



Strasbourg, le 16 juillet 2015

CDDH(2015)R83 Addendum

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

Compilation des normes du Conseil de l'Europe
relatives aux principes de liberté de pensée, de conscience et de religion
et liens avec d'autres droits de l'homme

Sommaire

1. Introduction	3
i. La présente compilation dans le contexte plus large des valeurs et des travaux du Conseil de l'Europe ...	3
ii. Brève présentation des différents organes compétents du Conseil de l'Europe et de leurs mandats	5
2. Principes généraux et définitions	7
i. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, un pilier des sociétés démocratiques	8
ii. Dimensions intérieure et extérieure de la liberté de pensée, de conscience et de religion	9
iii. Restrictions.....	9
iv. Obligations positives	10
v. Nécessité d'un équilibre entre les droits	11
vi. Marge d'appréciation (compte tenu de la diversité des approches adoptées par les autorités nationales dans ce domaine)	12
vii. Obligation de neutralité et d'impartialité de l'Etat	14
viii. Non-discrimination fondée sur la pensée, la conscience et la religion	14
3. Questions thématiques	15
A. Le droit individuel à la liberté de pensée, de conscience et de religion	15
i. Liberté de manifester sa pensée, conscience et religion	16
ii. Port de symboles et de vêtements religieux (codes vestimentaires)	19
iii. Manifestation de la religion et des convictions dans différents contextes	21
iv. Droits des personnes privées de liberté	24
v. Objection de conscience au service militaire	25
vi. Situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir d'une manière contraire à sa religion ou ses convictions	27
vii. Questions relatives aux traitements médicaux.....	29
viii. Prosélytisme	30
ix. Droit à l'instruction des enfants conformément aux convictions religieuses et philosophiques des parents	32
x. Questions spécifiques relatives au droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des enfants	36
B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses.....	37
i. Autonomie et droits des communautés religieuses.....	37
ii. Enregistrement et reconnaissance.....	42
iii. Évaluation des mouvements religieux (sectes).....	44
iv. Propriété (y compris les questions relatives aux lieux de culte, aux cimetières, etc.)	46
v. Financement et taxation.....	48
C. La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion	50
i. Questions liées aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme	50
ii. Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires	50
iii. Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion	53
iv. Questions relatives à la protection internationale fondée sur la pensée, la conscience et la religion	60
Annexe.....	62
Sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'Etats membres	62

1. Introduction

[1.] Le présent document a été préparé pour faire suite à une proposition issue d'un débat thématique sur « la liberté de religion et la situation des minorités religieuses » tenu en décembre 2012 au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹. Le but de cette compilation est de fournir un aperçu complet des normes existantes du Conseil de l'Europe relatives aux principes de liberté de pensée, de conscience et de religion et des liens avec d'autres droits contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interprétant ces droits. Les normes juridiques énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme sont complétées par celles contenues dans les autres traités du Conseil de l'Europe. A cela viennent s'ajouter les recommandations et lignes directrices adoptées par d'autres organes du Conseil de l'Europe². Bien que non juridiquement contraignantes, celles-ci font partie intégrante de l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe³. Les normes existantes sont présentées dans la compilation de manière non-hiérarchique mais sous de nombreux thèmes pertinents, de manière à souligner le rôle complémentaire des différents organes du Conseil de l'Europe. La compilation est complétée par un recueil des bonnes pratiques nationales⁴. Une sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'Etats membres est présentée en annexe au présent document.

[2.] La compilation a été préparée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans le cadre de ses travaux sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Les travaux en cours du CDDH sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses incluent également l'élaboration de lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en œuvre effective des normes applicables dans ce domaine. Pour la partie rédactionnelle de la préparation de la compilation et des lignes directrices, le CDDH a créé un groupe de travail, le Groupe de rédaction sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses (CDDH-DC), qui s'est réuni deux fois en 2014 dans sa composition restreinte⁵ pour rédiger la compilation et trois fois en 2014 et 2015 dans sa composition élargie⁶ pour rédiger les lignes directrices.

i. La présente compilation dans le contexte élargi des valeurs et des travaux du Conseil de l'Europe

[3.] Les travaux du Conseil de l'Europe s'appuient sur les valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que dans les traités, recommandations et lignes directrices élaborés au niveau européen, au premier rang desquels la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Convention »)⁷. Ces textes énoncent un certain nombre de normes relatives aux principes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et à leurs liens avec d'autres droits énoncés dans la Convention, en particulier la liberté d'expression et la liberté d'association.

[4.] Dès le premier Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Vienne en 1993, peu après l'élargissement de l'Organisation, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ont reconnu

¹ 1158^e réunion des Délégués des Ministres, 12-13 décembre 2012. Voir résumé élaboré par le président.

² Comité des Ministres, Assemblée parlementaire et autres institutions telles que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission de Venise.

³ Voir document SG(2014)1 Final. Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, Résumé, « Elaboration de normes ».

⁴ Les contributions reçues d'un grand nombre d'Etats membres sont contenues dans le document CDDH-DC(2014)004rev2 qui sera régulièrement mis à jour sur le site Web du CDDH concernant « les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses ».

⁵ Avec des experts de République tchèque, de Finlande, de France, de Grèce, du Portugal, de Turquie et d'Ukraine.

⁶ Avec des experts de Croatie, de République tchèque, de Finlande, de France, de Grèce, des Pays-Bas, de Norvège, de Pologne, du Portugal, de la Fédération de Russie, d'Espagne, de Turquie et d'Ukraine.

⁷ Le titre officiel est « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (STE n° 5). Elle a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été ratifiée par l'ensemble des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, la ratification étant une condition préalable à l'adhésion à l'Organisation. Elle n'est pas ouverte à la signature des Etats non membres. L'adhésion de l'Union européenne (dont les 28 Etats sont membres du Conseil de l'Europe) à la Convention est en cours d'examen.

que la protection des minorités nationales et la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme étaient essentiels à la stabilité et la sécurité démocratique en Europe. Il a également été souligné lors du Sommet de Vienne que le sensationnalisme médiatique pouvait créer un sentiment d'insécurité si l'exigence d'impartialité n'était pas respectée. C'est pourquoi il a été décidé d'élaborer une Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁸ créant les conditions nécessaires pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de développer leur culture tout en préservant leur religion et leurs traditions et coutumes. En outre, il a été décidé de mener une politique de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en créant une Commission européenne contre le racisme et l'intolérance⁹. Par la suite, lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie en 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont à nouveau condamné avec fermeté toutes formes d'intolérance et de discrimination, notamment celles fondées sur le sexe, la race et la religion, y compris l'antisémitisme et l'islamophobie.

[5.] Depuis le Sommet de Varsovie, la gestion démocratique de la diversité culturelle de l'Europe figure au premier rang des préoccupations politiques de l'Organisation, l'objectif étant de prévenir les conflits et d'assurer l'intégration et la cohésion sociale. Le Conseil de l'Europe a ainsi lancé en 2008 un Livre blanc intitulé « Vivre ensemble dans l'égalité » contenant des orientations sur les politiques et bonnes pratiques dans le domaine du dialogue interculturel, y compris le dialogue interreligieux. C'est dans ce cadre que se tiennent chaque année les « Rencontres sur la dimension religieuse du dialogue interculturel » sous l'égide du Comité des Ministres, avec des représentants des religions traditionnellement présentes en Europe, des représentants des convictions non religieuses ainsi que d'autres acteurs de la société civile¹⁰. La création de réseaux de bonnes pratiques comme les Cités interculturelles¹¹ et la campagne médiatique 2008-2010 contre la discrimination¹² ont également fait suite au « Livre blanc ». En vue de promouvoir le dialogue interculturel, le Conseil de l'Europe a élaboré un programme pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et le renforcement des compétences interculturelles fondé sur les droits et responsabilités des citoyens, qui inclut des recommandations de bonnes pratiques en matière d'éducation interculturelle.

[6.] Le Conseil de l'Europe œuvre à la mise au point de réponses communes au développement des nouvelles technologies de l'information, en se fondant sur les normes et valeurs qui sont les siennes, tout en veillant à assurer un équilibre adéquat entre le droit à l'information et le respect de la vie privée. Toute intolérance qui se manifeste sous la forme de propos haineux, que ce soit en ligne ou non, est incompatible avec la promotion de la tolérance et du pluralisme dans les sociétés démocratiques. C'est pour cette raison que le Conseil de l'Europe a lancé en 2012 une campagne à l'intention des jeunes sur le thème de la lutte contre le discours de haine en ligne¹³.

⁸ La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et ouverte à la signature des Etats membres le 1^{er} février 1995. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. Des Etats non membres peuvent également être invités par le Comité des Ministres à devenir Partie à cet instrument. Au 1^{er} janvier 2015, la Convention-cadre avait été ratifiée par 39 Etats membres : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint Marin, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Royaume-Uni. La Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg l'ont signée, mais pas encore ratifiée (voir ci-après 2.i).

⁹ Les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) couvrent l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Voir également ci-après 1.ii.

¹⁰ Ces rencontres se fondent sur l'attachement des participants aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, ainsi que sur leur volonté d'engager un dialogue ouvert et transparent. Pour plus de détails, voir http://www.coe.int/T/CM/Exchanges-intercultural-dialogue_en.asp

¹¹ L'actuel Programme des Cités interculturelles aide les villes à analyser leurs politiques à travers un prisme interculturel et à élaborer des stratégies interculturelles globales pour gérer la diversité de façon constructive et faire de la diversité un avantage.

¹² La campagne « Dites non à la discrimination » se focalisait sur le rôle des médias dans une Europe multiculturelle. Destinée principalement aux professionnels des médias, cette campagne s'articulait autour de trois grands objectifs : former les professionnels des médias ; écrire, voir et entendre la diversité dans les médias ; produire et diffuser de l'information selon une approche novatrice et inclusive.

¹³ La campagne 2013-2015 du Conseil de l'Europe intitulée « Mouvement contre le discours de haine » prévoit des activités de sensibilisation et de formation des jeunes et des mouvements de jeunesse pour agir contre le discours de haine. Elle encourage également les Etats membres à ratifier le Protocole additionnel à la Convention de Budapest sur la cybercriminalité (voir ci-après 3.C.iii.) qui érige en infraction pénale les propos racistes en ligne, à actualiser la définition du discours de haine pour mieux couvrir toutes ses formes actuelles et notamment ses manifestations en ligne, et à œuvrer à une meilleure intégration de l'éducation à Internet dans les programmes scolaires, que ce soit dans le cadre de l'enseignement en général ou de l'éducation à la citoyenneté démocratique.

[7.] En 2011, un Groupe d'éminentes personnalités établi sur proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur le thème « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle ». Ce rapport examine un certain nombre de menaces pour les valeurs du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la montée de l'intolérance et de la discrimination, les sociétés parallèles, l'extrémisme islamiste, la perte de libertés démocratiques et le risque de conflit entre la liberté de religion et la liberté d'expression. Les principes directeurs énumérés au début de la deuxième partie de ce rapport constituent en quelque sorte un manuel sur la diversité.

[8.] En 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a présenté au Comité des Ministres un rapport présentant une analyse approfondie de la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, fondée sur les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe¹⁴. Il se réfère sur la montée des cas graves de violations des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, et notamment du racisme, du discours de haine et de la discrimination. Plus particulièrement, le rapport attire l'attention sur le fait que la religion sert toujours davantage de prétexte à la discrimination¹⁵.

[9.] L'application efficace des normes du Conseil de l'Europe au niveau national et local est essentielle pour garantir le respect effectif des droits de l'homme et réaliser une plus grande unité entre ses Etats membres. Les activités d'éducation, de formation et de sensibilisation des professionnels du droit constituent l'un des piliers de l'action systématique en faveur de la mise en œuvre des droits de l'homme. La formation permet par exemple aux agents et responsables du système policier et judiciaire d'acquérir une meilleure connaissance de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a élaboré des programmes de soutien spécifiques pour la formation aux normes des droits de l'homme dans ses Etats membres¹⁶.

ii. Brève présentation des différents organes compétents du Conseil de l'Europe et de leurs mandats

[10.] Pour réaliser une plus grande unité entre ses Etats membres, le Conseil de l'Europe a produit divers instruments juridiques qui contiennent les normes européennes applicables en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Ces instruments prennent la forme de traités contraignants (par exemple : conventions, chartes et accords) ou de recommandations juridiquement non-contraignantes définissant des principes généraux pour la législation ou les politiques nationales dans les Etats membres. Ils sont issus des travaux de divers organes qui fonctionnent de manière complémentaire au sein de l'Organisation. Les instruments juridiques sont élaborés par des comités intergouvernementaux constitués de représentants des Etats membres et adoptés par le **Comité des Ministres** qui est l'organe décisionnaire du Conseil de l'Europe, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres ou de leurs représentants diplomatiques permanents à Strasbourg.

[11.] L'**Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**, est l'organe délibérant de l'Organisation, dont les membres sont des parlementaires issus des parlements nationaux des Etats membres. Elle doit être consultée sur tous les traités internationaux élaborés au sein du Conseil de l'Europe. Bien que les textes - recommandations, résolutions et avis - adoptés par l'APCE ne soient pas juridiquement contraignants, ils sont une source d'inspiration et de conseils pour le Comité des Ministres. Ces textes ont donc souvent été à l'origine de l'adoption de nouveaux instruments juridiques par le Comité des Ministres¹⁷.

¹⁴ Document SG(2014)1 – Final: Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit en Europe, rapport établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, présenté à la 124^e session du Comité des Ministres, Vienne, 5-6 mai 2014.

¹⁵ Partie 5 du rapport « Non-discrimination et égalité », chapitre F « Autres formes de discrimination ». L'introduction du rapport mentionne aussi comme nouveaux problèmes à traiter, les questions de la protection de la vie privée, de la lutte contre le discours de haine sur Internet et de la relation entre diverses libertés - par exemple la liberté d'expression et la liberté de religion.

¹⁶ Par exemple, le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (Programme HELP).

¹⁷ Par exemple, la Recommandation 38 de l'Assemblée sur « les droits de l'homme et les libertés fondamentales » qui a conduit le Comité des Ministres à rédiger la Convention européenne des droits de l'homme. Voir également la Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités et la Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur

[12.] Le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**, organe consultatif du Comité des Ministres, représente les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres. Ses recommandations confèrent une dimension locale et régionale au travail du secteur intergouvernemental, par la prise en compte des besoins des représentants élus et des citoyens sur le terrain.¹⁸

[13.] Pour assurer la mise en œuvre effective de ses normes en matière de droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a mis en place des mécanismes spécifiques chargés de suivre le respect, par les Etats membres, de leurs obligations découlant des instruments juridiques majeurs. Le plus ancien et le plus connu de ces mécanismes est la **Cour européenne des droits de l'homme** établie par la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹, qui veille au respect des obligations des Etats au titre de la Convention, en réponse aux requêtes individuelles ou interétatiques dont elle est saisie. La supervision de l'exécution des arrêts de la Cour est assurée par le Comité des Ministres. Ces deux éléments – l'examen par la Cour de la recevabilité²⁰ et du fond des requêtes²¹ et la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres – assurent une amélioration constante de la situation des droits de l'homme dans les Etats membres²². Dans ses décisions et arrêts, la Cour (et l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme)²³ donne une interprétation de la portée et du contenu de l'article 9 de la Convention sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ainsi que des autres droits de la Convention qui y sont liés²⁴. La jurisprudence rappelle l'importance centrale des convictions religieuses et philosophiques dans les sociétés européennes et insiste sur les valeurs fondamentales que sont le pluralisme et la tolérance (voir ci-après 2.i).

[14.] Le mécanisme judiciaire de la Cour, unique sur le plan international, est complété – pour ce qui est des droits sociaux et économiques garantis par la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée – par un mécanisme de contrôle dans lequel les décisions relatives à la conformité des politiques nationales avec les dispositions de la Charte sont prises par le **Comité européen des droits sociaux**²⁵.

[15.] Le **Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**²⁶ est chargé de suivre la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités nationales énoncés dans cette convention, par le biais d'un mécanisme indépendant reposant

les droits des minorités (voir ci-après 3.C.ii), la Résolution 337 (1967) relative au droit à l'objection de conscience et la Recommandation 1742 (2006) sur les droits de l'homme des membres des forces armées (voir ci-après 3.A.iii. et v.).

¹⁸ Par exemple, la Résolution 375 (2014) et la Recommandation 365 (2014) « Promouvoir la diversité par l'éducation interculturelle et les stratégies de communication » ; la Résolution 333 (2011) et la Recommandation 315 (2011) sur la situation des Roms en Europe : un défi pour les pouvoirs locaux et régionaux ; la Résolution 323 (2011) et la Recommandation 304 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local » ; la Résolution 318 (2010) sur l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes.

¹⁹ Voir note de bas de page 8 ci-dessus.

²⁰ La Cour se prononce dans un premier temps sur la recevabilité d'une requête.

²¹ Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formations de juge unique, en comités de trois juges, en Chambres de sept juges et en une Grande Chambre de dix-sept juges [GC].

²² Outre les mesures individuelles visant à effacer les conséquences des violations subies par le requérant, l'Etat défendeur devra souvent prendre des mesures générales pour empêcher que des violations similaires ne se reproduisent, par exemple des modifications de la législation ou des changements dans les pratiques judiciaires ou administratives.

²³ A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 améliorant l'efficacité de la Convention en établissant une Cour unique, la Commission européenne des droits de l'homme a été dissoute en 1998.

²⁴ Plus récemment, la Cour a été saisie d'un nombre croissant d'affaires clés portant sur des questions très diverses parmi lesquelles le port de symboles et de vêtements religieux, l'objection de conscience au service militaire et le droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs propres convictions (voir ci-après 3.A.ii., v. et ix.).

²⁵ Les « conclusions » du Comité se fondent sur les rapports annuels présentés par les Etats Parties. Le Comité des Ministres peut adresser une recommandation à un Etat lui demandant de remédier à la situation. A l'égard des Etats Parties au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, le Comité des Ministres examine également des « réclamations collectives » introduites par les partenaires sociaux et autres organisations non-gouvernementales. Ce Protocole additionnel (STE n° 158) a été ouvert à la signature des Etats membres le 9 novembre 1995 et est entré en vigueur le 1 juillet 1998. Le 1^{er} juin 2015, il a été ratifié par la Belgique, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède, alors que l'Autriche, le Danemark, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie l'ont signé mais pas encore ratifié. Voir ci-après 3.A.iv. la décision et les conclusions du Comité sur la question du service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience.

²⁶ Voir note de bas de page 9 ci-dessus.

sur l'établissement de rapports par les Etats²⁷. Bien que la Convention-cadre soit centrée sur le principe de non-discrimination, elle porte également sur d'autres principes de droits de l'homme comme la liberté de conscience et de religion²⁸.

[16.] D'autres organes non judiciaires du Conseil de l'Europe examinent dans leurs travaux divers aspects des principes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et leurs liens avec d'autres droits énoncés dans la Convention, notamment la liberté d'expression. La **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** est chargée de combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme, ses protocoles additionnels et la jurisprudence y relative²⁹. Elle consacre une grande partie de ses activités à la question de la religion³⁰.

[17.] Le Bureau du **Commissaire aux droits de l'homme** fournit des conseils et des informations sur la protection des droits de l'homme et la prévention des violations de ces droits³¹. Le statut indépendant du Commissaire lui permet de formuler des avis et observations sur des questions ayant trait à la liberté de pensée, de conscience et de religion³².

[18.] La **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)** est l'organe du Conseil de l'Europe spécialisé dans les questions constitutionnelles³³. Sa principale mission est d'apporter aux Etats des conseils sous la forme d'avis juridiques sur des projets de loi ou des textes de loi déjà en vigueur qui lui sont soumis pour examen. Ces avis concernent souvent la protection constitutionnelle des droits fondamentaux dans les Etats membres, dont la liberté de pensée, de conscience et de religion et d'autres droits connexes parmi lesquels la liberté d'association ou la liberté d'expression³⁴.

2. Principes généraux et définitions

²⁷ Ses conclusions, établies à partir de visites dans les pays, se limitent à des avis consultatifs adressés au Comité des Ministres. C'est ce dernier qui se prononce sur le respect, par les Etats membres, de leurs obligations découlant de la Convention-cadre.

²⁸ Voir ci-après 3.C.ii. Le commentaire thématique du Comité consultatif relatif à l'éducation est particulièrement intéressant en ce qui concerne le droit des parents à assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques (voir ci-après 3.A.viii).

²⁹ Résolution Res(2002)8 du Comité des Ministres relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI publie des rapports de suivi par pays et formule des recommandations sur les mesures nécessaires pour lutter contre la violence, la discrimination et les préjugés auxquels sont confrontés des personnes ou groupes de personnes, notamment au motif de la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. S'appuyant sur son travail de suivi des pays, l'ECRI a élaboré une série de Recommandations de politique générale (RPG) adressées à l'ensemble des Etats membres, qui donnent des orientations pour l'élaboration des politiques et stratégies nationales dans divers domaines. Celles qui présentent un intérêt particulier aux fins du présent rapport sont la RPG n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, la RPG n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, la RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et la RPG n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme (voir ci-après 3.C.iii).

³⁰ Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par « racisme » la croyance « qu'un motif tel que [...] la religion [...] justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes » et par « discrimination raciale » « toute différence de traitement fondée sur un motif tel que [...] la religion [...] qui manque de justification objective et raisonnable » (I.1.b). Voir également ci-après 3.C.iii.

³¹ Créé par la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres adoptée le 7 mai 1999 à la suite d'une décision prise au deuxième Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Strasbourg en 1997 pour promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme. Les activités de cette institution s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés : les visites dans les pays et le dialogue avec les autorités nationales et la société civile ; les rapports thématiques et conseils sur la mise en œuvre systématique des droits de l'homme et les activités de sensibilisation.

³² Par exemple, sur le port de vêtements religieux dans l'espace public, l'objection de conscience au service militaire et les préjugés à l'égard des musulmans (voir ci-après 3.A.ii et v. et 3.C.ii).

³³ La Commission de Venise a été créée par un Accord partiel élargi adopté par le Comité des Ministres (Résolution (2002)3 portant adoption du Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit), qui prévoit son ouverture également aux Etats non-membres du Conseil de l'Europe. Elle vise la mise en conformité des structures juridiques et institutionnelles avec les normes européennes dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et l'état de droit, et contribue à la diffusion et à la consolidation d'un patrimoine constitutionnel commun, jouant un rôle tout à fait particulier dans la gestion des conflits.

³⁴ En se basant sur ses avis juridiques, la Commission de Venise a produit diverses études et rapports portant notamment sur les questions qui nous intéressent ici ; on citera en particulier les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses et les Lignes directrices sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, préparées conjointement avec le BIDDH/OSCE.

i. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, un pilier des sociétés démocratiques

[19.] La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société³⁵. La liberté religieuse comprend à la fois la pensée, conscience et croyance individuelle (*for intérieur*) et l'expression de celles-ci (*for externe*).

Le premier aspect du droit énoncé au premier paragraphe de l'article 9, celui de célébrer n'importe quelle conviction religieuse et de changer de religion ou de conviction, est absolu et inconditionnel. Toutefois, comme le dit ensuite l'article 9, paragraphe 1, la liberté de religion comprend un deuxième aspect, à savoir la liberté de manifester sa croyance seul et en privé mais aussi de la pratiquer en société avec autrui et en public. Une conviction religieuse peut se manifester par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (voir ci-après 3.A.i). Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses³⁶.

[20.] La Cour a rappelé que pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une société démocratique³⁷. Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante³⁸. La Cour estime que le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques, et considère qu'une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale³⁹. Elle a expressément reconnu que la diversité devait être perçue non pas comme une menace mais comme une richesse⁴⁰.

[21.] Selon le Préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la diversité culturelle doit être vue comme un facteur non de division, mais d'enrichissement. Une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité⁴¹.

[22.] Le Comité des Ministres a rappelé dans sa Déclaration sur la liberté religieuse qu'il ne peut y avoir de société démocratique fondée sur la compréhension et la tolérance sans respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion. La jouissance de cette liberté est une condition nécessaire au vivre ensemble⁴². Le respect mutuel ne sert pas qu'à prévenir les tensions et les conflits : il protège aussi la liberté de croyance et de religion, l'une des pierres angulaires de toutes les normes en matière de droits de l'homme. Ce droit doit donc s'appliquer sans discrimination aucune à l'encontre d'une religion, d'une croyance ou des personnes sans religion⁴³.

³⁵ Par exemple *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, § 31 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001, § 114 ; *Buscarini c. Saint Marin* [GC], arrêt du 18 février 1999, § 34 ; *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], arrêt du 10 novembre 2005, § 104 ; *S.A.S. c. France* [GC], arrêt du 1^{er} juillet 2014, § 124.

³⁶ Voir *Kokkinakis c. Grèce* précité, § 31 et *Leyla Şahin c. Turquie* précité, § 105.

³⁷ *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, § 49 ; *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, § 63.

³⁸ *Valsamis c. Grèce*, arrêt du 18 décembre 1996, § 27 ; *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], arrêt du 10 novembre 2005, § 108 ; *Folgerø et autres c. Norvège*, arrêt du 29 juin 2007, § 84 (f).

³⁹ *Gozelik et autres c. Pologne* [GC], arrêt du 17 février 2004, § 92.

⁴⁰ *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], arrêt du 6 juillet 2005, § 145 ; *Timichev c. Russie*, arrêt du 13 décembre 2005, § 56.

⁴¹ *Gozelik et autres c. Pologne*, § 93 où la Cour cite la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

⁴² Adoptée le 20 janvier 2011 à la 1103^e réunion des Délégués des Ministres.

⁴³ Thomas Hammarberg, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, point de vue sur les « responsables religieux ».

ii. Dimensions intérieure et extérieure de la liberté de pensée, de conscience et de religion

[23.] Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion énoncé à l'article 9 présente une double dimension, à la fois interne (*for intérieur*)⁴⁴ et externe (*for externe*)⁴⁵. Dans sa dimension interne, c'est-à-dire la liberté d'avoir une religion ou des convictions et d'en changer, ce droit est absolu et ne peut faire l'objet d'aucune restriction⁴⁶. En revanche, dans sa dimension externe, c'est-à-dire « 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 », ce droit n'est pas absolu et peut faire l'objet de restrictions, mais uniquement dans les circonstances bien déterminées énoncées à l'article 9, paragraphe 2 de la Convention, comme cela sera expliqué ci-après.

iii. Restrictions

[24.] La Cour a observé que, dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de pensée, de conscience et de religion de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun⁴⁷. L'article 9, paragraphe 2 définit les circonstances dans lesquelles un État peut légitimement imposer des restrictions à la manifestation du droit à la liberté de religion ou de conviction, pour autant que ces restrictions soient « 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 ». Dans sa jurisprudence, la Cour applique généralement les trois critères suivants lors de l'examen des griefs alléguant de restrictions à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

« *prévue par la loi* »

[25.] Une ingérence peut être justifiée si elle est « prévue par la loi » et « conforme à la loi ». Cette expression impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise également la qualité de la loi en question. La loi doit être à la fois suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante⁴⁸.

« *but légitime* »

[26.] L'ingérence litigieuse doit avoir poursuivi un but légitime de protection de la sécurité publique⁴⁹, de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou des droits et libertés d'autrui⁵⁰

⁴⁴ *Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision de la Commission du 22 février 1995 (la Convention protège avant tout le domaine des convictions personnelles et des croyances religieuses).

⁴⁵ Voir ci-après 3.A, début du paragraphe.

⁴⁶ *Buscarini c. Saint Marin*, §§ 38-39 (il est inadmissible d'adopter une législation imposant la déclaration non volontaire des croyances religieuses) ; *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, arrêt du 8 juillet 2008, § 120 (l'intention de voter pour un parti donné est essentiellement une démarche intellectuelle intervenant dans le for intérieur de l'électeur et son existence ne peut être ni prouvée ni réfutée tant qu'elle ne s'est pas manifestée par l'acte consistant à voter).

⁴⁷ *Kokkinakis c. Grèce*, § 33 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 115.

⁴⁸ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], arrêt du 26 octobre 2000, § 84 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 115 ; *Association les Témoins de Jéhovah c. France*, arrêt du 30 juin 2011, § 66 ; *Perry c. Lettonie*, arrêt du 8 novembre 2007, § 62 ; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 115.

⁴⁹ Par exemple *S.A.S. c. France*, § 115.

⁵⁰ Par exemple *Leyla Şahin c. Turquie*, § 111 ; *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, § 43. *S.A.S. c. France*, § 157 : par exemple, « la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui ».

conformément à l'article 9, paragraphe 2⁵¹. La Cour a rappelé que l'énumération des exceptions à la liberté de chacun de manifester sa religion ou ses convictions qui figure dans le second paragraphe de l'article 9 est exhaustive et que la définition de ces exceptions est restrictive⁵². Pour être compatible avec la Convention, une restriction à cette liberté doit notamment être inspirée par un but susceptible d'être rattaché à l'un de ceux que cette disposition énumère⁵³. La pratique de la Cour est d'être plutôt succincte lorsqu'elle vérifie l'existence d'un but légitime au sens des seconds paragraphes des articles 8 à 11 de la Convention⁵⁴.

« nécessaire dans une société démocratique »

[27.] Justifier une restriction à une manifestation de la religion en indiquant que cette restriction est « dans l'intérêt de la sécurité, de la santé et de la morale publiques ou de la protection des droits et des libertés d'autrui » ne suffit pas. La restriction doit en outre être nécessaire, en ce sens que l'intérêt particulier en question est impérieux, proportionné par son importance à la liberté de religion qui est restreinte, et ne peut être appliquée de manière moins contraignante. La contrainte de la nécessité est très souvent le facteur capital pour savoir si des restrictions particulières sont acceptables. En ce sens, les normes internationales imposent des « restrictions plus rigoureuses aux restrictions » des manifestations religieuses et protègent ainsi une gamme plus large d'activités religieuses⁵⁵.

[28.] En examinant si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires dans une société démocratique », la Cour a cependant toujours déclaré que les Etats contractants jouissaient d'une marge d'appréciation certaine mais pas illimitée (voir ci-après 2.vi). C'est au demeurant à la Cour européenne de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention, ce qu'elle fait en appréciant, dans les circonstances de la cause, notamment si l'ingérence correspond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé »⁵⁶. La Cour a noté à cette occasion que l'adjectif « nécessaire » n'a pas non plus la souplesse de termes tels que « utile » ou « opportun »⁵⁷.

[29.] Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, par exemple la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique⁵⁸. Ces valeurs amènent à conclure que les pouvoirs publics peuvent légitimement juger nécessaire de protéger les convictions religieuses des fidèles contre l'expression d'attaques injurieuses⁵⁹ (voir également ci-après au paragraphe 2.v.). Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse sur la base de l'ensemble du dossier⁶⁰.

iv. Obligations positives

[30.] En vertu de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats contractants reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis par la Convention et ses protocoles. En conséquence, un Etat est avant tout soumis à une obligation négative de s'abstenir de toute ingérence dans les droits ainsi garantis. Cette obligation négative transparaît, par exemple, dans la formulation de l'article 9, paragraphe 2, qui dispose que « [L]a liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles [...] ».

⁵¹ *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, § 113 ; *Serif c. Grèce*, § 45 ; *Kokkinakis c. Grèce*, § 44.

⁵² *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 132, *Nolan et K. c. Russie*, arrêt du 12 février 2009, § 73, *S.A.S. c. France*, §§ 113, 120 : « la Cour considère que, aussi essentiel soit-il, le respect de la dignité des personnes ne peut légitimement motiver l'interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public ».

⁵³ *S.A.S. c. France*, § 113.

⁵⁴ Voir par exemple, *Leyla Şahin c. Turquie*, § 99 ; *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, § 43 ; *S.A.S. c. France*, § 114.

⁵⁵ CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE 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, § 35.

⁵⁶ *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 53.

⁵⁷ *Handyside c. Royaume-Uni*, § 48 ; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 116.

⁵⁸ Voir *Kokkinakis c. Grèce*, § 31.

⁵⁹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994, § 55.

⁶⁰ *Kokkinakis c. Grèce*, § 47 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 119.

L'obligation générale de reconnaissance de ces droits ne se limite pas toutefois à exiger des Etats qu'ils s'abstiennent de porter atteinte aux droits protégés : elle peut aussi leur imposer d'agir. Les droits garantis par la Convention doivent en effet être concrets et effectifs. Aussi la jurisprudence de la Cour défend-elle 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 droits des individus⁶¹.

[31.] Le principe fondamental qui anime la jurisprudence relative aux obligations positives est l'obligation faite aux pouvoirs publics de veiller à l'existence de la liberté de religion et de conviction dans un esprit de pluralisme et de tolérance mutuelle⁶² (voir également ci-dessus 2.i). Il n'est donc pas toujours évident de déterminer s'il existe une obligation positive de protéger la pensée, la conscience ou la religion. De manière plus générale, lorsqu'elle se prononce sur la présence ou non d'une obligation positive, la Cour de Strasbourg s'emploie à « tenir compte du juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu ou des individus concernés »⁶³.

v. Nécessité d'un équilibre entre les droits

[32.] La liberté de pensée, de conscience et de religion telle que garantie à l'article 9 est étroitement liée à d'autres droits énoncés dans la Convention, en particulier la liberté d'expression (article 10)⁶⁴, la liberté de réunion et d'association (article 11)⁶⁵ mais également le droit au respect de la vie privée (article 8)⁶⁶. Ces droits sont garantis de manière égale par la Convention mais non sans certaines restrictions, selon les conditions énoncées aux seconds paragraphes de ces articles (voir ci-dessus 2.iii). Bien qu'ils soient complémentaires, leur exercice peut quelquefois faire entrer en jeu des intérêts contradictoires. Dans pareille situation, l'Etat devra procéder à une mise en balance des droits concurrents afin de ménager un juste équilibre entre eux⁶⁷. Le caractère approprié de cette mise en balance fait l'objet d'un contrôle de la Cour à l'aune du principe de proportionnalité. L'interprétation faite par celle-ci de l'article 9 et des garanties connexes dépend dans une large mesure du litige en question (voir également ci-après 2.vi).

[33.] Dans le cas d'attaques contre des croyances religieuses, les intérêts contradictoires en présence sont d'une part, le droit du requérant de communiquer au public ses idées sur la doctrine religieuse et d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion⁶⁸. L'une des questions qui peut se poser à cet égard serait de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent porter atteinte à la liberté d'expression pour protéger la sensibilité religieuse des adeptes d'une confession donnée en empêchant ou en sanctionnant la diffusion de matériel offensant ou injurieux susceptible de dissuader ces derniers de pratiquer ou de professer leur foi en la tournant en dérision⁶⁹. D'un côté, il ne faut pas oublier que la liberté d'expression garantie par

⁶¹ *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007, §§ 96-97, 125 ; *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, §§ 84, 91, 95, 108.

⁶² Par exemple, *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, arrêt du 16 décembre 2004, § 80 (les Etats sont soumis à une telle obligation et son respect peut exiger qu'ils assurent une médiation) ; *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000, § 80 (nous pouvons également attendre de l'Etat qu'il prenne des dispositions pour permettre aux adeptes d'une religion de pratiquer leur foi conformément à leurs principes alimentaires, bien que cette obligation puisse se limiter à garantir un accès raisonnable aux denrées alimentaires plutôt qu'à des installations destinées à leur préparation rituelle) ; *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007, §§ 141-142 (les autorités doivent réagir de manière appropriée pour protéger les adeptes d'une religion contre toute agression fondée sur des motifs religieux et, lorsque de telles agressions surviennent, prendre les mesures raisonnables, vu les circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux révélateurs d'un acte de violence motivé par des considérations de religion), voir ci-après 3.C.i.

⁶³ *Dubowska et Skup c. Pologne*, décision de la Commission du 18 avril 1997.

⁶⁴ *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, décision de la Commission du 12 octobre 1978, §§ 60-62.

⁶⁵ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], arrêt du 26 octobre 2000, § 62.

⁶⁶ *Schiith c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010, § 57 et *Obst c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010.

⁶⁷ Déclaration du Comité des Ministres sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses, adoptée le 1^{er} juillet 2009 à la 1062^e réunion des Délégués des Ministres.

⁶⁸ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* §§ 55-56 : « La question dont la Cour se trouve saisie implique une mise en balance des intérêts contradictoires tenant à l'exercice de deux libertés fondamentales garanties par la Convention : d'une part, le droit, pour [le requérant], de communiquer au public des idées sujettes à controverse et, par implication, le droit, pour les personnes intéressées, de prendre connaissance de ces idées, et, d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion ».

⁶⁹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, §§ 55-56 : « On peut légitimement estimer que le respect des sentiments religieux des croyants tel qu'il est garanti à l'article 9 a été violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse ; de telles représentations

l'article 10 vaut également pour les idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Par ailleurs, le maintien d'une société pluraliste exige que les adeptes d'une confession acceptent simultanément que leurs convictions puissent faire l'objet de critiques et que les idées qui contestent directement leurs croyances soient diffusées⁷⁰. D'un autre côté, quiconque exerce son droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 a également des devoirs et des responsabilités, parmi lesquels l'obligation d'assurer la jouissance paisible des droits d'autrui, par exemple ceux garantis à l'article 9⁷¹.

[34.] Il existe également un risque de conflit entre la liberté d'expression et l'interdiction de toute forme de discrimination. Dans les cas où l'exercice de la liberté d'expression sert à l'incitation à la haine contre un groupe religieux et revêt les caractéristiques du « discours de haine » en cela que les propos injurieux visent ou sont de nature à attiser un sentiment de malveillance à l'encontre d'un groupe de la société, il a peu de chances de bénéficier d'une quelconque protection, notamment à la lumière de l'article 17 de la Convention qui interdit l'abus de droit⁷² (voir ci-après 3.C.iii).

[35.] Dans la pratique, nombre de requêtes alléguant d'une violation du droit d'un individu de prendre part à la vie d'une société démocratique, garanti par les libertés d'expression, de réunion et d'association aux articles 10⁷³ et 11⁷⁴, peuvent également se prévaloir de l'article 9, bien que la Cour ait à plusieurs reprises été amenée à conclure que les questions soulevées par une requête pouvaient être mieux tranchées sur le terrain de l'une ou l'autre de ces deux autres garanties.

vi. Marge d'appréciation (compte tenu de la diversité des approches adoptées par les autorités nationales dans ce domaine)

[36.] La Cour a établi dans sa jurisprudence que les autorités bénéficient d'une certaine latitude, c'est-à-dire d'une marge d'appréciation, pour déterminer les mesures les plus appropriées à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi. Grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités nationales se trouvent souvent mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les questions relevant des articles concernés⁷⁵. Cette doctrine permet aux Etats de promulguer des lois et d'appliquer des politiques différentes en fonction de leurs particularités historiques et culturelles⁷⁶. Le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention⁷⁷ introduit une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation⁷⁸.

peuvent passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique. La Convention doit se lire comme un tout et, par conséquent, l'interprétation et l'application de l'article 10 (art. 10) en l'espèce doivent s'harmoniser avec la logique de la Convention » ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 60.

⁷⁰ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, § 47 ; *Klein c. Slovaquie*, arrêt du 31 octobre 2006, § 47 : bien que les garanties de l'article 10 s'appliquent également aux idées ou informations qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population, l'exercice de la liberté d'expression comporte également des devoirs et des responsabilités. Parmi eux, dans le contexte des opinions et croyances religieuses, peut légitimement être comprise une obligation d'assurer à ceux qui professent ces croyances la paisible jouissance du droit garanti par l'article 9, et notamment d'éviter autant que faire se peut des expressions qui, à l'égard des objets de vénération, sont gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices.

⁷¹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, §§ 47, 55-56 ; *Klein c. Slovaquie*, arrêt du 31 octobre 2006, § 47 : bien que les garanties de l'article 10 s'appliquent également aux idées ou informations qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population, l'exercice de la liberté d'expression comporte également des devoirs et des responsabilités. Parmi eux, dans le contexte des opinions et croyances religieuses, peut légitimement être comprise une obligation d'assurer à ceux qui professent ces croyances la paisible jouissance du droit garanti par l'article 9, et notamment d'éviter autant que faire se peut des expressions qui, à l'égard des objets de vénération, sont gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices.

⁷² *Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007 ; *Lehideux et Isorni c. France*, arrêt du 23 septembre 1998, §§ 53, 47. Voir également *Garaudy c. France*, décision du 24 juin 2003 ; *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009, § 69.

⁷³ Par exemple, *Murphy c. Irlande*, §§ 37, 72, 82 (pour la Cour, le refus concernait principalement la réglementation des moyens d'expression du requérant, et non la manifestation par ce dernier de ses croyances religieuses ; dès lors, la question a été examinée sous l'angle de l'article 10). Les autorités de l'Etat se trouvaient par ailleurs mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la nécessité d'une mesure de réglementation de la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes. Cette « marge d'appréciation » est particulièrement pertinente en ce qui concerne les restrictions à la liberté d'expression dans le domaine de la religion.

⁷⁴ Par exemple, *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], arrêt du 13 février 2003, § 137.

⁷⁵ *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 58.

⁷⁶ *Murphy c. Irlande*, arrêt du 10 juillet 2003, §§ 73, 82.

⁷⁷ Le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 213) a été adopté par le Comité des Ministres le 16 mai 2013 et ouvert à la signature des Etats membres le 24 juin 2013. Il entrera en vigueur après ratification par l'ensemble des Etats contractants de la Convention européenne des droits de l'homme. Au 1^{er} janvier 2015, il avait été ratifié par 10 Etats membres : Azerbaïdjan, Estonie, Irlande, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Saint Marin et République slovaque. L'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la

[37.] En outre, la Cour a rappelé que la marge d'appréciation reconnue à l'Etat est plus large lorsqu'il n'y a pas de consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur l'importance relative des intérêts en jeu ou sur les meilleurs moyens de les protéger⁷⁹. La Cour peut également, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des Etats Parties à la Convention⁸⁰. De façon générale, la marge d'appréciation est ample lorsque l'Etat doit ménager un équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou différents droits protégés par la Convention⁸¹ (voir également ci-dessus au point 2.v). Elle n'est toutefois pas illimitée et ne saurait empêcher la Cour de procéder à un examen critique de la proportionnalité des mesures incriminées. La marge d'appréciation de l'Etat va donc de pair avec un contrôle européen⁸².

[38.] S'agissant de l'article 9 de la Convention, il convient donc, en principe, de reconnaître à l'Etat une ample marge d'appréciation dans la détermination des dispositions à prendre afin de garantir la conformité avec la Convention, dans le respect des besoins et des ressources de la société civile et des individus⁸³, et dans la décision de, si oui ou non, et dans quelle mesure, une restriction au droit à manifester sa religion ou ses convictions est « nécessaire ». Cela étant, pour déterminer l'ampleur de la marge d'appréciation dans une affaire donnée, la Cour doit également tenir compte de l'enjeu propre à l'espèce⁸⁴. La Cour a notamment affirmé que lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions⁸⁵, 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 national⁸⁶. En effet, il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société et le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes. La réglementation en la matière peut varier, par conséquent, d'un pays à l'autre, en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public. Dès lors, le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'Etat concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré⁸⁷. De même, selon la jurisprudence de la Cour, la décision de perpétuer ou non une tradition relève du principe de la marge d'appréciation de l'Etat répondant. La Cour prend en considération le fait que l'Europe est marquée par une importante diversité entre les Etats qui la composent, notamment dans la sphère des développements culturels et historiques. Elle souligne néanmoins que la référence à une tradition ne peut libérer un Etat contractant de son obligation à respecter les droits et libertés inscrits dans la Convention et ses Protocoles⁸⁸.

France, la Géorgie, l'Allemagne, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni l'ont signé mais pas encore ratifié.

L'élaboration de ce Protocole a fait suite à la Déclaration de Brighton adoptée à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres à Brighton, Royaume-Uni, les 19 et 20 avril 2012. Cet événement s'inscrivait dans le prolongement de deux précédentes conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour, la première organisée par la présidence suisse du Comité des Ministres à Interlaken, Suisse, les 18 et 19 février 2010 et la seconde organisée par la présidence turque du Comité des Ministres à Izmir les 26 et 27 avril 2011.

⁷⁸ L'article premier du Protocole n° 15 se lit comme suit :

A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit :

« Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention »,

Voir également le rapport explicatif du Protocole, § 9.

⁷⁹ Dans la jurisprudence de la Cour, trois éléments sont pris en compte pour déterminer l'existence d'un consensus européen : le droit international des traités, le droit comparé et les textes internationaux non contraignants, voir *Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, § 41.

⁸⁰ *S.A.S. c. France*, § 129. Voir, par exemple, *Bayatyan c. Arménie* [GC], arrêt du 7 juillet 2011, § 122.

⁸¹ *Schiith c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010, § 56.

⁸² Voir, par exemple, *Manoussakis et autres*, précité, § 44, et *Leyla Şahin*, précité, § 110.

⁸³ *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, § 61.

⁸⁴ Voir, par exemple, *Manoussakis et autres*, précité, § 44, et *Leyla Şahin*, précité, § 110.

⁸⁵ *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000, § 84 ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, § 58.

⁸⁶ Tel sera le cas par exemple pour la réglementation du port ou de l'affichage de symboles religieux dans les établissements d'enseignement (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], arrêt du 10 novembre 2005, § 109), l'organisation de l'environnement scolaire ou l'élaboration et la planification du programme d'études (*Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, §§ 68-69), notamment eu égard à la diversité des approches retenues par les autorités nationales en la matière.

⁸⁷ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, §§ 50.

⁸⁸ *Lautsi et autres c. Italie*, § 68.

[39.] Cette marge d'appréciation est particulièrement pertinente en ce qui concerne les restrictions à la liberté d'expression dans le domaine de la religion, car ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fort dans le temps et dans l'espace, spécialement à notre époque, caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions. Pour la Cour, une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux Etats contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion. Du reste, comme dans le domaine de la morale, et peut-être à un degré plus important encore, les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à la « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses⁸⁹.

vii. Obligation de neutralité et d'impartialité de l'Etat

[40.] Dans l'exercice de son pouvoir de réglementation et dans sa relation avec les religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial⁹⁰. Il doit notamment s'abstenir de prendre parti dans les conflits religieux. Le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres⁹¹. Du reste, l'existence de certaines tensions n'est que la conséquence inévitable du pluralisme⁹².

[41.] Dans la législation relative à la structure des communautés religieuses, l'exigence de neutralité exclut toute appréciation par l'Etat de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci⁹³. Par conséquent, des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique, constitueraient une atteinte à la liberté de religion⁹⁴. Le fait que les requérants, qui contestent le résultat de l'intervention de l'Etat, aient eu la possibilité de créer une nouvelle organisation religieuse n'entre pas en ligne de compte pour déterminer s'il y a eu une ingérence dans leurs droits⁹⁵.

viii. Non-discrimination fondée sur la pensée, la conscience et la religion

[42.] Les Etats sont tenus de respecter et de garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion sans distinction aucune. La protection prévue à l'article 9 de la Convention est renforcée par l'interdiction de la discrimination à l'article 14 et à l'article 1 du Protocole n° 12⁹⁶. Ces deux dispositions mentionnent expressément « la religion, les opinions politiques ou autres » parmi les motifs de discrimination interdits. Le sens du mot « discrimination » inscrit à l'article 1 du Protocole n° 12 est censé être identique à celui du terme figurant à l'article 14 de la Convention⁹⁷.

[43.] Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que par « discrimination », il y a lieu d'entendre un traitement différencié, sans justification objective et raisonnable, de personnes placées dans des situations analogues⁹⁸. Les Etats jouissent toutefois d'une certaine marge d'appréciation pour

⁸⁹ *Wingrove c. Royaume-Uni*, § 58.

⁹⁰ *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, §§ 116-117 ; *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, §§ 93-99 ; *Serif c. Grèce*, §§ 49-54 ; *Agga c. Grèce (n° 2)*, §§ 56-61.

⁹¹ *Serif c. Grèce*, arrêt du 14 décembre 1999, § 53.

⁹² *Agga c. Grèce (n° 2)*, arrêt du 17 octobre 2002, §§ 56-61.

⁹³ CDL-PI(2014)005 *Compilation of the Venice Commission opinions and reports concerning freedom of religion and belief* (révision juillet 2014), p. 15.

⁹⁴ *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, §§ 73, 93-99.

⁹⁵ *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, §§ 122-160.

⁹⁶ L'interdiction de la discrimination à l'article 14 est de portée limitée car elle ne s'applique qu'aux « droits et libertés » reconnus dans la Convention, ce qui signifie que cette disposition ne peut être invoquée qu'en liaison avec l'une ou plusieurs des garanties substantielles contenues dans la Convention ou dans l'un de ses protocoles. Le Protocole n° 12 à la Convention étend la protection à « tout droit prévu par la loi », établissant ainsi une interdiction générale de la discrimination.

⁹⁷ *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], arrêt du 22 décembre 2009, § 55.

⁹⁸ *Ibid.*

déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement⁹⁹. La Cour a également jugé discriminatoire l'absence de traitement différencié à l'égard de personnes placées dans des situations sensiblement différentes¹⁰⁰. Par conséquent, la Cour ne doit pas négliger les particularités de diverses religions, lorsque cette diversité a une signification essentielle dans la solution du litige porté devant elle¹⁰¹.

[44.] Peuvent être considérées comme discriminatoires une politique ou une mesure générale qui ont des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, même si elles ne visent pas spécifiquement ce groupe et s'il n'y a pas d'intention discriminatoire¹⁰². Il n'en va toutefois ainsi que si cette politique ou cette mesure manquent de justification « objective et raisonnable », c'est-à-dire si elles ne poursuivent pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé¹⁰³.

[45.] Si un Etat va au-delà de ses obligations en vertu de l'article 9 et crée des droits additionnels relevant du champ plus large de la liberté de religion ou de conscience, ces droits seront alors protégés par l'article 14 combiné avec l'article 9 contre toute application discriminatoire du droit interne¹⁰⁴. Une distinction qui tient compte des différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un pays donné est par exemple possible, tant que ces références ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination¹⁰⁵.

3. Questions thématiques

A. Le droit individuel à la liberté de pensée, de conscience et de religion

[46.] Le point de départ est l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui protège l'ensemble des convictions profondes d'une personne :

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 de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

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.

[47.] La liberté énoncée à l'article 9, paragraphe 1, s'entend comme le droit de chaque personne de former et d'exprimer librement ses pensées et convictions, forgées à partir d'un ensemble de valeurs éthiques ou religieuses. Dans la limite de ce que l'on appelle le « for intérieur », ces libertés ont un caractère absolu et ne peuvent faire l'objet de restrictions. L'article 9, paragraphe 1 garantit par ailleurs la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, ce qui implique une certaine forme d'interaction avec d'autres personnes ou des institutions de la société. Les actes relevant de la dimension « externe » de cette liberté peuvent être entrepris par des individus ou par des entités collectives, notamment les Eglises et les organisations religieuses¹⁰⁶. Dans ce domaine, des restrictions sont possibles conformément au second paragraphe de l'article 9.

⁹⁹ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, § 96.

¹⁰⁰ *Thlimmenos c. Grèce* [GC], arrêt du 6 avril 2000, § 44.

¹⁰¹ *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*.

¹⁰² Voir par exemple *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], §§ 175, 184-185 ; *S.A.S. c. France*, § 161.

¹⁰³ *D.H. et autres c. République tchèque*, § 196 ; *S.A.S. c. France*, § 161.

¹⁰⁴ *Alhujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, décision d'irrecevabilité du 14 juin 2001 (la Cour a observé que la liberté de religion n'implique nullement que les Eglises ou leurs fidèles doivent se voir accorder un statut fiscal différent de celui des autres contribuables. Cependant, lorsque de tels accords ou dispositions existent, ceux-ci ne s'opposent pas, en principe, aux exigences découlant des articles 9 et 14 de la Convention dès lors que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres Eglises qui en exprimeraient le souhait.

¹⁰⁵ *Savez Crkava « Riječ Života » et autres c. Croatie*, §§ 56-58, 85-93.

¹⁰⁶ Voir ci-après 3.B.

[48.] L'article 9 implique notamment la liberté d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer¹⁰⁷. Il garantit également la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou de ne pas la manifester.

[49.] Excepté l'article 9, il arrive que des questions relatives à la conscience aux convictions se posent sur le terrain d'autres articles de la Convention. Ainsi, comme cela a déjà été mentionné précédemment, il existe un lien étroit entre l'article 9 et le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8¹⁰⁸, la liberté d'expression garantie par l'article 10 et le droit d'association consacré par l'article 11¹⁰⁹. D'autres dispositions viennent renforcer l'article 9, comme celles de l'article 2 du Protocole n° 1, qui imposent de respecter les convictions philosophiques et religieuses des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants¹¹⁰. L'article 14 prévoit en outre la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention, sans distinction aucune, fondée notamment sur la religion¹¹¹.

i. Liberté de manifester sa pensée, conscience et religion

[50.] La Cour a délimité les contours généraux de la manifestation des convictions religieuses dans son arrêt de principe *Kokkinakis c. Grèce*¹¹² ayant trait à l'article 9 :

31. [...] Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique également, entre autres, celle de « manifester sa religion ». Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses.

Aux termes de l'article 9, la liberté de manifester sa religion ne s'exerce pas uniquement de manière collective, « en public » et dans le cercle de ceux dont on partage la foi : on peut aussi s'en prévaloir « individuellement » et « en privé » ; en outre, elle recouvre en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple par « l'enseignement », sans quoi « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9, risquerait de rester lettre morte.

[...]

[51.] En l'espèce¹¹³, la Cour a également précisé qu'à des fins de promotion du pluralisme dans le cadre de la Convention, l'article 9 protège non seulement les convictions religieuses mais également l'absence de convictions et les convictions non religieuses :

31. Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société.

Champ d'application général

[52.] Le champ d'application de l'article 9 est potentiellement large et couvre la liberté de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public. Cette liberté a donc une double dimension. Elle est reconnue aux personnes physiques (y compris les mineurs)¹¹⁴ comme aux entités collectives (personnes morales, associations, y compris les Eglises)¹¹⁵. La manifestation d'une religion ou d'une conviction peut prendre diverses formes, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Le terme « pratiques » au sens du

¹⁰⁷ Voir, par exemple, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31 ; *Buscarini et autres c. Saint Marin* [GC], § 34 ; *Leyla Şahin c. Turquie*, § 104 ; *S.A.S. c. France*, arrêt du 1^{er} juillet 2014, § 124.

¹⁰⁸ *S.A.S. c. France*, § 106 : « l'interdiction de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage pose des questions au regard du droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention) des femmes qui souhaitent porter le voile intégral pour des raisons tenant de leurs convictions, ainsi qu'au regard de leur liberté de manifester celles-ci (article 9 de la Convention) ».

¹⁰⁹ Voir *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, § 57 : « la protection des opinions personnelles offerte par les articles 9 et 10 sous la forme de la liberté de pensée, de conscience et de religion comme de la liberté d'expression compte de surcroît parmi les objectifs de la garantie de la liberté d'association par l'article 11 ».

¹¹⁰ Voir ci-après 3.A.ix.

¹¹¹ Voir également ci-après 3.C.ii.

¹¹² Arrêt du 25 mai 1993. Voir également *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, arrêt du 13 décembre 2001, § 114.

¹¹³ Voir également *Buscarini et autres c. Saint Marin* [GC], arrêt du 18 février 1999, § 34.

¹¹⁴ Voir ci-après 3.A.x.

¹¹⁵ Voir ci-après 3.B.

paragraphe 1 ne couvre toutefois pas en tant que « manifestation » de la conviction tout acte qui est inspiré, motivé ou influencé par elle. Ainsi, une action ou une omission n'étant pas l'expression directe d'une conviction ou n'ayant qu'un rapport lointain avec un principe de foi échappe à la protection de l'article 9, paragraphe 1. Pour être qualifié de « manifestation » au sens de l'article 9, l'acte en question doit être étroitement lié à la religion ou à la conviction ; des actes du culte ou de dévotion, de l'enseignement ou de l'accomplissement de rites relevant de la pratique d'une religion ou d'une conviction sous une forme généralement reconnue en constitueraient un exemple¹¹⁶. En revanche, on ne saurait considérer comme protégés par l'article 9, paragraphe 1 les faits et gestes de particuliers qui n'expriment pas réellement la conviction dont il s'agit, même s'ils sont motivés ou inspirés par celle-ci¹¹⁷.

[53.] Le champ d'application de l'article 9 de la Convention ne peut être étendu de manière à se soustraire à une législation générale, par exemple¹¹⁸, bien que la Cour puisse se pencher sur la question de la compatibilité des lois générales avec cet article. Il n'englobe pas non plus des questions telles que l'inexistence du divorce¹¹⁹. Un refus de remettre à une ex-épouse une lettre de répudiation en droit hébraïque ou le choix du prénom d'un enfant ne constituent pas davantage la manifestation de convictions^{120 121}.

[54.] De même, il peut être nécessaire dans certains cas de vérifier s'il ne serait pas plus judicieux d'examiner un grief au regard d'une autre disposition de la Convention. La Cour peut ainsi considérer que certaines manifestations d'opinions et de convictions relèvent non pas de l'article 9, mais plutôt de l'article 10 de la Convention. Elle a par exemple estimé que la distribution de tracts contre l'avortement aux abords d'une clinique ne constituait pas l'expression de convictions religieuses ou philosophiques, dans la mesure où cette activité consistait pour l'essentiel à persuader les femmes de renoncer à l'IVG¹²². En revanche, les ingérences dans l'exercice du droit à la diffusion de ce type de documents peuvent relever de la liberté d'expression garantie par l'article 10. Le fait qu'une organisation religieuse soit privée de ressources matérielles, par exemple, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 9, mais relève plutôt de la protection de la propriété prévue à l'article 1 du Protocole n° 1¹²³. De même, il pourrait être préférable d'apprécier sous l'angle du droit de propriété – associé à l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance des garanties accordées par la Convention –, le refus d'exonérer un contribuable de l'assujettissement à un impôt ecclésial au motif de sa non-inscription, plutôt que de l'examiner comme une question de conscience ou de religion¹²⁴. Enfin, il a été jugé qu'une allégation d'ingérence dans la manifestation d'une conviction en raison d'un refus de reconnaître un mariage avec une mineure autorisé par la loi islamique, n'entraînait pas dans le champ d'application de l'article 9, mais relevait de l'article 12¹²⁵.

[55.] En tout état de cause, l'existence d'un lien suffisamment étroit et direct entre l'acte et la conviction qui en est à l'origine doit être établie au vu des circonstances de chaque cas d'espèce. En

¹¹⁶ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 82.

¹¹⁷ *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, décision du 16 mai 1977, § 71.

¹¹⁸ *Pichon et Sajous c. France*, décision du 2 octobre 2001. La Cour a estimé que, dès lors que la vente de la pilule contraceptive était légale, intervenait sur prescription médicale uniquement et obligatoirement dans les pharmacies, les requérants ne sauraient faire prévaloir et imposer à autrui leurs convictions religieuses pour justifier le refus de vente de ce produit.

¹¹⁹ *Johnston et autres c. Irlande*, arrêt du 18 décembre 1986, §§ 62-63. Pour la Cour, la liberté du requérant d'avoir des convictions et de les manifester ne se trouvait assurément pas en cause ; il se plaignait, en substance, de l'inexistence du divorce en droit irlandais, question à laquelle l'article 9, pris dans son sens ordinaire, ne s'étend pas selon elle.

¹²⁰ *D. c. France*, décision du 6 décembre 1983. La Commission a observé que le requérant n'alléguait pas qu'il serait obligé d'agir contre sa conscience au cas où il délivrerait la lettre de répudiation, cette délivrance opérant régulièrement divorce en droit juif ; dès lors, la Commission estimait qu'en refusant de remettre à son ex-épouse la lettre de répudiation constatant le divorce religieux, le requérant n'a pas manifesté sa religion par l'accomplissement d'un rite ou d'une pratique religieuse au sens de l'article 9, paragraphe 1 de la Convention.

¹²¹ *Salonen c. Finlande*, décision du 2 juillet 1997. La Commission a noté que le prénom procédait certainement d'une forte motivation personnelle. Cependant, elle ne saurait estimer qu'il s'agissait là de la manifestation d'une conviction au sens où elle pourrait être interprétée comme l'expression d'une vision cohérente sur des problèmes fondamentaux.

¹²² *Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision du 22 février 1995. Voir également *Knudsen c. Norvège*, décision du 8 mars 1985.

¹²³ *Les Saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994.

¹²⁴ *Darby c. Suède*, arrêt du 23 octobre 1990, §§ 30-34.

¹²⁵ *Khan c. Royaume-Uni*, décision du 7 juillet 1986.

particulier, le requérant n'est aucunement tenu d'établir qu'il a agi conformément à un commandement de la religion en question¹²⁶.

Restrictions

[56.] La manifestation par une personne de sa religion ou de ses convictions pouvant avoir des conséquences pour autrui, les rédacteurs de la Convention ont assorti ce volet de la liberté de religion des réserves émises à l'article 9, paragraphe 2¹²⁷.

[57.] Cela étant, le caractère fondamental des droits garantis à l'article 9, paragraphe 1 se traduit aussi par le mode de formulation de la clause relative à leur restriction. A la différence des seconds paragraphes des articles 8, 10 et 11, qui s'appliquent à l'ensemble des droits mentionnés en leur premier paragraphe, celui de l'article 9 ne vise que la « liberté de manifester sa religion ou ses convictions ». Il constate de la sorte que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun¹²⁸. En revanche, le droit d'avoir ou non une croyance et de changer de religion selon sa conscience est un droit absolu¹²⁹ non couvert par les restrictions énoncées au paragraphe 2 de l'article 9.

[58.] Le second paragraphe de l'article 9 dispose que toute restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction doit être prévue par la loi et nécessaire, dans une société démocratique, à la poursuite de l'un ou de plusieurs des buts légitimes qui y sont énoncés¹³⁰.

[59.] La jurisprudence relative à l'article 9 de la Convention veut également que, si l'intéressé a la possibilité de prendre des mesures pour contourner une restriction à sa liberté de manifester sa religion ou sa conviction, il n'y ait pas d'ingérence dans l'exercice du droit découlant de l'article 9, paragraphe 1 et la restriction n'ait donc pas à être justifiée au regard de l'article 9, paragraphe 2¹³¹. Dans l'affaire *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, concernant le refus de délivrer à une communauté religieuse l'autorisation nécessaire pour pratiquer, conformément à ses prescriptions religieuses, l'abattage d'animaux dans le but de les consommer, la Cour a estimé qu'il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière. Cela n'étant pas le cas, la Cour a estimé que le refus d'agrément litigieux ne constituait pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion¹³².

[60.] Enfin, il convient de souligner que l'énumération des exceptions à la liberté de chacun de manifester sa religion ou ses convictions qui figure dans le second paragraphe de l'article 9 est exhaustive et que la définition de ces exceptions est restrictive¹³³. Pour être compatible avec la Convention, une restriction à cette liberté doit notamment être inspirée par un but susceptible d'être rattaché à l'un de ceux que cette disposition énumère¹³⁴.

[61.] Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à défendre

¹²⁶ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, § 82.

¹²⁷ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 80.

¹²⁸ Voir *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, § 33.

¹²⁹ Résolution 1846 (2011) de l'APCE « Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion ». Voir également *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 80.

¹³⁰ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 80.

¹³¹ *Ibid.*, § 83.

¹³² *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000, §§ 80-83 (la viande préparée conformément aux convictions de l'association requérante était également disponible auprès d'autres fournisseurs d'un pays voisin).

¹³³ Voir, par exemple, *S.A.S. c. France*, arrêt du 1^{er} juillet 2014, § 113 ; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 132 ; *Nolan et K. c. Russie*, arrêt du 12 février 2009, § 73.

¹³⁴ Voir entre autres, *S.A.S. c. France*, arrêt du 1^{er} juillet 2014, § 113.

le droit fondamental à la liberté d'expression en veillant à ce que les lois nationales ne limitent pas abusivement les discours fondés sur des considérations religieuses.¹³⁵

ii. Port de symboles et de vêtements religieux (codes vestimentaires)

[62.] Le port de symboles ou de vêtements religieux constitue une forme de manifestation des convictions religieuses au sens de l'article 9. Dans l'arrêt *Eweida et autres*¹³⁶ la Cour a qualifié cette manifestation de droit fondamental, non seulement parce qu'une société démocratique saine a besoin de tolérer et soutenir le pluralisme et la diversité mais aussi en raison de l'utilité que revêt, pour quiconque fait de la religion un principe essentiel de sa vie, la possibilité de communiquer cette conviction à autrui¹³⁷.

[63.] Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de l'article 9 à l'égard de la première requérante, considérant qu'un juste équilibre n'avait pas été ménagé entre la volonté de la requérante de manifester sa religion par le port d'une croix et l'intérêt de l'employeur privé. Elle a également noté que rien ne prouvait que le port d'autres symboles religieux, précédemment autorisés, eût nui à l'image de la compagnie aérienne en question¹³⁸.

[64.] Par conséquent, les restrictions au port de vêtements ou d'autres signes ostentatoires révélant des croyances religieuses constituent normalement des ingérences dans le droit de manifester ses convictions religieuses. La compatibilité de ces restrictions avec l'article 9 dépendra des motifs invoqués pour les justifier, de la proportionnalité de l'ingérence et de la question de savoir si un juste équilibre a été ménagé. Comme l'a également souligné la Cour dans l'affaire *Eweida*, l'importance que revêtait pour la deuxième requérante la possibilité de manifester sa religion par le port visible de la croix doit peser lourdement dans la balance¹³⁹.

[65.] Dans ce domaine, la Cour reconnaît aux pouvoirs publics une certaine marge d'appréciation, notamment lorsque l'Etat justifie son choix par la sécurité publique ou la sécurité d'autrui¹⁴⁰ ou par la nécessité ressentie d'empêcher certains mouvements religieux fondamentalistes de faire pression sur des personnes non pratiquantes ou appartenant à d'autres confessions¹⁴¹.

[66.] Cela dit, l'appréciation des motifs de la restriction doit se faire dans chaque cas en tenant compte des circonstances particulières. Dans l'affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*¹⁴², la Cour a conclu à une violation de l'article 9, observant en particulier que rien ne permettait de démontrer que les requérants représentaient une menace pour l'ordre public ou aient fait acte de prosélytisme en

¹³⁵ Résolution 2036 (2015) de l'APCE « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », §6.4.

¹³⁶ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013.

¹³⁷ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 94.

¹³⁸ *Ibid.* On trouvera plus d'informations sur cet arrêt dans le cadre des obligations positives de l'Etat s'agissant des relations employeur privé/employé – voir également ci-après 3.A.iii.

¹³⁹ Voir *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, § 99.

¹⁴⁰ Par exemple *Phull c. France*, décision du 11 janvier 2005 et *El Morsli c. France*, décision du 4 mars 2008 (obligation de retirer un vêtement à connotation religieuse lors d'un contrôle de sécurité); *Mann Singh c. France*, décision du 11 juin 2007 (obligation de figurer tête nue sur des photos d'identité produites pour l'établissement de documents officiels). La Cour n'a conclu à une violation de l'article 9 dans aucune des affaires précitées. Voir également ci-après la décision de la Cour concluant à une non-violation de l'article 9 concernant la deuxième requérante dans l'affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, § 99 : « les responsables hospitaliers sont mieux placés pour prendre des décisions concernant la sécurité dans leur établissement que le juge, qui plus est un tribunal international devant lequel personne n'a directement témoigné ».

¹⁴¹ *Karaduman c. Turquie*, décision du 3 mai 1993 (obligation pour une jeune diplômée de figurer tête nue et non coiffée d'un foulard islamique sur une photographie officielle); *Köse et 93 autres c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006 (interdiction de porter le foulard dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement à vocation religieuse, à titre de mesure générale imposée à tous les élèves sans considération de conviction : irrecevable); *Kurtulmuş c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006 (interdiction faite à un professeur d'université de porter le foulard); *Dogru c. France*, arrêt du 4 décembre 2008, §§ 47-78 (exclusion d'un établissement scolaire public de jeunes filles qui refusaient de retirer leurs vêtements religieux en cours d'éducation physique et sportive : pas de violation); de même, *Kervanci c. France*, arrêt du 4 décembre 2008, §§ 46-78.

¹⁴² *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, arrêt du 23 février 2010. Les requérants, membres du groupe religieux *Aczimendi tarikati*, se plaignaient de leur condamnation pour avoir manifesté leur religion à travers leur tenue vestimentaire, s'étant promenés dans la rue et ayant comparu devant un tribunal vêtus de la tenue caractéristique de leur groupe (composée d'un turban, d'un saroual et d'une tunique, tous de couleur noire, ainsi que d'un bâton).

exerçant des pressions abusives sur les passants lors de leur rassemblement. La Cour a souligné que contrairement à d'autres affaires, celle-ci concernait une sanction pour le port d'une tenue vestimentaire particulière dans des lieux publics ouverts à tous, et non la réglementation du port de symboles religieux dans des établissements publics, où la neutralité religieuse peut primer sur le droit de manifester sa religion¹⁴³.

[67.] Dans l'affaire *S.A.S. c. France*¹⁴⁴, concernant l'interdiction du port d'un voile dissimulant le visage, la Cour a tenu compte de la marge d'appréciation accordée à l'Etat dans le cadre des relations entre l'Etat et les religions dans une société donnée. Elle a conclu que la France disposait en l'espèce d'une ample marge d'appréciation, d'autant plus qu'il n'y avait pas de communauté de vue entre les Etats membres du Conseil de l'Europe sur la question du port du voile intégral dans l'espace public. Il n'y avait pas de consensus européen contre l'interdiction. Par conséquent, l'interdiction en question pouvait passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui ». Partant, il n'y avait eu violation ni de l'article 8 ni de l'article 9 de la Convention. Les différences de réglementation entre les Etats peuvent ainsi passer pour entrer dans le champ de la marge d'appréciation.

[68.] La Cour a également examiné plusieurs requêtes sur le port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, à la fois par les élèves et étudiants¹⁴⁵ et par les enseignants¹⁴⁶. Dans l'affaire *Leyla Şahin c. Turquie*¹⁴⁷, la Grande Chambre a rappelé l'ample marge d'appréciation qu'elle accorde aux Etats en la matière :

109. 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 national [...] Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, d'autant plus [...] au vu de la diversité des approches nationales quant à cette question. En effet, il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société [...] et le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes [...]. La réglementation en la matière peut varier, par conséquent, d'un pays à l'autre, en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public [...]. Dès lors, le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'Etat concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré [...].

¹⁴³ *Ibid.* §§ 50-52.

¹⁴⁴ Arrêt [GC] du 1^{er} juillet 2014.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, *Kervancı c. France*, arrêt du 4 décembre 2008 ; *Aktas c. France*, décision du 30 juin 2009 ; *Ranjit Singh c. France*, décision du 30 juin 2009. Ces affaires concernaient l'expulsion d'élèves d'établissements scolaires en raison de leur refus de retirer différents symboles religieux (foulards islamiques et keskis ou sous-turbans sikhs) pendant les cours. La Cour a considéré que l'ingérence dans le droit de manifester leurs convictions pouvait être considérée comme proportionnée aux buts légitimes de protéger les droits et les libertés d'autrui et l'ordre public. Les exclusions n'étaient pas fondées sur une objection aux convictions religieuses en tant que telles et l'interdiction visait à préserver le principe constitutionnel de laïcité.

¹⁴⁶ Voir par exemple *Dahlab c. Suisse*, décision du 15 février 2001. La Cour a considéré que l'interdiction faite à une enseignante de primaire de porter le foulard islamique dans le cadre de son activité d'enseignement était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique, eu égard en particulier au fait que les élèves dont elle était chargée avaient entre quatre et huit ans, se trouvant donc dans un âge où ils étaient plus facilement influençables que d'autres élèves d'un âge plus avancé. La Cour est parvenue à la même conclusion dans l'affaire *Kurtulmuş c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006, concernant l'interdiction faite à un professeur d'université de porter le foulard islamique dans l'exercice de ses fonctions. Elle a considéré que l'Etat est en droit de limiter le port du foulard islamique par les agents de la fonction publique si cela nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, que la requérante avait librement adhéré au statut de fonctionnaire et que le code vestimentaire en question, qui s'imposait sans distinction à tous les membres de la fonction publique, avait pour finalité de préserver le principe de la laïcité et celui de la neutralité de la fonction publique, en particulier de l'enseignement public. Des différences dans les normes appliquées par les Etats peuvent ainsi être considérées comme relevant du champ de la marge d'appréciation.

¹⁴⁷ Arrêt [GC] du 10 novembre 2005. En l'espèce, la requérante (une étudiante) soutenait que l'interdiction qui lui était faite de porter le foulard islamique à l'université et le fait qu'elle se soit ensuite vu refuser l'accès aux cours constituait une violation de ses droits garantis par l'article 9 de la Convention et l'article 2 du Protocole n° 1. La Cour a reconnu qu'il y avait eu ingérence dans le droit de la requérante de manifester sa religion, que cette ingérence poursuivait pour l'essentiel les buts légitimes de la protection des droits et libertés d'autrui et de la protection de l'ordre public, et qu'elle était « prévue par la loi ». Quant à savoir si l'ingérence litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique », la Grande Chambre a conclu qu'elle était justifiée dans son principe et proportionnée aux buts poursuivis, compte tenu d'arguments fondés notamment sur les principes de laïcité et d'égalité, ainsi que sur la protection des droits des femmes, au cœur du système constitutionnel turc et de la Convention, §§ 115-116. La Cour a également conclu que ce raisonnement pouvait être appliqué par analogie à la violation alléguée du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1 et que l'interdiction du port du foulard ne constituait pas une ingérence dans le droit à l'instruction de la requérante, § 162. Voir également *Köse et autres c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006.

[69.] S'exprimant sur l'interdiction des vêtements religieux comme la *burqa* et le *niqab*, sujet de débat dans de nombreux pays européens, le Commissaire aux droits de l'homme a considéré en 2011 que l'interdiction générale du voile intégral est une mesure bien mal inspirée, portant atteinte à la vie privée¹⁴⁸. Il a conseillé de manière générale aux Etats :

[...] d'éviter de légiférer sur le code vestimentaire, sauf dans les cas précis prévus par la Convention. Il est néanmoins légitime d'instaurer une réglementation afin que les représentants de l'Etat, par exemple les policiers, portent une tenue correcte. Dans certains cas, il faut respecter une neutralité totale excluant les symboles d'appartenance religieuse ou politique. Dans d'autres, une société multiethnique et diverse peut souhaiter souligner et refléter sa diversité dans la tenue de ses agents.

[...]

Politiquement, tout l'enjeu pour l'Europe est de promouvoir la diversité et le respect des croyances d'autrui tout en protégeant la liberté d'expression. Si le port du voile intégral est considéré comme l'expression d'une opinion particulière, alors la question qui se pose ici est celle d'un conflit possible entre des droits similaires ou identiques – bien que considérés sous deux angles totalement différents.

[70.] Dans sa Résolution 1743 (2010) « Islam, islamisme et islamophobie en Europe »¹⁴⁹, l'Assemblée parlementaire évoque l'interdiction du voile intégral ou d'autres vêtements religieux ou particuliers :

16. [...] L'article 9 de la Convention reconnaît à toute personne le droit de choisir librement de porter ou non une tenue religieuse en privé ou en public. Les restrictions légales imposées à cette liberté peuvent se justifier lorsqu'elles s'avèrent nécessaires dans une société démocratique, notamment pour des raisons de sécurité ou lorsque les fonctions publiques ou professionnelles d'une personne lui imposent de faire preuve de neutralité religieuse ou de montrer son visage. Toutefois, l'interdiction générale du port de la burqa et du niqab dénierait aux femmes qui le souhaitent librement le droit de couvrir leur visage.

L'Assemblée parlementaire a également demandé au Comité des Ministres¹⁵⁰ :

3.13. d'inviter les Etats membres à ne pas adopter une interdiction générale du port du voile intégral ou d'autres tenues religieuses ou particulières [...] ; les restrictions légales imposées à cette liberté peuvent être justifiées lorsqu'elles s'avèrent nécessaires dans une société démocratique, notamment pour des raisons de sécurité ou lorsque les fonctions publiques ou professionnelles d'une personne lui imposent de faire preuve de neutralité religieuse ou de montrer son visage.

iii. Manifestation de la religion et des convictions dans différents contextes

[71.] Les juges de Strasbourg se montrent généralement réticents à reconnaître une quelconque obligation positive faite à l'employeur de prendre des mesures destinées à faciliter la manifestation d'une conviction, par exemple en libérant un salarié de ses obligations professionnelles pour lui permettre de pratiquer sa religion à un moment précis ou d'une manière particulière. Les salariés sont tenus de respecter les règles relatives à leurs horaires de travail et le licenciement d'une personne pour une absence au travail motivée par l'accomplissement de rites religieux n'entre pas dans le champ d'application de l'article 9¹⁵¹. Dans des affaires concernant l'absence ou le refus de travailler certains jours pour des activités religieuses, il a été considéré que les mesures prises par les autorités à l'encontre des requérants n'étaient pas motivées par les convictions religieuses de ces derniers mais justifiées par les obligations contractuelles spécifiques liant les intéressés à leurs employeurs respectifs. Dans les cas de restrictions imposées par l'employeur à la possibilité pour l'employé de se livrer à des pratiques religieuses, la Commission a conclu dans plusieurs décisions à l'absence d'ingérence dans l'exercice de la liberté de religion du requérant au motif que celui-ci pouvait démissionner de ses fonctions et trouver un autre travail¹⁵².

¹⁴⁸ Point de vue sur « La Burqa et le droit au respect de la vie privée » publié le 20 juillet 2011, voir *Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place. Points de vue de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, p. 39-43.

¹⁴⁹ Adoptée le 23 juin 2010.

¹⁵⁰ Recommandation 1927 (2010) de l'APCE, « Islam, islamisme et islamophobie en Europe », adoptée le 23 juin 2010.

¹⁵¹ Voir *X c. Royaume-Uni*, décision du 12 mars 1981 ; *Kontinen c. Finlande*, décision du 3 décembre 1996 ; *Stedman c. Royaume-Uni*, décision du 9 avril 1997 ; *Kosteski c. « ex-République yougoslave de Macédoine »*, arrêt du 13 avril 2006, § 39.

¹⁵² *Kontinen c. Finlande* (ne relève pas de la protection de l'article 9, la révocation d'un fonctionnaire n'ayant pas respecté ses horaires de travail au motif que l'Eglise adventiste du septième jour, à laquelle il appartenait, interdisait à ses membres de travailler le vendredi après le

[72.] La Cour a également considéré – dans une affaire portant sur le refus de reporter à une autre date une audience qui avait été fixée à une date correspondant à une festivité juive – que même à supposer qu’il y ait eu ingérence dans le droit du requérant au titre de l’article 9, cette ingérence était prévue par la loi et se justifiait par la protection des droits et libertés d’autrui – notamment le droit des justiciables à bénéficier d’un bon fonctionnement de l’administration de la justice et à voir respecter le principe du délai raisonnable de la procédure¹⁵³.

[73.] Dans l’affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, deux employés (troisième et quatrième requérants) avaient été licenciés pour avoir opposé leur objection de conscience à exécuter une tâche dont ils estimaient qu’elle aurait pour effet de cautionner, d’approuver ou de faciliter un comportement homosexuel. Tout en rappelant l’importance de la protection du droit à la liberté de religion et admettant que, dans le cas de la troisième requérante, l’obligation faite par l’autorité locale à tous les officiers d’état civil affectés à l’enregistrement des naissances, mariages et décès de s’occuper aussi des unions civiles a eu des répercussions négatives particulières sur elle en raison de ses convictions religieuses, la Cour a jugé que l’Etat n’avait pas excédé la marge d’appréciation dont il jouissait et a donc rejeté la demande d’aménagement raisonnable déposée par les requérants¹⁵⁴. De même, pour le quatrième requérant, la Cour n’a pas jugé que la marge d’appréciation ait été dépassée. Bien que la Cour estime que la décision que prend une personne de signer un contrat de travail et d’assumer des responsabilités dont celle-ci sait qu’elles auront des répercussions sur sa liberté de manifester sa conviction religieuse n’est pas concluante sur la question de l’existence d’une ingérence dans les droits découlant de l’article 9, il s’agit d’un élément à mettre en balance lorsqu’il faut rechercher si un juste équilibre a été ménagé. Cela étant dit, la Cour a estimé que l’élément le plus important à retenir était que l’action de l’employeur visait à garantir la mise en œuvre de sa politique de prestation de services sans discrimination¹⁵⁵. En ce qui concerne la première requérante, qui s’est plainte du fait que son employeur ait émis des restrictions au port visible de la croix chrétienne autour de son cou sur le lieu de travail, la Cour a considéré le problème au terme de l’obligation positive des Etats d’assurer les droits, selon l’article 9, à ceux qui relèvent de sa compétence, au vue du fait que l’acte incriminé est du fait d’une compagnie privée et, de fait, n’était pas directement attribuable à l’Etat défendeur. La Cour a donc examiné si le droit de la requérante à manifester librement sa religion était suffisamment assuré dans l’ordre juridique interne, et si un équilibre juste entre ses droits et ceux des autres avait été trouvé. Elle a conclu qu’un équilibre juste n’avait pas été trouvé entre le désir de la requérante de manifester ses croyances religieuses d’un côté, et le souhait des employés de renvoyer une certaine image d’entreprise de l’autre. En ce qui concerne la deuxième requérante, la Cour ne trouva au contraire aucune violation de l’article 9, pris isolément ou conjointement avec l’article 14 de la Convention, gardant à l’esprit que la raison de la demande qui lui fut adressée de retirer sa croix, ou de la porter d’une autre manière, était la protection sanitaire et la sécurité hospitalière.

[74.] Un autre aspect important soulevé ici est celui de la protection contre toute discrimination fondée sur la religion en matière d’emploi. Dans sa Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, l’ECRI souligne l’importance, pour la réussite d’une entreprise, de créer des lieux de travail dont les membres soient respectés et voient leur apport valorisé indépendamment – entre autres – de leur religion. L’ECRI recommande notamment aux gouvernements des Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer du monde du travail, en droit et en fait et dans les secteurs public comme privé, le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial fondés sur des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l’origine nationale ou ethnique (ci-après : racisme, discrimination raciale et harcèlement racial), et d’adopter au niveau national une législation et des mécanismes de mise en œuvre garantissant l’application active des droits et une pleine égalité dans

coucher du soleil) ; voir également *Stedman c. Royaume-Uni* (licenciement d’une salariée par un employeur du secteur privé à la suite du refus de l’intéressée de travailler le dimanche).

¹⁵³ *Francesco Sessa c. Italie*, arrêt du 3 avril 2012, § 37 (le requérant alléguait que le refus de l’autorité judiciaire de reporter l’audience litigieuse, fixée à une date correspondant à une fête juive, l’avait empêché d’y participer en sa qualité de représentant de l’un des plaignants et avait porté atteinte à son droit de manifester librement sa religion).

¹⁵⁴ *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013, § 106.

¹⁵⁵ *Ibid.*, § 109.

la pratique. Elle leur recommande également de veiller à ce que le personnel chargé de l'encadrement et des ressources humaines reçoive la formation initiale et le soutien professionnel nécessaires pour interagir avec des employés d'horizons ethniques, religieux et linguistiques divers et pour éliminer et prévenir la discrimination et le harcèlement raciaux¹⁵⁶.

[75.] Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a rappelé que l'expression de la foi était parfois dûment limitée par la législation nationale et les politiques qui ne permettent pas l'aménagement des croyances et pratiques religieuses.¹⁵⁷ Elle appelle ainsi les Etats à promouvoir l'aménagement raisonnable dans le cadre du principe de la discrimination indirecte de manière à défendre la liberté de conscience sur le lieu de travail tout en veillant à ce que l'accès aux services prévus par la loi soit maintenu et que le droit d'autrui à ne pas être discriminé soit protégé ».¹⁵⁸

[76.] En ce qui concerne la célébration des fêtes religieuses, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales encourage les autorités à poursuivre le dialogue avec les représentants des communautés religieuses et des minorités nationales qui célèbrent des fêtes religieuses des jours qui ne sont pas des jours fériés officiels, afin de trouver des solutions appropriées pour que les personnes appartenant à une minorité nationale aient les mêmes possibilités de jouir de leur droit de manifester leur religion ou leur croyance¹⁵⁹.

[77.] De même, la Commission de Venise a formulé les propositions suivantes dans ses Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses :

- *Journées d'activités religieuses.* Les deux types de journées soulevant des questions d'exemption sont certains jours de la semaine (par exemple la prière du vendredi ou bien l'observation du repos le samedi ou le dimanche) et certaines dates du calendrier (par exemple Noël, Yom Kippur ou Ramadan) revêtant une signification religieuse. Les lois de l'Etat devraient refléter, autant que possible, l'esprit de tolérance et le respect des croyances religieuses.

- *Alimentation.* Plusieurs aliments sont proscrits par de nombreuses religions ou traditions éthiques, y compris la viande en général, le porc, la viande n'ayant pas été préparée selon certaines pratiques rituelles et l'alcool. Dans un esprit de tolérance, l'Etat devrait encourager les institutions délivrant des repas – en particulier les écoles, les hôpitaux, les prisons et les casernes – à proposer des repas optionnels aux personnes désirant se plier à des préceptes religieux ou moraux¹⁶⁰.

[78.] Dans sa Recommandation 1396 (1999) sur la religion et la démocratie, l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres :

13.1. à garantir la liberté de conscience et d'expression religieuse dans le cadre des conditions énoncées dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, pour tous les citoyens, et, en particulier :

[...]

b. faciliter, dans les limites prévues par l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'observation des rites et coutumes religieux, par exemple en ce qui concerne le mariage, les vêtements, les jours saints (avec des possibilités d'ajustement des jours de congé) et le service militaire ;

¹⁵⁶ Sur la question du licenciement discriminatoire pour des questions de religion, voir également *Ivanova c. Bulgarie*, arrêt du 12 avril 2007.

¹⁵⁷ Résolution 2036 (2015) de l'APCE « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », §1. Dans le §2 de la Résolution, l'Assemblée parlementaire se réfère à l'aménagement raisonnable des croyances et pratiques religieuses comme moyen pragmatique de s'assurer de l'effectivité et de la pleine jouissance de la liberté de religion. Lorsqu'il est appliqué dans un esprit de tolérance, ce concept permet à tous les groupes religieux de vivre en harmonie dans le respect et l'acceptation de la diversité. De plus, dans le §6.1, les Etats membres sont appelés à promouvoir la culture de la tolérance et du « vivre ensemble », fondée sur l'acceptation du pluralisme religieux et de la contribution des religions à une société démocratique et pluraliste, mais également sur le droit des individus à n'adhérer à aucune religion.

¹⁵⁸ §§6.2 et 6.2.2. Voir également *Accommodements institutionnels et citoyens: cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*. Tendances de la cohésion sociale, n° 21, Conseil de l'Europe Publishing Editions.

¹⁵⁹ Deuxième avis du Comité consultatif sur la Pologne, adopté le 20 mars 2009, § 112. Voir également Résolution CM/ResCMN(2012)20 du Comité des Ministres du 28 novembre 2012 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Pologne.

¹⁶⁰ Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, adoptées par la Commission de Venise à sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).

[79.] Le droit des membres des forces armées à la liberté de pensée, de conscience et de religion a été rappelé par le Comité des Ministres en février 2010 dans sa Recommandation sur les droits des membres des forces armées. Il a toutefois précisé que l'exercice de ce droit peut faire l'objet de restrictions spécifiques aux exigences de la vie militaire. Toute restriction devrait toutefois répondre aux critères prévus par l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les membres des forces armées sur la base de leur religion ou de leur conviction¹⁶¹.

[80.] Dans l'affaire *Kalaç c. Turquie*, la Cour a considéré qu'en embrassant une carrière militaire, une personne se plie de son plein gré au système de discipline militaire qui implique, par nature, la possibilité d'appliquer à certains droits et libertés des membres des forces armées des limitations ne pouvant être imposées aux civils. Les Etats peuvent adopter pour leurs armées des règlements disciplinaires interdisant tel ou tel comportement, notamment une attitude qui va à l'encontre de l'ordre établi répondant aux nécessités du service militaire¹⁶². En l'espèce, le requérant, dans les limites apportées par les exigences de la vie militaire, a pu s'acquitter des obligations qui constituent les formes habituelles par lesquelles un musulman pratique sa religion. Ainsi, il disposait notamment de la possibilité de prier cinq fois par jour et d'accomplir les autres devoirs religieux, notamment celui d'observer le jeûne du ramadan et de se rendre aux prières du vendredi à la mosquée. La Cour en a conclu que la mesure de mise à la retraite d'office du requérant n'était pas motivée par la façon dont ce dernier avait manifesté sa religion mais par son comportement et ses agissements, qui portaient atteinte à la discipline militaire et au principe de laïcité¹⁶³.

iv. Droits des personnes privées de liberté

[81.] On peut attendre de l'administration pénitentiaire qu'elle reconnaisse les besoins religieux de ceux qui sont privés de leur liberté en autorisant les détenus à prendre part à l'accomplissement des rites religieux. Les Règles pénitentiaires européennes¹⁶⁴, qui visent à donner des orientations à l'administration pénitentiaire¹⁶⁵, disposent notamment que :

29.2 Le régime carcéral doit être organisé, autant que possible, de manière à permettre aux détenus de pratiquer leur religion et de suivre leur philosophie, de participer à des services ou réunions menés par des représentants agréés des dites religions ou philosophies, de recevoir en privé des visites de tels représentants de leur religion ou leur philosophie et d'avoir en leur possession des livres ou publications à caractère religieux ou spirituel.

29.3 Les détenus ne peuvent être contraints de pratiquer une religion ou de suivre une philosophie, de participer à des services ou des réunions religieuses, de participer à des pratiques religieuses ou bien d'accepter la visite d'un représentant d'une religion ou d'une philosophie quelconque.

La règle 22 prévoit également la prise en compte des exigences liées à des convictions religieuses dans le régime alimentaire des détenus.

[82.] Des dispositions similaires concernant le régime alimentaire et la liberté de religion ou de conviction sont contenues dans la Recommandation du Comité des Ministres¹⁶⁶ relative aux détenus étrangers :

30.1. Les détenus doivent avoir le droit d'exercer ou de changer de religion ou de croyance et doivent être protégés de toute contrainte à cet égard ;

30.2. Les autorités pénitentiaires doivent, dans la mesure du possible, accorder aux détenus étrangers l'accès à des représentants agréés de leur religion ou croyance.

¹⁶¹ Recommandation CM/Rec(2010)4 sur les droits de l'homme des membres des forces armées adoptée le 24 février 2010, Annexe H 40.

¹⁶² *Kalaç c. Turquie*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, § 28.

¹⁶³ *Ibid.*, § 29.

¹⁶⁴ Recommandation Rec (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée le 11 janvier 2006. Dans le commentaire relatif à la Règle 29 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, il est dit que les Règles pénitentiaires ont considéré jusqu'ici la place de la religion en prison comme non problématique et se sont limitées à formuler des recommandations positives sur les meilleurs moyens d'organiser la vie religieuse en prison. Cependant, l'augmentation dans certains pays du nombre de détenus animés de fortes convictions religieuses nécessite l'adoption d'une approche mieux fondée en principe, ainsi que d'exigences positives.

¹⁶⁵ Les règles 29 (2)-(3) ont été mentionnées dans l'affaire précitée *Jakobski c. Pologne*.

¹⁶⁶ Recommandation CM/Rec (2012)12 relative aux détenus étrangers, adoptée le 10 octobre 2012.

Cependant, à certains égards, cette Recommandation va plus loin que les Règles pénitentiaires européennes, par exemple :

20. [...] les autorités pénitentiaires doivent, autant que possible, offrir aux détenus la possibilité d'acheter et de cuisiner des aliments leur permettant d'avoir un régime alimentaire davantage adapté à leur culture et de prendre leurs repas à des heures qui correspondent à leurs exigences religieuses.

Pour assurer le bon ordre, la sécurité et la sûreté, elle formule en outre les recommandations suivantes aux Etats :

32.2. Le personnel pénitentiaire doit être vigilant aux conflits potentiels ou réels entre groupes au sein de la population carcérale pouvant découler des différences culturelles ou religieuses ou des tensions interethniques.

32.4. La nationalité, la culture ou la religion d'un détenu ne doivent pas être des facteurs déterminants dans l'évaluation du risque que pose ce détenu pour la sécurité et la sûreté.

[83.] Dans ses arrêts récents, la Cour européenne des droits de l'homme a attiré l'attention des autorités sur l'importance de la recommandation du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, fussent-elles non contraignantes¹⁶⁷. La jurisprudence de la Cour montre que lorsqu'une religion ou des convictions imposent un régime alimentaire précis, ce dernier devrait être respecté par les autorités, pour autant que cela ne représente pas une charge disproportionnée¹⁶⁸. En outre, des dispositions doivent être prises pour permettre aux détenus de prendre part aux cultes religieux ou de bénéficier d'une assistance spirituelle¹⁶⁹. Cela dit, en règle générale, il est aisément admis que le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements pénitentiaires répond à un intérêt légitime de l'Etat. L'article 9 ne saurait, par exemple, être invoqué pour exiger la reconnaissance d'un statut spécial aux détenus qui considèrent que le port d'un uniforme carcéral et le travail obligatoire portent atteinte à leurs convictions¹⁷⁰. En outre, les autorités bénéficient d'une marge d'appréciation assez étendue en ce qui concerne le choix des mesures destinées à assurer l'ordre et la sécurité. Ainsi, la nécessité de pouvoir identifier les détenus peut justifier le refus de les autoriser à se laisser pousser la barbe, tandis que le refus de leur fournir un chapelet¹⁷¹ ou un ouvrage comportant des indications détaillées sur les arts martiaux peut se justifier par des considérations de sécurité, même lorsqu'il peut être démontré que ces articles sont indispensables à la pratique convenable d'une religion.

[84.] Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'est inquiété du fait qu'aucune mesure n'ait été prise pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de respecter leur culture et leur religion au sein du système pénitentiaire¹⁷². Il a appelé les autorités d'un Etat Partie à mener des activités de sensibilisation et de formation de grande ampleur auprès des services publics concernés, notamment des forces de l'ordre et du corps judiciaire, ainsi qu'auprès de la société dans son ensemble, afin d'améliorer la connaissance des garanties internationales et nationales applicables en matière de droits de l'homme¹⁷³.

v. Objection de conscience au service militaire

[85.] En ce qui concerne l'objection de conscience au service militaire, dans l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)4 sur les droits de l'homme des membres des forces armées, le Comité des Ministres recommande aux Etats membres :

¹⁶⁷ *Slawomir Musial c. Pologne*, arrêt du 20 janvier 2009, § 96 ; *Vartic c. Roumanie* (n° 2), arrêt du 17 décembre 2013, § 53.

¹⁶⁸ Voir par exemple *Jakobski c. Pologne*, arrêt du 7 décembre 2010, §§ 42–55 (refus d'assurer à un détenu bouddhiste un régime alimentaire végétarien comme l'exigeait sa religion : violation de l'article 9). Voir également *X c. Royaume-Uni*, décision du 5 mars 1976.

¹⁶⁹ Dans les affaires connexes *Poltoratski c. Ukraine* et *Kuznetsov c. Ukraine*, arrêts du 29 avril 2003 (des détenus du « couloir de la mort » se plaignaient de n'avoir pas été autorisés à recevoir la visite d'un prêtre ni à assister au service religieux ouvert aux autres détenus). Les requérants ont obtenu gain de cause au motif que l'ingérence n'était pas « prévue par la loi », car l'instruction applicable en la matière ne satisfaisait pas aux conditions requises pour être qualifiée de « loi » au sens de la Convention.

¹⁷⁰ *McFeeley et autres c. Royaume-Uni*, décision du 15 mai 1980.

¹⁷¹ *X c. Autriche*, décision du 15 février 1965.

¹⁷² Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, § 61. Voir également Résolution CM/ResCMN(2013)1 du Comité des Ministres du 30 avril 2013 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Fédération de Russie.

¹⁷³ *Ibid.*, § 63.

41. Pour l’accomplissement du service militaire obligatoire, les appelés devraient avoir le droit d’être enregistrés comme objecteur de conscience, et un service alternatif de nature civile devrait leur être proposé.

42. Les membres professionnels des forces armées devraient pouvoir quitter les forces armées pour raison de conscience.

43. Une demande par un membre des forces armées à quitter les forces armées pour raison de conscience devrait être étudiée dans un délai raisonnable. Dans l’attente de l’examen de sa demande, ce membre devrait, lorsque cela s’avère possible, être transféré vers des fonctions qui ne sont pas liées au combat.

44. Toute demande à quitter les forces armées pour raison de conscience devrait, en cas de refus, être examinée, en dernier ressort, par un organe indépendant et impartial.

45. Les membres des forces armées ayant quitté légalement les forces armées pour raison de conscience ne devraient pas subir de discrimination ou faire l’objet de poursuites pénales. Une demande visant à quitter les forces armées pour raison de conscience ne devrait entraîner ni discrimination ni poursuites.

46. Les membres des forces armées devraient être informés des droits mentionnés aux paragraphes 41 à 45 ci-dessus et des procédures disponibles pour les exercer.

[86.] Dans l’affaire *Bayatyan c. Arménie*¹⁷⁴, la Grande Chambre a jugé pour la première fois que le fait de ne pas prévoir un service civil de remplacement pouvait, dans certaines circonstances, constituer une violation de l’article 9. Compte tenu de l’évolution de la législation et de la pratique des Etats européens ainsi que des accords internationaux, la Cour a conclu qu’il était nécessaire et prévisible qu’elle modifie l’interprétation de l’article 9 et qu’il ne fallait plus interpréter cette disposition à la lumière de l’article 4, paragraphe 3.b¹⁷⁵. Il existait un quasi-consensus au sein des Etats membres du Conseil de l’Europe puisque l’immense majorité d’entre eux avait déjà introduit le droit à l’objection de conscience et que la Convention, en tant qu’« instrument vivant », devait refléter cette évolution.

[87.] La Cour a indiqué que la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l’Europe qui ont connu ou connaissent encore un service militaire obligatoire ont mis en place des formes de service de remplacement afin d’offrir une solution en cas de conflit entre la conscience individuelle et les obligations militaires. Dès lors, un Etat qui n’a pas encore pris de mesure en ce sens ne dispose que d’une marge d’appréciation limitée et doit présenter des raisons convaincantes et impérieuses pour justifier quelque ingérence que ce soit. La Cour a rappelé à cet égard que pluralisme, tolérance et esprit d’ouverture caractérisent une « société démocratique » et que :

126 [...] une situation où l’Etat respecte les convictions d’un groupe religieux minoritaire, comme celui auquel appartient le requérant, en donnant à ses membres la possibilité de servir la société conformément aux exigences de leur conscience, bien loin de créer des inégalités injustes ou une discrimination comme le soutient le Gouvernement, est plutôt de nature à assurer le pluralisme dans la cohésion et la stabilité et à promouvoir l’harmonie religieuse et la tolérance au sein de la société.

¹⁷⁴ *Bayatyan c. Arménie* [GC], arrêt du 7 juillet 2011.

¹⁷⁵ Longtemps, la Cour a considéré, à la lumière de l’article 4§3.b de la Convention qui contient une disposition spécifique sur le service à caractère militaire, que le droit à l’objection de conscience au service militaire n’était pas couvert par l’article 9, voir par exemple *X c. République fédérale d’Allemagne*, décision du 5 juillet 1977. Elle estimait que l’article 9 n’impliquait pas en soi un droit à la reconnaissance de l’objection de conscience au service militaire obligatoire, à moins que le droit interne ne le prévoit, voir par exemple *G.Z. c. Autriche*, décision du 2 avril 1973. L’article 4§3.b de la Convention n’impose pas aux Etats de prévoir un service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience. La Cour a néanmoins admis que le service militaire obligatoire pouvait faire entrer en jeu d’autres aspects de la Convention, notamment lorsqu’on pouvait invoquer le caractère discriminatoire des sanctions infligées en cas de manquement à l’obligation de service militaire, voir par exemple, *Thlimmenos c. Grèce* [GC], arrêt du 6 avril 2000 (violation de l’article 14 combiné avec l’article 9). Voir également *Autio c. Finlande*, décision du 6 décembre 1991 (le fait que la durée du service civil soit plus longue que celle du service militaire relève de la marge d’appréciation de l’Etat) ; *Taştan c. Turquie*, arrêt du 4 mars 2008, §§ 27-31 (l’obligation faite à un homme âgé de 71 ans d’accomplir son service militaire, et le fait qu’il ait été contraint de participer à toutes les activités et aux exercices physiques au même titre que les appelés de 20 ans ont constitué un traitement dégradant au sens de l’article 3) ; *Ulke c. Turquie*, arrêt du 24 janvier 2006, §§ 61-62, (le requérant, un militant pacifiste qui avait été sanctionné à plusieurs reprises pour avoir refusé d’effectuer son service militaire en raison de ses convictions, subissait un traitement « inhumain » du fait de « l’alternance continue des poursuites et des peines d’emprisonnement » combinée à la possibilité théorique que cette situation se prolonge toute sa vie durant).

[88.] La réglementation du service de remplacement a également été examinée par d'autres organes du Conseil de l'Europe¹⁷⁶. Dans une décision sur la réclamation collective *Conseil Quaker pour les affaires européennes contre la Grèce*¹⁷⁷, le Comité européen des droits sociaux s'est penché sur la question du service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience :

25. [...] 18 mois supplémentaires [...] constitue[nt] une restriction disproportionnée au « droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris », contraire à l'article 1§2.

Par ailleurs, le Comité européen des droits sociaux a affirmé clairement dans ses conclusions relatives à l'Estonie¹⁷⁸ :

Au regard de l'article 1§2 de la Charte, la durée du service de remplacement ne peut excéder une fois et demi la durée du service militaire armé.

[89.] Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné que le droit à l'objection de conscience au service militaire devrait être garanti partout en Europe¹⁷⁹. Il a ajouté que lorsque ce droit est reconnu par la législation ou la pratique, il ne devrait plus y avoir de différenciation entre objecteurs de conscience sur la base de la nature de leurs convictions particulières, de même qu'il ne devrait pas s'exercer de discrimination contre les objecteurs de conscience parce qu'ils n'ont pas accompli leur service militaire ; de même, le service de remplacement ne devrait pas avoir un caractère punitif tenant à sa durée beaucoup plus longue.

[90.] Dans un avis juridique concernant l'Arménie, la Commission de Venise a rappelé que toute forme de contrôle du service de remplacement devrait être de nature civile ; pour lever toute ambiguïté, l'amendement considéré devrait disposer expressément que les instances militaires n'ont aucun rôle à jouer dans la supervision opérationnelle quotidienne de ceux qui effectuent un service de remplacement. Elle a également considéré que les autorités devraient veiller à ce que tout arrêté, réglementation ou mesure d'application pratique soient conformes au principe du contrôle civil du service de remplacement¹⁸⁰.

vi. Situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir d'une manière contraire à sa religion ou ses convictions

[91.] Bien que le texte de l'article 9 ne mentionne pas expressément l'interdiction de contraindre un citoyen à avoir ou adopter une religion ou une conviction, les situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir de manière contraire à celles-ci peuvent soulever des questions sous l'angle de cet article.

[92.] L'exigence de la mention de la religion sur les documents d'identité d'une personne est incompatible avec son droit de ne pas divulguer sa religion. Dans l'affaire *Sinan Isik c. Turquie*¹⁸¹, la Cour a conclu à une violation de l'article 9 tirant son origine non du refus de la mention de la confession du requérant (« alévi » plutôt qu'« islam ») sur sa carte d'identité mais d'un problème tenant à la mention, obligatoire ou facultative, de la religion sur celle-ci. La Cour a souligné que la liberté de manifester sa religion comportait un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de divulguer sa religion.

[93.] Cela dit, la révélation de ces informations peut se justifier dans deux types de cas. Premièrement, l'Etat peut s'enquérir des valeurs et convictions de candidats à la fonction publique au

¹⁷⁶ Le Comité des Ministres a affirmé dans la Recommandation R(87)8 relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire, § 10 : le service de remplacement ne doit pas revêtir le caractère d'une punition. Sa durée doit rester, par rapport à celle du service militaire, dans les limites raisonnables.

¹⁷⁷ Décision sur le bien-fondé du 27 avril 2001.

¹⁷⁸ Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2008, Estonie, Article 1.2.

¹⁷⁹ Carnet des droits de l'homme de Thomas Hammarberg, publié le 2 février 2012.

¹⁸⁰ CDL-AD(2011)051 Opinion on the draft law on amendments and additions to the law on alternative service of Armenia, adopté par la Commission de Venise à sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011), § 38.

¹⁸¹ Arrêt du 2 février 2010.

motif que les opinions qu'ils expriment sont incompatibles avec leur charge¹⁸². Mais cela peut être considéré comme une atteinte à la liberté d'expression garantie par l'article 10¹⁸³. Deuxièmement, une personne qui entend bénéficier d'un privilège spécial prévu en droit interne en raison de ses convictions sera probablement appelée à les faire connaître ou à les justifier. Cette situation peut par exemple se présenter lorsqu'une personne convoquée au service militaire demande à faire valoir son droit à l'objection de conscience, lorsque le droit interne prévoit cette possibilité¹⁸⁴. Dans l'affaire *Kosteski c. « ex-République yougoslave de Macédoine »*¹⁸⁵, le requérant avait été sanctionné pour s'être absenté de son travail le jour d'une fête religieuse. La Cour a formulé les observations suivantes :

39. [...] Bien que l'idée d'une décision de justice rendue par l'Etat sur la nature des convictions intimes et personnelles d'un citoyen fasse horreur et puisse avoir un relent malheureux des infâmes persécutions d'autrefois, la Cour observe qu'en l'espèce, le requérant demandait à jouir d'un droit spécial prévu par la législation [nationale], qui permet aux musulmans de prendre congé certains jours précis [...] Dans le cadre d'un contrat de travail qui fixe les obligations et les droits spécifiques de l'employeur et de l'employé, la Cour n'estime pas déraisonnable qu'un employeur puisse considérer que les absences non autorisées ou pour lesquelles aucune justification apparente n'a été donnée sont passibles de sanctions disciplinaires. Le fait d'imposer à un employé, qui revendique la jouissance d'un privilège ou d'un droit inhabituel, l'obligation de fournir une justification à cet égard et, en l'absence de cette justification, d'en tirer une conclusion négative, ne revêt pas un caractère abusif et ne porte pas fondamentalement atteinte à la liberté de conscience (voir, *mutatis mutandis*, les affaires concernant l'objection de conscience [...]). Le requérant n'était toutefois pas disposé à fournir la moindre preuve à l'appui de ses prétentions. Par conséquent, pour autant que la procédure ait fait apparaître une ingérence dans le droit à la liberté de religion du requérant, celle-ci n'était pas disproportionnée et pouvait, en l'espèce, être considérée comme justifiée au regard du second paragraphe, c'est-à-dire prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour la protection des droits d'autrui.

[94.] Les termes de « privilège » ou droits « inhabituels », laissent cependant entendre que ce principe doit être appliqué de manière limitée. Par exemple, lorsque des parents souhaitent que leurs convictions philosophiques soient prises en compte dans l'éducation de leurs enfants, les autorités scolaires ne peuvent aller trop loin dans leurs demandes de renseignements à ce propos. Cette situation s'est présentée dans l'affaire *Folgerø et autres c. Norvège*, dans laquelle les dispositions nationales permettant aux parents de demander une dispense partielle de cours pour leurs enfants ont été jugées insatisfaisantes au regard de l'article 2 du Protocole n° 1, interprété à la lumière des articles 8 et 9, dans la mesure où le mécanisme était susceptible de soumettre les parents concernés à une lourde charge et au risque que « des aspects intimes de leurs convictions religieuses et philosophiques » soient indûment exposés, et qu'il y avait des chances que le conflit en germe les dissuade de solliciter de telles dispenses¹⁸⁶.

[95.] En outre, le fait d'imposer à des représentants élus au Parlement de prêter un serment religieux contraire à leur conscience ou leurs convictions équivaut à exiger d'eux qu'ils fassent allégeance à une religion donnée, ce qui est incompatible avec l'article 9 de la Convention¹⁸⁷.

[96.] De même, le droit interne ne saurait imposer aux citoyens une obligation d'assurer le financement d'une organisation religieuse par le paiement d'un impôt sans leur accorder le droit de quitter ladite Eglise et d'être ainsi exonérés de cette obligation¹⁸⁸. Ce principe ne s'étend toutefois pas

¹⁸² *Vogt c. Allemagne* arrêt du 26 septembre 1995, §§ 41-68 (examen de l'affaire sous l'angle des articles 10 et 11).

¹⁸³ Par exemple, dans l'arrêt *Lombardi Vallauri c. Italie* du 20 octobre 2009 (non-renouvellement du contrat d'un professeur d'université pour un poste d'enseignant dans une université confessionnelle, au motif que ses opinions étaient incompatibles avec la doctrine religieuse de l'établissement où il travaillait depuis une vingtaine d'années). La Cour a conclu à une violation de l'article 10, au motif que ni l'université ni les juridictions nationales n'avaient expliqué dans quelle mesure les positions du requérant étaient susceptibles de porter atteinte à l'intérêt de l'université.

¹⁸⁴ Voir *N. c. Suède*, décision du 11 novembre 1984 ; *Raninen c. Finlande*, décision du 7 mars 1996.

¹⁸⁵ Arrêt du 13 avril 2006.

¹⁸⁶ *Folgerø et autres c. Norvège* [GC], arrêt du 29 juin 2007, §§ 98 et 100.

¹⁸⁷ *Buscarini et autres c. Saint Marin*, précité.

¹⁸⁸ *Darby c. Suède*, arrêt du 23 octobre 1990.

aux obligations légales générales relevant exclusivement du domaine public ; les contribuables ne peuvent ainsi exiger la non-affectation de leurs versements à des fins particulières¹⁸⁹.

Il convient également d'établir une distinction entre les prélèvements fiscaux selon qu'ils servent à financer les attributions publiques des Eglises (par exemple la gestion des cimetières, l'administration des enterrements, l'entretien des bâtiments historiques ou la conservation de registres) ou les fonctions de l'Eglise à caractère exclusivement religieux. Si le montant total de l'impôt reste raisonnablement proportionné au coût des fonctions publiques exercées par l'Eglise, on ne peut juger incompatible avec l'article 9 l'application à un non-membre d'un impôt ecclésiastique réduit à titre de contribution aux activités religieuses de l'Eglise¹⁹⁰.

[97.] La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions que l'objection de conscience peut motiver un refus de prêter serment devant un tribunal ou de participer à un jury populaire. L'Etat doit s'efforcer, dans la mesure du possible, de proposer des solutions de remplacement raisonnables ne pénalisant pas outre mesure les objecteurs de conscience et le reste de la population¹⁹¹.

[98.] Enfin, dans sa Résolution 1763 (2010) sur le droit à l'objection de conscience dans le cadre des soins médicaux légaux, l'Assemblée parlementaire s'est penchée sur le refus, par certains prestataires de soins de santé, d'assurer certains services médicaux sur la base d'objections religieuses, morales ou philosophiques. Reconnaisant le droit de toute personne à l'objection de conscience en rapport avec la réalisation d'une procédure médicale donnée, l'Assemblée a invité les Etats membres du Conseil de l'Europe à élaborer des réglementations exhaustives et précises définissant et régissant l'objection de conscience eu égard aux soins de santé et aux services médicaux¹⁹².

vii. Questions relatives aux traitements médicaux

[99.] Dans l'affaire *Pretty c. Royaume-Uni*, la Cour a considéré que les convictions fermes de la requérante concernant le suicide assisté ne se rapportaient pas à une forme de manifestation d'une religion ou d'une conviction par le culte, l'enseignement, les pratiques ou l'accomplissement des rites, au sens de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9, mais reflétaient plutôt une adhésion au principe de l'autonomie personnelle, qu'il était plus judicieux d'examiner au regard de l'article 8 de la Convention¹⁹³.

[100.] La Recommandation 1418 (1999) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des droits de l'homme et de la dignité des malades incurables et des mourants¹⁹⁴ recommande notamment :

9. [...] au Comité des Ministres d'encourager les Etats membres du Conseil de l'Europe à respecter et à protéger la dignité des malades incurables et des mourants à tous égards : [...]

c. en maintenant l'interdiction absolue de mettre intentionnellement fin à la vie des malades incurables et des mourants : [...]

i. vu que le droit à la vie, notamment en ce qui concerne les malades incurables et les mourants, est garanti par les Etats membres, conformément à l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui dispose que la mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement ;

ii. vu que le désir de mourir exprimé par un malade incurable ou un mourant ne peut jamais constituer un fondement juridique à sa mort de la main d'un tiers ;

iii. vu que le désir de mourir exprimé par un malade incurable ou un mourant ne peut en soi servir de justification légale à l'exécution d'actions destinées à entraîner la mort.

[101.] Il arrive que, pour des raisons de conscience ou de conviction, certaines personnes s'opposent à un traitement médical nécessaire (par exemple, une intervention exigeant une transfusion sanguine).

¹⁸⁹ *C. c. Royaume-Uni*, décision du 15 décembre 1983.

¹⁹⁰ *Bruno c. Suède*, décision du 28 août 2001.

¹⁹¹ Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, adoptées par la Commission de Venise à sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), III. L.

¹⁹² Résolution 1763 (2010) de l'APCE sur le droit à l'objection de conscience dans le cadre des soins médicaux légaux, adoptée le 7 octobre 2010, § 4.

¹⁹³ *Pretty c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 avril 2002, § 82.

¹⁹⁴ Adoptée par le Comité des Ministres le 25 juin 1999.

Un adulte en pleine possession de ses facultés mentales a un droit absolu de décider de son traitement médical, comprenant le droit de refuser tout traitement, quand bien même il met ainsi sa vie en jeu¹⁹⁵. Ce principe d'autonomie ou d'autodétermination est reconnu par l'article 8¹⁹⁶.

[102.] L'article 8 englobe l'exercice des responsabilités parentales qui inclut le droit des parents de prendre des décisions concernant l'éducation de leurs enfants et en particulier, leur prise en charge médicale¹⁹⁷. De la même manière, l'Etat serait fondé à intervenir à l'égard d'adultes vulnérables à des pressions abusives du fait de leur état de santé ou ne pouvant être considérés parfaitement aptes à prendre des décisions au sujet de leur traitement¹⁹⁸.

[103.] La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen de lois affectant la religion ou les convictions que certains groupes religieux ou de conviction rejettent un ou plusieurs aspects des procédures médicales couramment pratiquées. Si nombre d'Etats autorisent les adultes à refuser certains types de procédures, la plupart exigent que certains actes soient effectués sur les enfants quitte à passer outre au refus des parents. Même si l'Etat peut légitimement choisir d'ignorer les préférences des parents dans des situations où l'exécution d'un acte médical est considérée comme correspondant à un besoin pressant, il faut que les lois soient rédigées en respectant les personnes qui refusent de se soumettre à certaines procédures médicales pour des raisons morales, quitte à ne pas accorder aux intéressés l'exemption qu'ils réclament¹⁹⁹. La Commission de Venise a également affirmé dans un avis juridique²⁰⁰ :

Il convient d'interpréter avec prudence les dispositions prévoyant la liquidation d'une organisation religieuse qui enseigne à ses membres qu'il faut refuser l'aide médicale dans des circonstances mettant leur vie en danger. Les personnes mûres ont le droit de refuser un traitement médical. Il est par contre critiquable que l'Etat ferme les yeux sur de telles pratiques dans le cas d'enfants même si l'interdiction repose sur des motifs religieux profonds.

viii. Prosélytisme

[104.] Le libellé du paragraphe 1 de l'article 9 reconnaît expressément que la manifestation d'une conviction peut prendre la forme d'un « enseignement ». Le droit de chercher à persuader autrui de la justesse de ses convictions est également confirmé de manière implicite par l'évocation dans le texte du droit de changer de religion ou de conviction. Le droit de faire du prosélytisme en essayant de convaincre autrui de se convertir à une autre religion s'inscrit donc clairement dans le champ d'application de l'article 9.

[105.] Comme l'a noté la Cour dans l'arrêt *Kokkinakis c. Grèce* :

31. [...] Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique également, entre autres, celle de « manifester sa religion ». Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses. ... [la liberté de manifester sa religion] recouvre en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple par « l'enseignement », sans quoi « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9, risquerait de rester lettre morte.

[106.] Il ne s'agit toutefois pas d'un droit absolu : il peut faire l'objet de limitations, lorsque l'Etat démontre que cette mesure repose sur des considérations d'ordre public ou sur la nécessité de protéger

¹⁹⁵ *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, arrêt du 10 juin 2010, §§ 137-138.

¹⁹⁶ Dans l'affaire *Avilkina et autres c. Russie*, arrêt du 6 juin 2013, la Cour a examiné un autre aspect du refus de se soumettre à une transfusion sanguine. Elle a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) au motif que les informations relatives au refus des requérants, qui étaient Témoins de Jéhovah, de subir une transfusion sanguine avaient été divulguées par l'hôpital au ministère public dans le cadre d'une enquête visant à protéger la santé publique.

¹⁹⁷ Voir *Nielsen c. Danemark*, arrêt du 28 novembre 1988, § 61 : « La Convention, en particulier son article 8, reconnaît et protège la vie familiale ainsi comprise, et notamment le droit des parents à user de leur autorité sur leurs enfants, compte tenu de leurs responsabilités corrélatives. En vérité, l'exercice des droits parentaux représente un élément fondamental de la vie familiale ».

¹⁹⁸ Voir *Kokkinakis c. Grèce* ; *Keenan c. Royaume-Uni*, arrêt du 3 avril 2001, §§ 88-101. Voir cependant *Riera Blume et autres c. Espagne*, arrêt du 14 octobre 1999, §§ 31-35 (les requérants ont fait valoir que le processus de « déprogrammation » s'analysait en une violation de l'article 9 ; grief non examiné sous cet angle en raison de la violation constatée de l'article 5).

¹⁹⁹ Lignes directrices « L. Exemption d'obligations imposées par des lois d'applicabilité générale ».

²⁰⁰ CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE 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, §§ 97-98.

des individus vulnérables contre toute exploitation abusive. La jurisprudence établit une distinction entre prosélytisme « de bon aloi » et « de mauvais aloi », distinction qui transparaît également dans d'autres documents adoptés par les institutions du Conseil de l'Europe, comme la Recommandation 1412 (1999) de l'Assemblée parlementaire relative aux activités illégales des sectes, qui invite les gouvernements des Etats membres à agir « contre les pratiques illégales menées au nom de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel » ainsi qu'à partager les informations dont ils disposent sur ces sectes, tout en rappelant l'importance d'intégrer l'histoire et la philosophie des religions dans les programmes scolaires en vue de protéger les jeunes²⁰¹.

[107.] Dans l'affaire *Kokkinakis c. Grèce* précitée, un témoin de Jéhovah avait été condamné à une peine d'emprisonnement pour prosélytisme, un délit expressément interdit par la Constitution et par la législation grecques. La Cour a admis en premier lieu que le droit de chercher à convaincre autrui de se convertir à une autre religion entraine dans le champ d'application de la garantie, sans quoi [...] « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9, risquerait de demeurer lettre morte. Tout en relevant que l'interdiction était prévue par la loi et poursuivait le but légitime de la protection des droits d'autrui, la Cour a considéré, dans les circonstances de l'espèce, qu'il n'avait pas été démontré que l'ingérence était « nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui ». Selon elle, il convenait de distinguer le « témoignage chrétien » ou évangélisation du « prosélytisme abusif », qui implique l'exercice d'une pression morale, voire le recours à la violence. Les juridictions nationales avaient établi la responsabilité pénale du requérant en se contentant de reproduire les termes de la législation sans préciser suffisamment en quoi le prévenu aurait essayé de convaincre son prochain par des moyens abusifs. Les juridictions nationales n'ayant pas indiqué les motifs de la condamnation de l'intéressé, il était impossible de démontrer que cette mesure se justifiait par un besoin social impérieux²⁰². A l'inverse, dans l'arrêt *Larissis et autres c. Grèce*²⁰³, la condamnation d'officiers supérieurs, membres de l'Eglise pentecôtiste, pour prosélytisme envers trois soldats placés sous leur commandement n'a pas été considérée comme une violation de l'article 9, compte tenu de l'importance de la structure hiérarchique militaire, dont la Cour a admis qu'elle pouvait comporter un risque de harcèlement d'un subordonné dans le cas où celui-ci chercherait à se soustraire à une conversation sur la religion engagée par son supérieur.

[108.] La protection contre le recours à la contrainte ou l'endoctrinement peut également prendre d'autres formes. Par exemple, conformément à l'article 2 du Protocole n° 1, l'Etat est tenu de respecter les convictions philosophiques ou religieuses des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants, ce qui permet aux parents de prévenir « l'endoctrinement » de leurs enfants dans les établissements scolaires²⁰⁴.

[109.] La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses que le prosélytisme et l'œuvre de missionnaire constituent une question sensible dans de nombreux pays. Cependant, il convient de se rappeler que, dans son essence, le droit d'exprimer ses opinions et de décrire sa foi revêt une dimension vitale dans certaines religions. Le droit d'exprimer ses convictions religieuses et d'essayer de les partager avec d'autres se rattache à la liberté de religion ou de conviction, mais aussi à la liberté d'expression en vertu de l'article 10. A partir d'un certain point, cependant, le droit de faire partager ses opinions religieuses franchit une limite et se transforme en exercice de pressions indues. Il est important pour situer cette ligne de partage de tenir compte de la protection élargie due aux libertés de religion et d'expression concernées²⁰⁵. La Commission de Venise a également recommandé que le délit [recours à la contrainte] soit défini en termes neutres du point de vue de la religion pour mettre l'accent sur la contrainte induite, les moyens de pression, l'abus de position, la tromperie, etc. Il est risqué de se concentrer sur le prosélytisme même si ce dernier est réduit à la notion vague de « prosélytisme

²⁰¹ Recommandation 1412 (1999) de l'APCE relative aux activités illégales des sectes, § 10.

²⁰² *Kokkinakis c. Grèce*, §§ 48-49.

²⁰³ Arrêt du 24 février 1998.

²⁰⁴ *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, arrêt du 7 décembre 1976. Voir également *Angeleni c. Suède*, décision du 3 décembre 1986 et *C.J., J.J et E.J. c. Pologne*, décision du 16 janvier 1996.

²⁰⁵ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, p. 13.

abusif », en raison de la tendance à appliquer aux religions moins répandues des normes de ce type de manière discriminatoire²⁰⁶.

ix. Droit à l'instruction des enfants conformément aux convictions religieuses et philosophiques des parents

[110.] L'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention relatif au droit à l'instruction est libellé comme suit :

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

[111.] Comme il ressort clairement de la deuxième phrase de cet article, les titulaires du droit au respect des convictions religieuses et philosophiques sont les parents de l'enfant et non l'enfant lui-même²⁰⁷ ou tout autre établissement scolaire ou association religieuse²⁰⁸. Cependant, l'obligation de respecter les « convictions » des parents est subordonnée au droit principal de l'enfant à recevoir une instruction²⁰⁹, de sorte que cette disposition ne saurait être interprétée dans un sens qui imposerait d'accepter, par exemple, le souhait d'un parent de voir son enfant bénéficier d'une dispense générale d'assister aux cours le samedi pour des motifs religieux²¹⁰ ou que l'instruction de l'enfant soit assurée à domicile plutôt qu'à l'école²¹¹.

[112.] Selon l'interprétation de la Cour dans l'arrêt *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*²¹², l'expression « convictions philosophiques » vise des convictions qui méritent respect dans une « société démocratique », ne sont pas incompatibles avec la dignité de la personne et, de plus, ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction, la première phrase de l'article 2 dominant l'ensemble de cette disposition. La Cour n'a pas défini plus en détail l'adjectif « religieux », l'appliquant simplement aux convictions de tous ceux qui professent une religion reconnue²¹³. Considéré isolément, le mot « convictions » n'est pas synonyme des termes « opinions » et « idées ». Il s'applique à des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance²¹⁴. Il semble également exclure implicitement du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 1 les convictions « religieuses » des membres d'une secte et les convictions qui n'atteindraient pas un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance²¹⁵.

[113.] Le terme « respecter » à l'article 2 du Protocole n° 1 signifie plus que « reconnaîtra » ou « prendra en considération » ; en sus d'un engagement plutôt négatif, ce verbe implique à la charge de l'Etat une certaine obligation positive²¹⁶.

[114.] Les principes généraux relatifs à l'article 2 du Protocole n° 1 ont été rappelés par la Cour dans l'affaire *Folgerø et autres c. Norvège*²¹⁷ :

- Il faut lire les deux phrases de l'article 2 du Protocole n° 1 à la lumière non seulement l'une de l'autre, mais aussi, notamment, des articles 8, 9 et 10 de la Convention²¹⁸.

²⁰⁶ CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE 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, §§ 61.

²⁰⁷ *Eriksson c. Suède*, décision du 16 janvier 1992, § 93.

²⁰⁸ *Fondation des écoles chrétiennes Ingrid Jordebo et Ingrid Jordebo c. Suède*, décision du 6 mars 1987.

²⁰⁹ *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, arrêt du 7 décembre 1976, § 50.

²¹⁰ *Martins Casimiro et Cerveira Ferreira c. Luxembourg*, décision du 27 avril 1999.

²¹¹ *Konrad et autres c. Allemagne*, décision du 11 septembre 2006.

²¹² Arrêt du 25 février 1982, § 36.

²¹³ *Valsamis c. Grèce*, arrêt du 18 décembre 1996, § 27.

²¹⁴ *Valsamis c. Grèce*, §§ 25 et 27, et *Campbell et Cosans*, §§ 36-37.

²¹⁵ *Hasan Zengin c. Turquie*, arrêt du 9 octobre 2007.

²¹⁶ *Campbell et Cosans*, précité, § 37 (a).

²¹⁷ § 84.

²¹⁸ *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, § 52.

- C'est sur le droit fondamental à l'instruction que se greffe le droit des parents au respect de leurs convictions religieuses et philosophiques ; la première phrase ne distingue pas plus que la seconde entre l'enseignement public et l'enseignement privé²¹⁹.
- L'article 2 du Protocole n°1 ne permet pas d'établir une distinction entre l'enseignement religieux et les autres matières. Il enjoint à l'Etat de respecter les convictions des parents, qu'elles soient religieuses ou philosophiques, tout au long du programme scolaire national.²²⁰
- C'est en s'acquittant d'un devoir naturel envers leurs enfants, dont il leur incombe en priorité d'« assurer (l')éducation et (l')enseignement », que les parents peuvent exiger de l'Etat le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques. Leur droit correspond donc à une responsabilité étroitement liée à la jouissance et à l'exercice du droit à l'instruction²²¹.
- La définition et l'aménagement du programme des études relèvent en principe de la compétence des Etats contractants²²². En particulier, la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 n'empêche pas les États de répandre par l'enseignement ou l'éducation des informations ou connaissances ayant, directement ou non, un caractère religieux ou philosophique. Elle n'autorise pas même les parents à s'opposer à l'intégration de pareil enseignement ou éducation dans le programme scolaire, sans quoi tout enseignement institutionnalisé courrait le risque de se révéler impraticable²²³.
- L'État, en s'acquittant des fonctions assumées par lui en matière d'éducation et d'enseignement, doit veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Il lui est interdit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents²²⁴ ; par ailleurs, il incombe aux autorités compétentes de veiller avec le plus grand soin à ce que les convictions religieuses et philosophiques des parents ne soient pas heurtées à ce niveau par imprudence, manque de discernement ou prosélytisme intempestif²²⁵.

[115.] L'article 2 du Protocole n° 1 ne renferme aucunement le droit pour les parents de laisser leurs enfants dans l'ignorance en matière de religion et de philosophie²²⁶. La Cour a également noté que le choix de proposer ou non une instruction religieuse dans les écoles publiques et le système d'enseignement de la religion retenu relève en principe de la marge d'appréciation laissée aux Etats en vertu de l'article 2 du Protocole n° 1²²⁷.

[116.] L'obligation des Etats contractants de respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents ne vaut pas seulement pour le contenu de l'instruction et la manière de la dispenser ; elle s'impose à eux « dans l'exercice » de l'ensemble des « fonctions » – selon les termes de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n°1 – qu'ils assument en matière d'éducation et d'enseignement²²⁸. Cela inclut sans nul doute l'aménagement de l'environnement scolaire lorsque le droit interne prévoit que cette fonction incombe aux autorités publiques. La décision relative à la présence de symboles religieux dans les salles de classe des écoles publiques relève également de ces fonctions et tombe de ce fait sous l'empire de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1²²⁹.

[117.] Dans l'affaire *Lautsi et autres c. Italie*, la Cour a considéré que le choix de la présence de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques relevait en principe de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur. De l'avis de la Cour, le fait que la présence du crucifix dans les salles de classe des écoles publiques donne à la religion majoritaire du pays une visibilité prépondérante dans l'environnement scolaire ne suffit pas en soi pour caractériser une démarche d'endoctrinement. Un crucifix apposé sur un mur est un symbole essentiellement passif et cet aspect a de l'importance, eu égard en particulier au principe de neutralité. On ne saurait notamment lui attribuer une influence sur les élèves comparable à celle que peut avoir un discours didactique ou la participation à des activités

²¹⁹ *Ibid.*, § 50.

²²⁰ *Ibid.*, §51.

²²¹ *Ibid.*, §52.

²²² *Valsamis c. Grèce*, § 28.

²²³ *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, § 53.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, § 54.

²²⁶ *Folgerø et autres c. Norvège*, § 89.

²²⁷ *Grzelak c. Pologne*, arrêt du 15 juin 2010, § 104.

²²⁸ *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, § 59 ; *Folgerø*, précité, § 84, voir essentiellement *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, précité, § 50 ; *Valsamis c. Grèce*, 18 décembre 1996, § 27 ; *Hasan et Eylem Zengin*, précité, § 49.

²²⁹ *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, §§ 63 et 65.

religieuses. Par ailleurs, rien n'indique que les autorités se montrent intolérantes à l'égard des élèves adeptes d'autres religions, non croyants ou tenants de convictions philosophiques qui ne se rattachent pas à une religion. La requérante a conservé entier son droit, en sa qualité de parent, d'éclairer et conseiller ses enfants et de les orienter dans une direction conforme à ses propres convictions philosophiques. La Cour en a déduit qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1²³⁰.

[118.] En conséquence, les dispositions prises en matière d'éducation et d'enseignement pouvant refléter la tradition historique et les croyances religieuses dominantes d'un pays, il est possible de conclure qu'elles relèvent de la marge d'appréciation de l'Etat²³¹ – par exemple pour ce qui est du choix de proposer une instruction religieuse dans les écoles publiques et du système d'enseignement à adopter, de la définition et de l'aménagement du programme des études, ou encore de l'affichage d'un symbole religieux dans les salles de classe –, sans pour autant que cela soit considéré comme une entorse aux principes de pluralisme et d'objectivité susceptible de s'analyser en un endoctrinement²³². Cela dit, lorsque les « informations et connaissances » figurant au programme d'un cours ne sont pas « diffusées de manière objective, critique et pluraliste », les autorités de l'Etat ont l'obligation d'accorder aux élèves une « dispense totale » de ce cours pour respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents, une simple dispense partielle ne suffisant pas²³³.

[119.] L'un des principaux objectifs de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est de conserver et développer la culture des personnes appartenant à des minorités nationales et de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel. L'un des aspects qui revêt une importance cruciale à cet égard est le respect des droits des parents d'éduquer leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophiques.

Article 5

1 Les Parties s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.

[...]

Article 6

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

[...].

[120.] La Convention-cadre est utile non seulement pour garantir le droit des personnes appartenant à des minorités à un enseignement primaire libre, gratuit et de bonne qualité ainsi qu'à un accès général à l'enseignement secondaire, respectueux du principe d'égalité des chances (le droit à l'éducation), mais aussi pour établir des normes sur la façon dont le contenu et la forme d'un tel enseignement

²³⁰ *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, §§ 70, 72, 74, 75.

²³¹ Voir sur ce point, *mutatis mutandis*, les arrêts *Folgerø* et *Zengin* précités. Dans l'affaire *Folgerø*, dans laquelle elle a été amenée à examiner le contenu du programme d'un cours de « christianisme, religion et philosophie » (« KRL »), la Cour a retenu que le fait que ce programme accorde une plus large part à la connaissance du christianisme qu'à celle des autres religions et philosophies ne saurait passer en soi pour une entorse aux principes de pluralisme et d'objectivité susceptible de s'analyser en un endoctrinement. Elle a précisé que, vu la place qu'occupe le christianisme dans l'histoire et la tradition de l'Etat défendeur – la Norvège –, cette question relevait de la marge d'appréciation dont jouissait celui-ci pour définir et aménager le programme des études (voir *Folgerø*, précité, § 89). Elle est parvenue à une conclusion similaire dans le contexte du cours de « culture religieuse et connaissance morale » dispensé dans les écoles de Turquie dont le programme accordait une plus large part à la connaissance de l'Islam, au motif que la religion musulmane est majoritairement pratiquée en Turquie, nonobstant le caractère laïc de cet Etat (arrêt *Zengin* précité, § 63) – voir *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, § 71.

²³² *Folgerø et autres c. Norvège* [GC], § 89 ; *Lautsi et autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011, §§ 5, 66 et 70-74, *Grzelak c. Pologne*, arrêt du 15 juin 2010, § 104.

²³³ *Folgerø et autres c. Norvège* [GC] § 102. Voir également *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, §§ 59-61 et 70, position confirmée dans l'affaire *Mansur Yalçın et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 2014 (malgré les changements apportés au programme de culture et d'éthique religieuses, le système éducatif turc ne respectait toujours pas pleinement les convictions des parents).

devraient être structurés (les droits dans l'éducation) afin de faciliter le développement du potentiel et de la personnalité de l'enfant, de garantir sa sécurité et de servir les aspirations linguistiques, religieuses et philosophiques des élèves et de leurs parents²³⁴.

[121.] En vertu des dispositions de la Convention-cadre ci-dessus, il importe que les Etats Parties procèdent régulièrement à la révision de l'ensemble des programmes d'enseignement, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle²³⁵.

[122.] Dans son Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre, le Comité consultatif fait également référence au droit à l'instruction consacré par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon l'article 17 de la Convention européenne sur l'interdiction de l'abus de droit, l'éducation ou l'enseignement religieux, voire tout autre type d'instruction, ne doit pas entraîner la violation des droits d'autrui (que les croyances religieuses soient identiques ou non). Toutes les disciplines d'enseignement scolaire, y compris les mathématiques, le sport, la musique et les arts, devront faire l'objet d'une révision et d'une adaptation dans une perspective multiculturelle et interculturelle²³⁶.

[123.] La mise en œuvre efficace des principes fondamentaux de tolérance et de dialogue interculturel, de la diffusion du savoir aux minorités comme à la majorité, de l'égalité dans l'accès à l'éducation et de l'enseignement gratuit et obligatoire exige la prise en considération d'autres éléments relatifs à l'identité, tels que la religion, l'implantation géographique, le sexe, etc.²³⁷. L'éducation doit être flexible pour s'adapter aux besoins des sociétés et des communautés en pleine mutation et pour répondre aux besoins des étudiants dans leurs différents milieux sociaux et culturels²³⁸.

[124.] A cet égard, le Comité consultatif a par exemple demandé aux autorités d'Etats Parties :

- de faire en sorte que la liberté de conscience et de religion garantie par la Constitution soit strictement respectée et véritablement protégée sur l'ensemble du territoire et que les personnes appartenant à des minorités nationales et à des minorités religieuses ne soient pas contraintes à adopter des pratiques liées à une religion particulière²³⁹.
- adopter de nouvelles mesures pour s'assurer que les pratiques et programmes existants concernant l'éducation religieuse ne résulte pas en l'imposition d'une religion sur les élèves d'un autre groupe religieux²⁴⁰.
- d'élargir les options de scolarisation, y compris en ce qui concerne les écoles non confessionnelles et multiconfessionnelles, de façon à garantir que le système scolaire soit le reflet de la diversité croissante du pays en matière culturelle et religieuse²⁴¹.

[125.] Si l'introduction d'éléments de savoir et de dialogue interculturels et la nécessité de réviser les programmes, notamment dans le domaine de l'histoire et de la religion, sont des aspects souvent présents dans les avis du Comité consultatif, il convient de remarquer, en revanche, que ce dernier n'a pas eu l'occasion de s'exprimer en détail sur la question de l'éducation religieuse ou de l'éducation offerte par les établissements religieux²⁴². Or, il convient de garder à l'esprit que lorsque les écoles publiques assurent un enseignement religieux confessionnel organisé par chaque religion

²³⁴ Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2006), Résumé Partie I « Introduction ».

²³⁵ Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2006), Partie 1.4 « Importance des articles 4 - 6 de la Convention-cadre »

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*, partie 2.3 « Article 14 de la Convention-cadre ».

²³⁹ Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, § 145. Voir également Résolution CM/ResCMN(2013)1 du Comité des Ministres du 30 avril 2013 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Fédération de Russie.

²⁴⁰ Pour plus de détails, voir le troisième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, adopté le 30 juin 2011, §§ 133-134.

²⁴¹ Deuxième avis du Comité consultatif sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, § 100. Voir également Résolution CM/ResCMN(2007)10 du Comité des Ministres du 20 juin 2007 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Irlande.

²⁴² Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2006), Partie 1.4 « Importance des articles 4-6 de la Convention-cadre ».

conformément à son propre système de valeurs et de convictions, le programme correspondant est élaboré par les organisations religieuses concernées. Cette question est étroitement liée au principe de la séparation entre l'Etat et les religions et de leur autonomie mutuelle, ainsi qu'à l'obligation faite aux Etats de s'abstenir de toute appréciation quant à la légitimité des convictions religieuses²⁴³ et de respecter la liberté de manifester la religion ou les convictions, notamment dans l'enseignement.

[126.] Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à promouvoir un aménagement raisonnable dans le cadre du principe de discrimination indirecte de manière à respecter le droit des parents de donner à leurs enfants une éducation qui soit conforme à leurs convictions religieuses et philosophiques, tout en garantissant le droit fondamental de l'enfant à une éducation critique et pluraliste.²⁴⁴

x. Questions spécifiques relatives au droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des enfants

[127.] La Cour a examiné sous l'angle des articles 8 et 14 de la Convention plusieurs affaires invoquant les convictions religieuses pour l'attribution des droits de garde et de visite, estimant que ces questions constituaient un aspect de la vie familiale²⁴⁵. Dans l'affaire *Vojnity c. Hongrie*²⁴⁶ concernant la suppression totale du droit de visite à un père au motif que ses convictions religieuses étaient préjudiciables à l'éducation de son fils, la Cour a conclu que cette mesure était disproportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, et que le requérant avait fait l'objet d'une discrimination fondée sur sa religion dans l'exercice de son droit au respect de sa vie familiale.

[128.] Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné combien il importe²⁴⁷ :

[...] que l'enfant puisse s'instruire à l'école sur la religion, y compris les croyances des autres. Ces deux aspects vont de pair. Grâce à une image plus claire de leurs cultures, les gens deviennent plus ouverts aux messages qui démystifient l'inconnu. Le but devrait être non seulement de promouvoir la tolérance mais aussi le respect d'autrui.

[129.] La Commission de Venise recommande aux Etats, lorsqu'ils examinent la législation affectant la religion ou les convictions, de s'assurer qu'un équilibre approprié a été atteint entre l'autonomie de l'enfant, le respect des droits parentaux et la protection des intérêts de l'enfant. La Commission de Venise considère que les dispositions n'accordant pas un poids suffisant aux mineurs mûrs ou empiétant sur le droit des parents de guider l'éducation de leurs enfants posent problème de ce point de vue. Elle constate par ailleurs l'absence d'une norme internationale généralement acceptée fixant l'âge à partir duquel un enfant devrait devenir libre de faire ses choix en matière de religion et de conviction. L'âge éventuellement avancé dans une disposition doit donc être comparé à celui de la majorité, tel qu'il est indiqué dans d'autres textes législatifs (mariage, droit de vote, scolarité obligatoire, etc.). La Commission de Venise a également observé que la clause de sauvegarde dont il est question à la deuxième phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme se réfère aux seules convictions des parents et n'implique pas nécessairement la prise en compte des convictions des élèves eux-mêmes. Cette question pourrait se compliquer dans le cadre de l'enseignement secondaire, notamment dans les cas où des élèves majeurs confrontés à un enseignement d'une teneur religieuse ou philosophique particulière devaient avoir des convictions

²⁴³ Voir *Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, § 47 ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 8 ; *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], arrêt du 13 février 2003, § 1.

²⁴⁴ Résolution 2036 (2015) de l'APCE « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », §§6.2 et 6.2.3.

²⁴⁵ *Hoffmann c. Autriche*, arrêt du 23 juin 1993 ; *Palau-Martinez c. France*, arrêt du 16 mars 2004 ; *Ismailova c. Russie*, arrêt du 6 septembre 2007.

²⁴⁶ Arrêt du 12 février 2013.

²⁴⁷ Point de vue sur « les responsables religieux » publié par l'ex-Commissaire aux droits de l'homme Thomas Hammarberg.

différentes de celles de leurs parents. A ce jour, la Cour n'a pas eu à se prononcer sur cet aspect du droit à l'instruction²⁴⁸.

[130.] La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)²⁴⁹ condamne sans équivoque les mutilations génitales féminines dans son article 38, en pénalisant cette pratique ou tout comportement incitant à cette pratique ou contraignant une fille à la subir²⁵⁰.

[131.] En ce qui concerne la circoncision des garçons, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par exemple, a appelé les autorités d'un Etat partie à maintenir un dialogue ouvert avec les représentants des minorités sur ce point et à veiller à ce que les questions non résolues soient précisées conformément à l'arrêt de la Cour suprême de cet Etat selon lequel la circoncision pratiquée selon une procédure médicale appropriée et sans causer de douleur inutile n'est pas illégale ou répréhensible²⁵¹.

B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses

[132.] L'article 9 de la Convention protège la liberté de manifester sa religion ou sa conviction collectivement, comme l'indique clairement le paragraphe 1 « individuellement ou collectivement », dans la sphère privée comme dans la sphère publique. Le culte collectif est probablement la forme la plus évidente de la manifestation collective.

[133.] Pour garantir la protection du droit de l'individu à la manifestation collective d'une conviction dans le cadre d'une communauté religieuse, l'article 9 devrait être interprété à la lumière de l'article 11 de la Convention qui dispose que :

- 1. Toute personne a droit [...] à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.**
- 2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.**

[134.] Par ailleurs, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales énonce à l'article 7 :

Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

et à l'article 8 :

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

i. Autonomie et droits des communautés religieuses

²⁴⁸ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, p. 7.

²⁴⁹ La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) (STCE n° 210) a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 avril 2011 et ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 11 mai 2011 ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Des Etats non membres peuvent également être invités par le Comité des Ministres à devenir Partie à cet instrument. Au 1^{er} juin 2015, elle avait été ratifiée par l'Albanie, Andorre, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, Malte, Monaco, le Monténégro, la Pologne, le Portugal, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et la Turquie. La Belgique, la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Roumanie, Saint Marin, la Slovaquie, la Suisse, l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Ukraine et le Royaume-Uni l'ont signée, mais pas encore ratifiée.

²⁵⁰ Voir également la Résolution 1952 (2013) et la Recommandation 2023 (2013) de l'APCE sur le droit des enfants à l'intégrité physique et la précédente Résolution 1247 (2001) sur les mutilations sexuelles féminines.

²⁵¹ Troisième avis du Comité consultatif sur la Finlande, adopté le 14 octobre 2010, § 100. Voir également Résolution CM/ResCMN(2012)3 du 1^{er} février 2012 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Finlande.

[135.] Les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement **sous la forme de structures organisées**. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention²⁵².

[136.] Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 de la Convention doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. 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 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 donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9²⁵³. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. "Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés"²⁵⁴.

[137.] En outre, il ne saurait y avoir d'ingérence de l'Etat dans l'exercice de la liberté de religion des membres individuels d'une communauté religieuse au motif que celle-ci n'a pas été enregistrée officiellement. Accepter une telle démarche reviendrait à exclure les religions minoritaires non enregistrées auprès de l'Etat, lequel pourrait dès lors dicter à l'individu ce en quoi il doit croire²⁵⁵.

[138.] A propos de l'autonomie des communautés religieuses, la Commission de Venise a noté que l'autorisation de l'Etat ne saurait être érigée en condition pour l'exercice de la liberté de religion ou de conviction. Cette liberté, qu'elle soit manifestée individuellement ou collectivement, en public ou en privé, ne peut être subordonnée à un enregistrement préalable ou à d'autres procédures similaires car les détenteurs de ce droit sont les êtres humains et les communautés, et elle ne saurait dépendre d'une autorisation officielle²⁵⁶. La Commission de Venise a donc recommandé avec fermeté de préciser le statut des entités religieuses qui ne souhaitent pas s'enregistrer, afin qu'elles ne fassent pas l'objet d'une discrimination, conformément aux normes internationales²⁵⁷.

[139.] S'agissant de l'étendue des droits autonomes, la Commission de Venise a souligné que les communautés religieuses doivent jouir de l'autonomie et de l'autodétermination pour toutes les questions relatives à la foi et aux convictions ou à leur organisation interne en tant que groupe²⁵⁸. L'Etat doit respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction. Par ailleurs, les Etats devraient respecter leurs obligations en veillant à ce que le droit national permette aux communautés religieuses ou de conviction de décider en toute indépendance la manière dont elles sont dirigées, de

²⁵² *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], arrêt du 26 octobre 2000, § 62.

²⁵³ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001, § 118 ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62 ; *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, arrêt du 16 décembre 2004, § 73 ; *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, arrêt du 22 janvier 2009, § 103 ; *Sindicatul Păstorul Cel Bun c. Roumanie* [GC], arrêt du 9 juillet 2013, § 136.

²⁵⁴ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62 ; *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, § 103.

²⁵⁵ *Masaev c. Moldova*, arrêt du 12 mai 2009, § 26.

²⁵⁶ CDL-AD(20014)023 Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, préparées par le BIDDH/OSCE en consultation avec la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014), § 10.

²⁵⁷ CDL-AD(2007)005 Avis concernant le projet de loi sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux de « l'ex République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), §§ 35-38.

²⁵⁸ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion on the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, § 72.

leur règlement interne, du contenu de leurs croyances, de la structure de la communauté et du système de nomination du clergé, et de leur nom et autres symboles²⁵⁹.

[140.] Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine **protection contre des atteintes arbitraires** de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. En conséquence, la loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante. Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut, en aucun cas, prévoir toutes les hypothèses – dépend, dans une large mesure, du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé²⁶⁰.

[141.] Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci²⁶¹. Aussi toutes mesures de l'Etat favorisant un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté, contre ses propres souhaits, à se placer sous une direction unique constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient placées sous une direction unique²⁶².

[142.] Une intervention dans les conflits internes qui opposent des groupes de fidèles peut, dans certains cas exceptionnels, être considérée comme poursuivant le but légitime de maintenir l'ordre et de protéger les droits et libertés d'autrui. Cependant, même si un certain niveau de réglementation peut être nécessaire pour protéger les intérêts et les convictions de chacun, l'Etat a en la matière un devoir de neutralité et d'impartialité, dans la mesure où l'autonomie des communautés religieuses est une composante essentielle dans une société démocratique et pluraliste où plusieurs religions ou branches d'une même religion coexistent²⁶³.

[143.] L'autonomie des communautés religieuses se manifeste dans la reconnaissance par l'Etat des décisions des instances ecclésiastiques. Dans l'affaire *Pellegrini c. Italie*, la Cour a toutefois été amenée à se prononcer sur des questions concernant la mise en œuvre du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 dans un litige né de l'application civile de décisions émanant d'instances religieuses. La Cour a conclu qu'avant de donner l'exequatur à une décision, les juridictions nationales avaient le devoir de s'assurer que la procédure devant les juridictions ecclésiastiques remplissait les garanties de l'article 6. Un tel contrôle s'impose en effet lorsque la décision dont on demande l'exequatur émane des juridictions d'un pays qui n'applique pas la Convention ; il est d'autant plus nécessaire lorsque l'enjeu de l'exequatur est capital pour les parties²⁶⁴.

[144.] L'existence autonome d'une communauté religieuse est également marquée par la possibilité de constituer une personne morale pour agir collectivement dans un domaine d'intérêt mutuel et exercer au nom de ses fidèles les droits garantis par l'article 9 de la Convention²⁶⁵. La Cour a conclu qu'un refus de reconnaître la personnalité morale d'une association religieuse constituait une ingérence dans le droit de celle-ci à la liberté de religion, telle que garantie par l'article 9 de la Convention²⁶⁶.

²⁵⁹ CDL-AD(2014)023, Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, § 31.

²⁶⁰ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, §§ 84-85. En l'espèce, la loi pertinente n'énonçait aucun critère matériel pour l'enregistrement par le Conseil des ministres et la Direction des affaires religieuses de confessions et de changements à leur tête en cas de scissions internes et de revendications antagoniques de légitimité. De plus, il n'existait aucune garantie procédurale, par exemple des débats contradictoires devant un organe indépendant, contre un exercice arbitraire du pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif.

²⁶¹ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, §§ 77-78 ; *Mirolubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, § 89.

²⁶² *Serif c. Grèce*, arrêt du 14 décembre 1999, § 52 ; *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, § 76.

²⁶³ *Mirolubovs et autres c. Lettonie*, §§ 86-87.

²⁶⁴ Arrêt du 20 juillet 2001, §§ 40-48.

²⁶⁵ *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000, § 72 ; *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, § 74.

²⁶⁶ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 105. *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, arrêt du 8 avril 2014, § 78.

[145.] Comme l'a noté la Commission de Venise s'agissant des privilèges et avantages consentis aux organisations religieuses et aux groupes de conviction, en général, par respect pour la liberté de religion ou de conviction, les lois régissant l'octroi de la personnalité morale devraient être rédigées de manière à faciliter l'exercice de cette liberté. Au minimum, l'accès aux droits fondamentaux attachés à la personnalité morale devrait pouvoir être exercé sans difficulté excessive, qu'il s'agisse d'ouvrir un compte en banque, de louer ou d'acquérir un lieu de culte ou un autre local destiné à un usage religieux, de conclure des contrats, d'être partie à une action en justice, etc. Dans de nombreux systèmes juridiques, plusieurs autres dispositions exercent une influence profonde sur la vie religieuse et visent fréquemment les modalités d'acquisition de la personnalité morale : obtention d'un permis de construire ou d'une autre autorisation ; invitation de chefs religieux, de travailleurs et de volontaires étrangers ; organisation de visites et de ministères dans les hôpitaux, les prisons et les casernes ; droit de fonder des établissements d'enseignement (pour éduquer des enfants ou former des ministres du culte) ; droit de fonder des organisations caritatives séparées à orientation religieuse ; etc. De nombreux pays accordent toute une série d'avantages financiers – allant de l'exemption fiscale à des subventions directes – à certains types d'entités religieuses. En général, le simple fait d'octroyer l'un quelconque des avantages ou privilèges susmentionnés ne viole pas le droit à la liberté de religion ou de conviction. Cependant, il convient de veiller au respect des normes relatives à la non-discrimination²⁶⁷.

[146.] L'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également de l'article 6 de la Convention²⁶⁸.

[147.] Pour démontrer son statut de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention et satisfaire aux critères de recevabilité²⁶⁹, une communauté religieuse peut se voir reconnaître **le droit de contester une ingérence** relative à une conviction religieuse lorsqu'elle est en mesure de prouver qu'elle agit ainsi au nom de ses membres, **en qualité de représentant de ces derniers**²⁷⁰. Cette reconnaissance du statut représentatif ne s'étend toutefois pas à une entité commerciale²⁷¹. Dans le cas d'une association de membres, elle vaut uniquement pour une conviction religieuse et non pour des allégations d'atteinte à la liberté de pensée ou de conscience²⁷².

[148.] En cas de conflit entre les dimensions individuelle et collective de l'article 9, on peut considérer que la **manifestation collective** d'une conviction prime, dans la mesure où « une Eglise est une communauté religieuse organisée, qui repose sur des idées identiques ou au moins similaires en substance »²⁷³ ; dès lors, elle « bénéficie elle-même de la protection accordée à l'exercice de son droit de manifester sa religion, d'organiser et de mettre en œuvre le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, et elle est libre de montrer une uniformité dans ces questions et de la faire respecter »²⁷⁴. Il est, par conséquent, difficile pour un membre du clergé de se prévaloir de son droit de manifester ses propres convictions personnelles dans une forme contraire aux pratiques courantes de son Eglise²⁷⁵. Concernant plus particulièrement l'autonomie interne des groupes confessionnels, l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux²⁷⁶. En cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre une communauté religieuse et l'un de ses membres, la liberté de religion de l'individu s'exerce par sa faculté de quitter librement la

²⁶⁷ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, p. 11-12.

²⁶⁸ CDL-AD(2005)037, Avis sur le projet de loi concernant la liberté de religion et le régime général des religions en Roumanie, § 23.

²⁶⁹ *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, § 101 ; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, § 79.

²⁷⁰ *X et Church of scientology c. Suède*, décision du 5 mai 1979 ; *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1997, § 31.

²⁷¹ *Kustannus OY, Vapaa ajattelija AB et autres c. Finlande*, décision du 15 avril 1996.

²⁷² *Verein « Kontakt-Information-Therapie » et Hagen c. Autriche*, décision du 12 octobre 1988.

²⁷³ *X c. Danemark*, décision du 8 mars 1976.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *X c. Royaume-Uni*, décision du 12 mars 1981 ; *Knudsen c. Norvège*, décision du 8 mars 1985.

²⁷⁶ *Fernández Martínez c. Espagne* [GC], arrêt du 12 juin 2014, § 128.

communauté²⁷⁷. Par ailleurs, le principe d'autonomie religieuse interdit à l'Etat d'obliger une communauté religieuse à admettre ou exclure un individu²⁷⁸ ou à lui confier une responsabilité religieuse quelconque²⁷⁹.

[149.] L'un des aspects importants de l'autonomie des communautés religieuses se manifeste dans le domaine du droit du travail. Il s'agit de la liberté de **choisir leurs employés** conformément à des critères qui leur sont propres. La Cour reconnaît que du fait de leur autonomie, les communautés religieuses peuvent exiger un certain degré de loyauté de la part des personnes qui travaillent pour elles ou qui les représentent. Dans ce contexte, elle a déjà considéré que la nature du poste occupé par ces personnes était un élément important dont il fallait tenir compte lors de l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure restrictive adoptée par l'État ou l'organisation religieuse concernée. Singulièrement, la mission spécifique confiée à l'intéressé dans le cadre d'une organisation religieuse est un aspect à prendre en considération pour déterminer si cette personne doit être soumise à une obligation de loyauté accrue²⁸⁰. Ainsi, aux yeux de la Cour, il n'est pas déraisonnable, pour une Eglise ou une communauté religieuse, d'exiger des professeurs de religion une loyauté particulière à son égard, dans la mesure où ils peuvent être considérés comme ses représentants. L'existence d'une divergence entre les idées qui doivent être enseignées et les convictions personnelles d'un professeur peut poser un problème de crédibilité lorsque cet enseignant milite activement et publiquement contre les idées en question²⁸¹.

[150.] La liberté de choisir ses employés n'est cependant pas absolue, comme le montre la jurisprudence de la Cour dans deux arrêts du 23 septembre 2010 concernant le licenciement d'employés ecclésiastiques pour adultère. La Cour a estimé 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 national²⁸², et qu'il incombait à la Cour d'examiner si les juridictions du travail nationales avaient ménagé un juste équilibre entre les droits des requérants découlant de l'article 8 et le droit des Eglises découlant des articles 9 et 11²⁸³.

[151.] Dans l'affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*²⁸⁴, la Cour a appliqué le principe de **l'autonomie des organisations religieuses dans le contexte du droit syndical**. Les requérants, prêtres orthodoxes et employés laïcs de l'Eglise orthodoxe roumaine, affirmaient que le refus des

²⁷⁷ *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropole Innocent) et autres c. Bulgarie*, § 137 ; *Karlsson c. Suède*, décision du 8 septembre 1988 ; *Spetz et autres c. Suède*, décision du 12 octobre 1994 ; *Williamson c. Royaume-Uni*, décision du 17 mai 1995. En tout état de cause, l'acte contesté doit impliquer l'exercice de l'autorité de l'Etat plutôt qu'une mesure prise par une instance ecclésiastique. Ainsi, un litige relatif à l'emploi d'une liturgie n'engage pas la responsabilité de l'Etat, puisqu'il s'agit de la contestation d'une mesure d'administration interne de l'Eglise prise par une entité autre qu'un organisme public, *Finska församlingen i Stockholm et Teuvo Hautaniemi c. Suède*, décision du 11 avril 1996. C'est le cas même lorsque le droit interne reconnaît à l'instance religieuse concernée la jouissance du statut particulier d'Eglise d'Etat. *X c. Danemark*, décision du 8 mars 1976.

²⁷⁸ *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 146.

²⁷⁹ *Fernández Martínez c. Espagne*, § 129.

²⁸⁰ *Fernández Martínez c. Espagne*, précité, § 131.

²⁸¹ *Fernández Martínez c. Espagne*, précité, § 137. Dans cet arrêt, la Grande Chambre a estimé que les juridictions espagnoles avaient suffisamment pris en compte tous les éléments pertinents et procédé à une mise en balance circonstanciée et approfondie des intérêts en jeu dans les limites qu'imposait le respect dû à l'autonomie de l'Eglise catholique. Elle a donc conclu à la non-violation de l'article 8 en l'espèce.

²⁸² *Obst c. Allemagne*, § 44 ; *Schüth c. Allemagne*, § 58.

²⁸³ Dans l'arrêt *Obst c. Allemagne*, la Cour a estimé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 8 eu égard à la marge d'appréciation de l'Etat en l'espèce :

50. [...] l'intéressé, pour avoir grandi au sein de l'Eglise mormone, était ou devait être conscient, lors de la signature du contrat de travail et notamment du paragraphe 10 de celui-ci (portant sur l'observation « des principes moraux élevés ») de l'importance que revêtait la fidélité maritale pour son employeur [...] et de l'incompatibilité de la relation extraconjugale qu'il avait choisie d'établir avec les obligations de loyauté accrues qu'il avait contractées envers l'Eglise mormone en tant que directeur pour l'Europe au département des relations publiques.

La Cour est parvenue à une conclusion différente dans l'affaire *Schüth c. Allemagne* :

69. [...] Si, au regard de la Convention, un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion ou sur une croyance philosophique peut certes imposer à ses employés des obligations de loyauté spécifiques, une décision de licenciement fondée sur un manquement à une telle obligation ne peut pas être soumise, au nom du droit d'autonomie de l'employeur, uniquement à un contrôle judiciaire restreint, effectué par le juge du travail étatique compétent, sans que soit prise en compte la nature du poste de l'intéressé et sans qu'il soit procédé à une mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité.

²⁸⁴ Arrêt [GC] du 9 juillet 2013.

autorités de l'Etat d'enregistrer leur syndicat avait porté atteinte à la substance même de leur droit d'association découlant de l'article 11.

161. [...] l'archevêché, qui s'opposait à cette reconnaissance, a soutenu que les objectifs prévus dans le statut du syndicat étaient incompatibles avec les obligations assumées par les prêtres au titre de leur sacerdoce et de leur engagement envers l'archevêque. Il estimait que l'apparition dans la structure de l'Eglise d'un tel organisme nouveau aurait porté gravement atteinte à la liberté des cultes de s'organiser selon leurs propres traditions, et que la création du syndicat aurait donc été susceptible de remettre en question la structure hiérarchique traditionnelle de l'Eglise – d'où la nécessité, selon lui, de limiter la liberté syndicale réclamée par le syndicat requérant.

[152.] La Grande Chambre a estimé que, dans sa décision, le tribunal national n'avait fait qu'appliquer le principe de l'autonomie des organisations religieuses. Son refus d'autoriser l'enregistrement du syndicat requérant en raison du non-respect de la condition d'obtention de l'autorisation de l'archevêque était une conséquence directe du droit de la communauté religieuse en cause de s'organiser librement et de fonctionner conformément aux dispositions de son statut. La Cour a estimé qu'en refusant d'enregistrer le syndicat requérant, l'Etat s'était simplement abstenu de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de l'Eglise orthodoxe roumaine, respectant ainsi l'obligation de neutralité que lui impose l'article 9 de la Convention²⁸⁵. Au vu des différents arguments avancés devant les juridictions nationales par les représentants de l'Eglise orthodoxe roumaine, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

[153.] En ce qui concerne l'interdiction, dans certains Etats membres, de l'existence de partis politiques constitués sur des bases ethniques, raciales ou religieuses, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a par exemple demandé instamment aux autorités d'un Etat partie de lever tous les obstacles empêchant les groupes intéressés d'exercer leur droit d'association et de réunion pacifique²⁸⁶.

[154.] Le Comité consultatif a également encouragé les autorités d'un Etat Partie à faire en sorte que les dispositions pertinentes de la loi soient interprétées de telle manière que les associations religieuses puissent écrire leur nom dans l'alphabet de leur choix, sauf dans les cas où il est nécessaire, pour un motif légitime, d'exiger également l'usage de l'alphabet latin²⁸⁷.

[155.] La Commission de Venise note que des questions d'autonomie risquent de se poser surtout dans les contextes où des organisations religieuses ou de conviction se livrent à des activités telles que l'exploitation d'hôpitaux, d'écoles ou d'entreprises commerciales et où des individus émettent des allégations de discrimination (fondée sur le sexe, l'appartenance à une religion, etc.). Bien qu'un traitement différentiel soit admissible, il convient d'attirer l'attention sur les valeurs concurrentielles que sont l'autonomie religieuse des institutions et le droit des citoyens de ne faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur la religion (surtout lorsque l'organisation concernée reçoit des subventions ou bénéficie d'exemptions fiscales pour l'aider à exercer ses activités)²⁸⁸.

ii. Enregistrement et reconnaissance

[156.] Comme mentionné ci-dessus, le droit des communautés religieuses à la personnalité juridique est essentiel pour une pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Plusieurs aspects essentiels de la vie collective organisée dans ce domaine deviendraient impossibles ou extrêmement difficiles sans l'accès à la personnalité juridique²⁸⁹.

²⁸⁵ *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], arrêt du 9 juillet 2013, §§ 166 et 168.

²⁸⁶ Deuxième avis du Comité consultatif sur la Bulgarie, adopté le 18 mars 2010, § 130 ; Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, § 140.

²⁸⁷ Troisième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, adopté le 1^{er} avril 2011, §§ 86-88.

²⁸⁸ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, II.D.

²⁸⁹ CDL-AD(2014)023, Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, § 20.

[157.] La Commission de Venise a souligné dans ses Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction que, quel que soit le système mis en œuvre pour régir l'accès à la personnalité juridique et les termes spécifiques utilisés pour décrire les types de personnalité juridique accessibles aux communautés religieuses ou de conviction, le droit national pertinent doit être conforme aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.²⁹⁰ Cela signifie notamment que les organisations religieuses ou de conviction doivent avoir la possibilité d'exercer tout l'éventail des activités religieuses et des activités normalement exercées par les entités juridiques non gouvernementales enregistrées²⁹¹.

[158.] L'imposition d'une exigence d'enregistrement national pour la reconnaissance des communautés religieuses en tant que personnes morales n'est pas, en soi, incompatible avec la liberté de pensée, de conscience et de religion²⁹². Assurément les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci.²⁹³ L'Etat doit cependant veiller à conserver une position de stricte neutralité et être en mesure de démontrer que son refus de reconnaissance se fonde sur de justes motifs²⁹⁴. L'intervention dans la procédure d'enregistrement d'une autre autorité ecclésiastique reconnue par l'Etat n'est pas indiquée²⁹⁵.

[159.] La Commission de Venise a noté que la législation ne doit pas faire dépendre l'obtention de la personnalité juridique de l'appartenance d'un nombre excessivement élevé de personnes à une communauté religieuse ou de conviction. Les Etats devraient veiller à prendre en compte les besoins des petites communautés religieuses ou de conviction, et prendre conscience du fait que les conditions qui fixent un nombre élevé de croyants alourdissent inutilement les activités opérationnelles des communautés religieuses nouvellement fondées²⁹⁶.

[160.] La procédure d'enregistrement doit empêcher tout pouvoir d'appréciation discrétionnaire et éviter tout arbitraire dans la prise de décisions²⁹⁷. L'Etat doit toujours faire preuve de grande prudence lorsqu'il semble comparer la légitimité de différentes convictions²⁹⁸.

[161.] Lorsque la reconnaissance officielle est indispensable à une communauté religieuse, il est peu probable que la simple tolérance dont ferait preuve l'Etat à l'égard de cette communauté soit considérée comme suffisante, le risque étant²⁹⁹ que de tels critères soient appliqués de manière

²⁹⁰ *Ibid.*, § 23.

²⁹¹ *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 123. Voir également Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124).

²⁹² *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, arrêt du 8 avril 2014, § 76 ; *Masaev c. Moldova*, § 26.

²⁹³ *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, § 40.

²⁹⁴ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 125 (absence de toute preuve que l'Eglise (comme le prétendait le gouvernement défendeur) menait une action politique contraire à l'intérêt général de la Moldova ou à ses objectifs déclarés en matière de religion, ou qu'une reconnaissance par l'Etat aurait mis en péril la sécurité nationale et l'intégrité du territoire) ; *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, arrêt du 10 juin 2010, § 160 (absence de base factuelle étayant les arguments des autorités selon lesquels la communauté requérante aurait forcé des individus à rompre avec leur famille, incité ses adeptes à se suicider ou à refuser des soins, porté atteinte aux droits des membres, de leurs parents extérieurs à la communauté et de leurs enfants, ou encore encouragé ses membres à se soustraire à toute obligation légale. Les restrictions imposées aux membres n'étaient pas fondamentalement différentes de contraintes analogues imposées par d'autres religions à leurs fidèles dans la sphère privée. En tout état de cause, l'encouragement à refuser toute transfusion sanguine même en cas de risque vital n'était pas suffisant pour justifier la décision de ne pas réenregistrer une association religieuse puis de dissoudre cette dernière, étant donné que le droit interne laissait aux patients la liberté de choix en matière de traitement médical) ; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, §§ 84, 115 (le retrait total aux communautés requérantes du statut d'Eglise plutôt que l'application de mesures moins rigoureuses, l'établissement d'une procédure de réenregistrement où intervient la politique et dont la justification est douteuse et le traitement différencié de certaines Eglises par rapport à d'autres qui étaient automatiquement reconnues et bénéficiaient donc de certains avantages de la part de l'Etat, ont été considérés comme un manquement de l'Etat à son devoir de neutralité).

²⁹⁵ *Manoussakis c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, §§ 47, 50-51 ; *Vergos c. Grèce*, arrêt du 24 juin 2004, § 34 ; Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, II.F (1).

²⁹⁶ Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, préparées par le BIDDH/OSCE en consultation avec la Commission de Venise, § 27.

²⁹⁷ *Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, § 33.

²⁹⁸ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 78.

²⁹⁹ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 129.

discriminatoire, en vue de limiter la propagation des religions minoritaires³⁰⁰. Le jeu conjugué du droit à la manifestation collective d'une conviction, garanti par l'article 9, et de la protection de la liberté d'association, prévue par l'article 11, associé à l'interdiction de la discrimination dans la jouissance des garanties reconnues par la Convention, que consacre l'article 14, revêt une importance considérable dans la résolution des questions relatives au refus d'accorder une reconnaissance officielle.

[162.] Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à permettre aux communautés religieuses d'être enregistrées comme organisation religieuse, et de créer et de maintenir des lieux de réunion et des lieux de culte, quel que soit le nombre de croyants, sans lourdeurs administratives inutiles.³⁰¹

[163.] La conclusion d'accords entre un Etat et une communauté religieuse donnée, instituant un régime spécial en faveur de cette dernière, ne s'oppose pas, en principe, aux exigences découlant des articles 9 et 14 de la Convention dès lors que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres communautés religieuses qui le souhaitent³⁰². Une différence de traitement entre les communautés religieuses ou de conviction qui se traduit par l'octroi d'un statut juridique spécifique – assorti de privilèges conséquents, tandis que ce traitement de faveur est refusé aux autres communautés religieuses ou de conviction qui n'ont pas obtenu ce statut – est compatible avec l'exigence de non-discrimination sur la base de la religion ou de la conviction si un Etat établit un cadre pour octroyer aux communautés religieuses la personnalité juridique et un statut spécifique y associé. Toutes les communautés religieuses ou de conviction qui le souhaitent doivent avoir une possibilité adéquate de demander ce statut et les critères établis doivent être appliqués de manière non discriminatoire³⁰³.

[164.] On peut admettre qu'une religion soit reconnue en tant que religion d'Etat ou qu'elle soit établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, à condition que cela ne porte en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et n'entraîne aucune discrimination contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants³⁰⁴.

iii. Évaluation des mouvements religieux (sectes)

[165.] L'exigence de neutralité de l'Etat n'empêche pas les autorités de contrôler si les activités d'organismes ou d'associations religieuses ne sont pas de nature à menacer ou à porter atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public³⁰⁵. Dans certains cas, les pouvoirs publics peuvent en effet avoir une obligation positive de prendre des mesures contre des associations jugées dangereuses pour la

³⁰⁰ Dans l'affaire *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, la Cour a conclu à une violation de l'article 9 du fait, notamment, de l'imposition d'un délai d'attente de dix ans aux « nouvelles » communautés religieuses déjà dotées d'une personnalité juridique afin de pouvoir obtenir le statut de « société religieuse » (*Religionsgesellschaft*) leur octroyant des privilèges conséquents. La Cour a admis :

98. [...] qu'un tel délai puisse être nécessaire à titre exceptionnel, notamment dans le cas de communautés religieuses récemment créées et inconnues. En revanche, un tel délai ne se justifie guère en ce qui concerne des communautés telles que les témoins de Jéhovah, qui sont établies de longue date au plan tant national qu'international et dont l'existence est donc bien connue des autorités. Pour ce type de communautés, les pouvoirs publics devraient être en mesure de vérifier beaucoup plus rapidement si elles satisfont aux conditions posées par la législation nationale. Par ailleurs, l'exemple d'une autre communauté religieuse cité par les requérants révèle que l'application uniforme d'un tel délai d'attente n'est pas un élément essentiel de la politique de l'Etat autrichien dans ce domaine.

³⁰¹ Résolution 2036 (2015) de l'APCE « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », §6.8.

³⁰² *Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, arrêt du 9 décembre 2010, §§ 85-86, 88 (refus par le gouvernement de conclure un accord qui permettrait aux Eglises requérantes de dispenser certains services religieux et d'obtenir la reconnaissance officielle par l'Etat des mariages religieux célébrés par elles, alors que d'autres Eglises en bénéficiaient déjà) ; *Koppi c. Autriche*, arrêt du 10 décembre 2009, § 33.

³⁰³ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, § 92.

³⁰⁴ CDL-AD(20014)023, Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, préparées par le BIDDH/OSCE en consultation avec la Commission de Venise, § 41.

³⁰⁵ *Manoussakis et autres c. Grèce*, § 40 ; *Leela Förderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 novembre 2008, § 93.

population³⁰⁶. Dans l'affaire *Leela Forderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, les adeptes du « mouvement Osho » se sont plaints de ce que l'Etat, en qualifiant leur organisation religieuse de « secte de jeunes », « religion de jeunes », « secte », et « psycho-secte » avait discrédité leur foi et manqué à son devoir de neutralité religieuse. Bien que disposée à admettre que ces qualificatifs constituaient, en principe, une « ingérence » dans les droits garantis par l'article 9, dans la mesure où les termes employés pour décrire le mouvement auquel appartenaient les associations requérantes avaient pu avoir des conséquences négatives pour elles, la Cour a néanmoins conclu qu'il n'y avait pas eu violation de la garantie :

100. L'examen de l'intervention contestée du gouvernement révèle par ailleurs qu'il ne s'est agi à aucun moment de priver les associations requérantes de leur liberté de manifester leur religion ou leurs convictions. La Cour note également que la Cour constitutionnelle fédérale [...] a analysé avec soin les déclarations incriminées et a interdit, parce qu'ils portaient atteinte au principe de neutralité religieuse, l'usage des adjectifs « destructrices » et « pseudo-religieuses », ainsi que toute allégation selon laquelle les membres du mouvement étaient manipulés. Quant aux autres expressions, comme « sectes », « sectes de jeunes », ou « psycho-sectes » utilisées pour qualifier les associations requérantes, bien que quelque peu péjoratives, elles étaient, au moment des faits, utilisées sans distinction pour désigner toutes sortes de religions non traditionnelles. La Cour note également que les pouvoirs publics ont cessé d'utiliser le mot « secte » dans leur campagne d'information à la suite de la recommandation formulée dans le rapport d'experts sur les « sectes et les psycho-cultes » [...] Dans ces circonstances, la Cour considère que les déclarations du Gouvernement [...] du moins au moment où elles ont été formulées, n'ont pas outrepassé ce qu'un Etat démocratique pouvait considérer comme relevant de l'intérêt public.

[166.] Dans le contexte de la reconnaissance officielle des communautés religieuses, il peut se poser la question de la définition d'une « religion ». La Cour n'a pas jugé nécessaire de donner une interprétation formelle de ce qu'il faut entendre par « religion » mais considère qu'elle doit s'en remettre à l'appréciation des autorités internes en la matière et examiner si l'article 9 de la Convention trouve à s'appliquer³⁰⁷. Dans l'affaire *Kimlya et autres c. Russie*³⁰⁸, un centre de Scientologie initialement enregistré comme entité non religieuse avait été dissous au motif que ses activités étaient de nature religieuse. L'invocation de ce motif pour supprimer le centre avait été jugée suffisante par la Cour pour considérer que l'article 9 était engagé³⁰⁹.

[167.] Bien que les institutions de la Convention n'aient pas compétence pour définir la religion, celle-ci doit être envisagée dans un sens non restrictif. Les croyances religieuses ne sauraient se limiter aux « grandes » religions. La question est plus délicate avec les religions minoritaires et les nouveaux groupements religieux que l'on appelle parfois « sectes » au niveau national³¹⁰. Or, il ressort de la jurisprudence actuelle de la Cour que tous les groupements religieux et leurs adeptes bénéficient d'une égale garantie au regard de la Convention³¹¹. Saisie du problème des nouveaux mouvements religieux dans l'affaire *Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France c. France*³¹², La Cour a relevé que la loi française avait pour but de renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires

³⁰⁶ *Leela Forderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, arrêt du 1^{er} mars 2010, § 99.

³⁰⁷ *Kimlya et autres c. Russie*, arrêt du 1^{er} octobre 2009, § 79.

³⁰⁸ Dans cette affaire, la Cour a fait référence aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions.

³⁰⁹ *Kimlya et autres c. Russie*, §§ 80-81.

³¹⁰ Voir également la Résolution 1178 (1992) de l'APCE relative aux sectes et aux nouveaux mouvements religieux, qui a été suivie de la Recommandation 1412 (1999) sur les activités illégales des sectes. Dans sa Résolution 1992 (2014) qui invite les Etats membres à « veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit autorisée en raison du fait qu'un mouvement est considéré ou non comme une secte, à ce qu'aucune distinction ne soit faite entre les religions traditionnelles et des mouvements religieux non traditionnels, de nouveaux mouvements religieux ou des « sectes » s'agissant de l'application du droit civil et pénal, et à ce que chaque mesure prise à l'encontre de mouvements religieux non traditionnels, de nouveaux mouvements religieux ou de « sectes » soit alignée sur les normes des droits de l'homme telles qu'elles sont consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments pertinents protégeant la dignité inhérente à tous les êtres humains et l'égalité de leurs droits inaliénables », § 9.

³¹¹ Les « principaux » systèmes de croyances entrent dans le cadre de la protection, voir par exemple *ISKCON et 8 autres c. Royaume-Uni*, décision du 8 mars 1994. Leurs variantes minoritaires également, voir par exemple *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000. Les croyances plus anciennes, comme le druidisme, remplissent également les critères d'une « religion », *Chappell c. Royaume-Uni*, décision du 14 juillet 1987. Les mouvements religieux plus récents, tels que les Témoins de Jéhovah, sont également couverts, *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993 ; *Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, § 40, tout comme la secte Moon, *X c. Autriche*, décision du 15 octobre 1981 et le Divine Light Zentrum, *Omkarananda et le Divine Light Zentrum c. Suisse*, décision du 19 mars 1981. En revanche, le cas du mouvement Wicca n'a pas été tranché, si bien qu'en cas de doute sur la question, l'auteur d'une requête pourrait être appelé à démontrer l'existence véritable d'une « religion » particulière, *X c. Royaume-Uni*, décision du 4 octobre 1977.

³¹² Décision du 6 novembre 2001.

portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Précisant qu'elle n'avait pas pour tâche de se prononcer *in abstracto* sur une législation et ne saurait donc exprimer un point de vue sur la compatibilité des dispositions du texte législatif français avec la Convention, la Cour a cependant relevé que :

[...] dans la mesure où elle vise les sectes, dont elle ne donne aucune définition, cette loi prévoit la dissolution de celles-ci, mais cette mesure ne peut être prononcée que par voie judiciaire et lorsque certaines conditions se trouvent réunies, notamment lorsque les sectes ou leurs dirigeants ont fait l'objet de condamnations pénales définitives pour des infractions limitativement énumérées et que la requérante ne devrait normalement pas redouter. Un procès d'intention fait au législateur, soucieux de régler un problème brûlant de société, n'est pas la démonstration de probabilité d'un risque encourue par la requérante. En outre, celle-ci ne saurait sans contradiction se prévaloir du fait qu'elle ne constitue pas un mouvement attentatoire aux libertés, et en même temps prétendre qu'elle serait, au moins potentiellement, une victime de l'application qui pourra être faite de cette loi.

[168.] La Commission de Venise a noté dans ses Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction que les termes « religion » et « conviction » sont à prendre au sens large. Dans la définition du champ d'application de la liberté de religion ou de conviction, il faut prendre comme point de départ la manière dont chaque religion ou conviction se définit elle-même, bien que, évidemment, les autorités aient certains pouvoirs leur permettant d'appliquer des critères objectifs et formels pour déterminer si, effectivement, on peut parler de « religion » ou de « conviction » dans tel ou tel cas. La liberté de religion et de conviction n'est donc pas limitée à son application à la religion et aux croyances traditionnelles, ou aux religions et convictions qui ont des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques semblables aux conceptions traditionnelles³¹³.

iv. Propriété (y compris les questions relatives aux lieux de culte, aux cimetières, etc.)

[169.] La jurisprudence constante de la Cour juge essentiels, pour l'exercice du droit de manifester sa religion, les aspects fondamentaux de la pratique religieuse que sont l'établissement de lieux de culte et le droit de posséder ou de louer des biens³¹⁴. Toute ingérence dans l'exercice de ces droits est, en principe, susceptible de soulever des questions relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 qui garantit la protection des biens³¹⁵. Toutefois, le fait de priver une organisation religieuse de ses ressources matérielles ne sera examiné sur le terrain de l'article 9 que dans la mesure où les biens visés sont destinés à la pratique du culte³¹⁶. Dans l'affaire *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, le refus par les juridictions internes de reconnaître à l'Eglise requérante la personnalité morale indispensable a été contesté avec succès devant la Cour ; les Juges de Strasbourg ont, en effet, estimé que cette décision avait pour conséquence de priver l'Eglise de toute possibilité actuelle ou ultérieure de faire trancher par les tribunaux nationaux tout litige relatif à ses droits de propriété³¹⁷.

[170.] L'article 9 devrait également être interprété à la lumière de l'article 6 et des garanties de l'accès à un procès équitable, en vue de protéger la communauté religieuse, ses membres et son patrimoine³¹⁸. Conformément à l'article 6 de la Convention, une communauté religieuse doit donc avoir un droit d'accès à un tribunal qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil³¹⁹.

[171.] La réglementation par l'Etat peut aussi nécessiter de prendre certaines mesures, par exemple l'imposition de restrictions d'accès à des lieux de culte jugés importants³²⁰. Là encore, il s'agit de

³¹³ CDL-AD(20014)023, Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, préparées par le BIDDH/OSCE en consultation avec la Commission de Venise, § 2.

³¹⁴ *Témoins de Jéhovah de Moscou c. Russie*, arrêt du 10 juin 2010, § 102 ; *Kimlya et autres c. Russie*, § 85 ; *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1997, § 40.

³¹⁵ *Les Saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, §§ 54-66.

³¹⁶ *Ibid.*, §§ 86-87.

³¹⁷ *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1997, §§ 40-42.

³¹⁸ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, § 105.

³¹⁹ *Ibid.*, § 141 ; *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, § 42.

³²⁰ Par exemple *Chappell c. Royaume-Uni*, décision du 14 juillet 1987, voir *Logan c. Royaume-Uni*, décision du 6 septembre 1996.

veiller à ce que les considérations légitimes qui justifient ces mesures ne soient pas utilisées pour favoriser ou défavoriser telle ou telle religion³²¹. Les autorités nationales sont habilitées à prendre des mesures visant à déterminer si les activités exercées par une association religieuse risquent d'être préjudiciables à autrui, mais cela n'autorise pas l'Etat à porter une appréciation sur la légitimité des convictions ou de leurs modalités d'expression³²². Les systèmes d'autorisation institués par la législation ne cadrent avec l'article 9 de la Convention que dans la mesure où ils visent à assurer un contrôle sur la réunion des conditions formelles énoncées par celle-ci³²³.

[172.] Les contrôles en matière d'aménagement du territoire sont un autre exemple de mesures nécessaires dans l'intérêt public, mais pouvant avoir un impact négatif sur la liberté de religion et de conviction. Il convient toutefois d'établir une distinction entre les situations dans lesquelles des conditions rigides, voire prohibitives, sont imposées aux adeptes d'une religion donnée et celles où un requérant souhaite obtenir la modification d'une décision d'urbanisme prise de manière objective et neutre. La Cour a ainsi considéré, compte tenu de la marge d'appréciation de l'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, que l'intérêt public ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'un seul fidèle d'une communauté religieuse alors qu'il existait dans une ville voisine une maison de prière qui couvrait les besoins de cette communauté dans la région³²⁴.

[173.] En ce qui concerne l'utilisation des sols et le zonage, la Commission de Venise a noté que les lois relatives à la construction, au remodelage ou à l'utilisation des biens immeubles à des fins religieuses se réfèrent souvent à des réglementations compliquées en matière d'urbanisme et de préservation du patrimoine. Il n'est pas rare de voir des fonctionnaires (au niveau national, fédéral, ou local) invoquer ces textes pour empêcher ou restreindre l'exploitation de leurs locaux par des communautés religieuses. Les justifications avancées ont beau paraître neutres au premier regard (favoriser la circulation automobile, intégrer l'immeuble concerné au paysage urbain et économique, réduire le bruit), elles n'en sont pas moins appliquées sélectivement à des groupes religieux défavorisés et constituent de ce fait une discrimination. Il est donc important de rédiger et d'appliquer ces lois de manière neutre et dans un but légitime³²⁵.

[174.] En ce qui concerne les cimetières, la Commission de Venise a noté que les Etats observent diverses pratiques en matière de relations entre la religion et les cimetières. Dans certains cas, l'Etat contrôle totalement ce secteur tandis que dans d'autres l'essentiel des tâches associées à l'inhumation et aux sépultures incombe à des institutions religieuses. En l'absence de règles précises, l'Etat devrait éviter les discriminations entre groupes religieux et autoriser, dans le cadre de limites raisonnables (tenant compte notamment des impératifs de santé publique), l'exercice du droit de manifestation de la religion et des convictions pendant cette phase particulière de la condition humaine³²⁶.

[175.] L'ECRI a par exemple recommandé aux autorités de plusieurs Etats parties d'autoriser les communautés musulmanes à construire un nombre suffisant de mosquées pour pouvoir exercer leur droit de manifester leur religion par le culte, ou de supprimer les barrières administratives ou autres

³²¹ *Chypre c. Turquie* [GC], arrêt du 10 mai 2001, §§ 241-247 (les restrictions à la liberté de circulation, et notamment à l'accès aux lieux de culte, limitaient la faculté d'accomplir les rites religieux).

³²² *Manoussakis et autres c. Grèce*, § 40. La législation nationale imposait aux organisations religieuses l'obtention d'une autorisation officielle pour l'utilisation des locaux destinés au culte. Les témoins de Jéhovah s'étaient efforcés en vain de l'obtenir et avaient ensuite été condamnés pour l'utilisation sans autorisation de leur lieu de culte.

³²³ *Ibid.*, § 47. Voir également *Khristiansko Sdruzhenie "Svideteli na Iehova" (Association chrétienne Témoins de Jéhovah) c. Bulgarie*, décision du 3 juillet 1997 et règlement amiable du 9 mars 1998 (suspension de l'enregistrement de l'association suivie d'arrestations, de la dispersion de réunions tenues dans des lieux publics et privés et de la confiscation de documents à caractère religieux) ; *Institut de Prêtres français et autres c. Turquie*, règlement amiable du 14 décembre 2000 (décision des juridictions turques d'inscrire un terrain appartenant à l'Institut au nom d'organismes d'Etat au motif que l'Institut n'avait plus droit à un traitement spécial en tant qu'institution religieuse puisqu'elle avait loué une partie de sa propriété pour diverses activités sportives : règlement amiable conclu après la reconnaissance du droit d'usufruit en faveur des prêtres en charge dans l'Institut).

³²⁴ *Vergos c. Grèce*, §§ 36-43.

³²⁵ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, III.

³²⁶ *Ibid.*

qui les en empêchent³²⁷, ainsi que de veiller à ce que les communautés musulmanes disposent de cimetières³²⁸.

[176.] Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a quant à lui invité les autorités d'un Etat Partie à prendre des mesures supplémentaires pour que les personnes appartenant à des minorités et pratiquant l'islam aient accès à suffisamment de lieux de culte, surtout là où elles vivent en nombre substantiel, ainsi qu'à prendre les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés, ceux-ci étant consultés en temps utile³²⁹. Il a également invité les autorités à veiller à ce que le processus de restitution de biens immobiliers aux communautés religieuses soit mené de manière non discriminatoire et à accorder une compensation juste et équitable³³⁰.

[177.] En ce qui concerne les litiges visant des biens immeubles appartenant à une communauté religieuse, la Commission de Venise a établi une distinction entre les litiges où le titre de propriété sur le bien est contesté parce que l'Etat a d'abord confisqué celui-ci avant de le transférer à une autre personne morale ou physique – ce problème étant courant dans les anciens pays communistes – et ceux où une dispute au sein d'une communauté religieuse provoque la contestation des droits de propriété par un ou plusieurs groupes. Ces deux types de litiges, ainsi que certains autres problèmes, soulèvent fréquemment des questions historiques et théologiques. Ces litiges peuvent présenter une complexité inouïe et leur solution requiert une grande expertise du droit immobilier mais aussi la maîtrise de certains sujets techniques touchant aux faits et à la doctrine. Toute loi tentant éventuellement de régler ces questions doit être rédigée et appliquée de manière aussi neutre que possible et sans accorder une préférence indue à des groupes favorisés³³¹.

v. Financement et taxation

[178.] L'Etat ne doit pas prendre de mesures qui entravent le fonctionnement normal d'une communauté religieuse. Ainsi, une taxation exorbitante qui perturbe profondément l'organisation interne et le fonctionnement d'une association d'une communauté, l'empêchant de mener son activité religieuse en tant que telle, constitue une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la Convention, susceptible de constituer une violation si la Cour la juge disproportionnée³³².

[179.] En ce qui concerne les sources de financement des groupes religieux ou de conviction, la Commission de Venise a énuméré les possibilités suivantes et principes correspondants³³³ :

La possibilité d'accepter des cadeaux et de solliciter des fonds. La pratique varie d'un Etat à l'autre. Certains accordent toute latitude pour lever des fonds, tandis que d'autres limitent soigneusement les montants pouvant être recueillis et les conditions de la collecte. Les principales lignes directrices internationales suggèrent que, si l'Etat est en droit d'assigner des limites, l'approche recommandée est de permettre aux associations de lever des fonds à

³²⁷ Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie (quatrième cycle de suivi), adopté le 20 juin 2013, §§ 130-131 ; Rapport de l'ECRI sur l'Andorre (quatrième cycle de suivi), adopté le 21 mars 2012, § 99 ; Rapport de l'ECRI sur le Danemark (quatrième cycle de suivi), adopté le 23 mars 2012, § 94 ; Rapport de l'ECRI sur l'Islande (quatrième cycle de suivi), adopté le 6 décembre 2011, § 108 ; Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg (quatrième cycle de suivi), adopté le 8 décembre 2011, § 93 ; Rapport de l'ECRI sur l'Ukraine (quatrième cycle de suivi), adopté le 8 décembre 2011, § 99 ; Rapport de l'ECRI sur la Grèce (quatrième cycle de suivi), adopté le 2 avril 2009, § 110 ; Rapport de l'ECRI sur la Belgique (quatrième cycle de suivi), adopté le 4 décembre 2013, § 114.

³²⁸ Rapport de l'ECRI sur le Danemark (quatrième cycle de suivi), adopté le 23 mars 2012, § 94 ; Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg (quatrième cycle de suivi), adopté le 8 décembre 2011, § 93.

³²⁹ Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, § 153 ; Troisième avis du Comité consultatif sur l'Espagne, adopté le 22 mars 2012, §§ 75-76.

³³⁰ Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, § 154. Troisième avis du Comité consultatif sur l'Ukraine, adopté le 22 mars 2012, § 64, voir également la Résolution CM/ResCMN(2013)8 du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Ukraine, adoptée le 18 décembre 2013 ; Troisième avis du Comité consultatif sur l'Albanie, adopté le 23 novembre 2011, § 118 ; Troisième avis du Comité consultatif sur la Roumanie, adopté le 21 mars 2012, § 17.

³³¹ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, III.D.

³³² *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, arrêt du 30 juin 2011, § 53.

³³³ CDL-AD(2004)028 Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions, II.J.

condition de ne pas violer d'autres politiques publiques importantes. Les lois devraient être exemptes de discrimination.

Financement de l'Etat. Nombreux sont les Etats qui financent à la fois directement et indirectement les organisations religieuses et de conviction. Outre les avantages indirects (mais très réels) associés aux exemptions et aux déductions fiscales, toute une série de moyens de financement opère y compris : le versement de salaires (ou l'octroi de prestations sociales) au clergé ; l'octroi de subventions aux écoles religieuses ; le prêt gratuit d'immeubles appartenant à l'Etat pour tenir des réunions ; le don de biens immeubles à des organisations religieuses. Souvent, les plans de financement de l'Etat sont le résultat d'événements historiques (tels que la restitution à une organisation de biens confisqués unilatéralement), de sorte que tout examen se doit de tenir compte de ce contexte factuel compliqué.

Exemption fiscale. Il est très courant, seuls quelques pays faisant exception, d'accorder des avantages fiscaux aux associations à but non lucratif. Ces avantages sont de deux types : directs (sous forme d'une exemption de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier dus par l'association) et indirects (sous forme d'une possibilité pour les donateurs de déduire de leur revenu imposable tout ou partie de leur contribution). Rares sont les dispositions du droit international relatives à ces questions, même si les normes en matière de non-discrimination s'appliquent.

Levée de fonds par l'intermédiaire du système fiscal. Certains Etats permettent aux organisations religieuses de lever des fonds par le biais du système fiscal. Par exemple, une association (religieuse) ayant la personnalité morale peut passer un accord avec l'Etat en vertu duquel ce dernier prélève une certaine somme aux membres de l'organisation et la reverse à qui de droit. Cette pratique soulève fréquemment deux difficultés liées, premièrement, à la nature éventuellement discriminatoire de cet arrangement (qui est accordé à certains groupes et refusé à d'autres) et, deuxièmement, à la prise en compte des individus qui ne désirent pas (ou plus) verser une contribution par ce biais à leur organisation religieuse. Si le droit international n'interdit pas formellement ce recours au système fiscal, il conviendrait cependant que les membres puissent se retirer (quitte à s'exclure ipso facto) de la communauté religieuse concernée.

[180.] Par ailleurs, le droit interne d'un Etat ne saurait faire obligation aux citoyens de ce dernier de financer une Eglise ou une organisation religieuse au moyen d'un prélèvement fiscal sans leur accorder le droit de quitter ladite Eglise et d'être ainsi exonérés de cette obligation. L'article 9 protège toute personne contre l'obligation qui pourrait lui être imposée de participer indirectement à des activités religieuses contre son gré, par le biais d'un impôt ecclésiastique. Les Etats sont tenus de respecter les convictions religieuses de ceux de leurs citoyens qui n'appartiennent à aucune Eglise, et doivent dès lors permettre à ces personnes d'être exonérées de l'obligation de verser à l'Eglise une contribution pour ses activités religieuses³³⁴. Ce principe ne s'étend toutefois pas aux obligations légales générales relevant exclusivement du domaine public ; les contribuables ne peuvent ainsi exiger la non-affectation de leurs versements à des fins particulières³³⁵.

[181.] Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a encouragé les autorités d'un Etat partie à continuer de veiller à ce que le système de financement de l'Eglise nationale ne porte pas atteinte à la liberté de conscience et de religion des personnes n'appartenant pas à cette église³³⁶.

³³⁴ *Gottesmann c. Suisse*, décision de décembre 1984 ; *Darby c. Suède*, arrêt du 23 octobre 1990 ; *Bruno c. Suède*, décision du 28 août 2001 (distinction entre les prélèvements fiscaux effectués au titre de fonctions exclusivement associées à une conviction religieuse, et ceux qui servent à l'exercice d'attributions publiques, comme la gestion des enterrements, la conservation et l'entretien des biens et des monuments historiques appartenant à l'Eglise et la conservation d'anciens registres de population).

³³⁵ Sur la question de la non-discrimination entre communautés religieuses, voir également *Ásatrúarfélagið c. Islande*, décision d'irrecevabilité du 18 septembre 2012. La Cour n'a vu aucun motif de contester l'avis des tribunaux islandais selon lequel il n'était pas discriminatoire d'attribuer à l'Eglise nationale un financement plus important, les fonctions de cette dernière et ses obligations à l'égard de la collectivité n'étant pas comparables avec celles de l'association requérante.

³³⁶ Troisième avis du Comité consultatif sur le Danemark, adopté le 31 mars 2011, § 74.

C. La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion

i. Questions liées aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme

[182.] L'article 2 protégeant le droit à la vie et l'article 3 interdisant la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants sont considérés par la Cour comme des clauses primordiales de la Convention. Les Etats ont donc l'obligation de protéger les individus contre toute agression ou mauvais traitements fondés sur leur pensée, leur conscience et leur religion³³⁷. Ils devront montrer que leurs autorités nationales ont mené des enquêtes effectives sur les incidents en question, satisfaisant aux exigences de ces articles³³⁸.

[183.] La Cour a souligné que, comme dans les affaires de mauvais traitements motivés par la haine raciale, les autorités de l'Etat, lorsqu'elles sont amenées à enquêter sur des agressions violentes, ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déceler tout motif religieux et établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur la religion ont pu jouer un rôle dans les incidents en cause, même si les mauvais traitements ont été infligés par des particuliers. Le fait de traiter la violence et la brutalité motivées par la religion sur le même pied que des affaires qui n'ont pas de connotation religieuse reviendrait à ignorer totalement la nature spécifique d'actes qui sont particulièrement destructeurs des droits fondamentaux³³⁹. La Cour a également considéré que le refus de la police d'intervenir promptement pour protéger les victimes d'actes de violence à motivation religieuse et l'indifférence opposée ensuite par les autorités compétentes, celles-ci ayant refusé d'appliquer la loi, emportaient violation des articles 3 et 9 combinés avec l'article 14³⁴⁰.

[184.] La Cour admet que l'obligation d'effectuer un service militaire pour les objecteurs de conscience peut constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3³⁴¹. L'expulsion d'un étranger par un Etat contractant peut également soulever un problème au regard de l'article 3 et donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3³⁴². C'est également le cas lorsqu'une personne risque d'être persécutée pour des raisons religieuses dans un pays tiers.³⁴³

ii. Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires

[185.] La protection des personnes appartenant aux groupes religieuses minoritaires est une préoccupation grandissante en Europe, du fait de la diversité croissante de la population et du nombre toujours plus important de ces minorités.

[186.] Tandis que la liberté de pensée et de conscience, comme la liberté de choisir une religion ou une conviction, sont des libertés strictement personnelles, le droit à la liberté de religion a également une dimension collective, qui protège le droit d'une communauté de manifester et de pratiquer sa religion. Ce droit est également protégé par l'article 11 de la Convention³⁴⁴. Bien que cette dernière ne

³³⁷ *Pretty c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 avril 2002, § 49 ; *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007, § 95 ; *Milanović c. Serbie*, arrêt du 14 décembre 2010, § 82.

³³⁸ *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, § 97 ; *Milanović c. Serbie*, §§ 75, 89.

³³⁹ *Milanović c. Serbie*, arrêt du 14 décembre 2010, §§ 96-100 (étant donné que l'on soupçonnait que les agresseurs appartenaient à une ou plusieurs organisations prônant une idéologie d'extrême-droite, il est inacceptable que les autorités de l'Etat aient laissé traîner l'enquête pendant des années sans entreprendre de démarches adéquates en vue d'identifier et de poursuivre les auteurs des agressions).

³⁴⁰ *Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, §§ 124-125, 133, 140.

³⁴¹ Voir par exemple *Ulke c. Turquie*, arrêt du 24 janvier 2006, §§ 61-62 (traitement inhumain du requérant du fait de l'alternance continue des poursuites et des peines d'emprisonnement et de la possibilité théorique que cette situation se prolonge toute sa vie durant).

³⁴² *Collins et Akaziebie c. Suède*, décision du 8 mars 2007 et *Izevbekhai et autres c. Irlande*, décision du 17 mai 2011. Bien que la Cour ait reconnu que l'expulsion d'un étranger par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, dans ces deux affaires, les requérantes n'ont pas montré que si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine, elles seraient confrontées à un risque réel et concret d'être soumises à des mutilations génitales féminines.

³⁴³ *M.E. c. France*, arrêt du 6 juin 2013 (Chrétien copte d'Egypte ayant fui les persécutions religieuses dans son pays. Il y aurait violation de l'article 3 si la décision de renvoyer le requérant vers l'Egypte était mise à exécution).

³⁴⁴ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion on the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, § 68.

contienne aucune disposition spécifique pour la protection des minorités en tant que telles. Néanmoins, l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12³⁴⁵ garantissent une protection contre la discrimination aux personnes appartenant à des minorités religieuses en mentionnant expressément la « religion » et « l'appartenance à une minorité nationale » parmi les motifs de discrimination interdits³⁴⁶. La Cour a, par contre, produit des résultats très limités en terme d'interdiction de toute discrimination concernant l'obligation faite aux Etats de prendre des mesures spéciales au nom des minorités afin de compenser leur situation défavorisée et de vulnérabilité³⁴⁷.

[187.] Depuis les années 50, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe porte un intérêt à la protection des droits des groupes et des personnes appartenant à des minorités nationales³⁴⁸, y compris celles qui se définissent par la religion ou les croyances. Ainsi, dans sa Résolution 1928 (2013) intitulée « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats membres à veiller à ce que les croyances et les traditions religieuses des individus et des communautés de la société soient respectées, tout en garantissant un bon équilibre avec les droits d'autrui, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a également exhorté les Etats membres à garantir la protection effective des communautés et des individus définis par la religion ou les croyances religieuses, et de leurs lieux de rassemblement et lieux de culte, dont ceux des minorités, à promouvoir un enseignement exact et objectif sur les religions et les convictions non religieuses, dont celles des minorités, à soutenir activement des initiatives visant à promouvoir la dimension interconfessionnelle et interculturelle du dialogue³⁴⁹.

[188.] Le Préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁵⁰ reconnaît spécifiquement qu'une « société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité »³⁵¹. Garantissant à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle, l'article 3 de la Convention-cadre offre une protection à ces personnes, qui peuvent exercer leurs droits individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres³⁵². Outre la garantie des principes fondamentaux de non-discrimination et d'égalité, l'article 4 contient les dispositions suivantes :

Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

[189.] En outre, les Etats Parties ont également l'obligation, à l'article 6, paragraphe 2, de protéger les minorités contre la violence, les menaces de violence et les actes de discrimination :

³⁴⁵ *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], arrêt du 22 décembre 2009 (première affaire dans laquelle la Cour a conclu à une violation de l'article 1 du Protocole n° 12).

³⁴⁶ La Charte sociale européenne, dans le domaine des droits économiques et sociaux, contient également des mesures visant à protéger les individus contre toute forme de discrimination. La Charte sociale européenne révisée interdit toute discrimination fondée par exemple sur la race, la couleur, la religion, l'ascendance nationale ou la naissance (Article E).

³⁴⁷ CDL-AD(2007)001, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, § 19.

³⁴⁸ Par exemple, Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités ; Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales, Résolution 1713 (2010) sur « la protection des minorités en Europe : bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes » et Résolution 1985 (2014) sur la « situation et les droits des minorités nationales en Europe ».

³⁴⁹ Résolution *de l'APCE* « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », §§ 9.8 et 11.3 – 11.5.

³⁵⁰ Voir également ci-dessus i.i et ii.

³⁵¹ Dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], arrêt du 17 février 2006, §§ 92-93, la Cour a fait référence à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

³⁵² Cela dit, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, il n'y a pas de mécanisme de requêtes individuelles car les normes juridiques énoncées dans la Convention-cadre ne visent pas directement les groupes minoritaires. La Convention-cadre contient pour l'essentiel des dispositions-programmes définissant certains objectifs que les Parties s'engageront à poursuivre, § 11 du Rapport explicatif.

Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

[190.] Bien que la Convention-cadre ne donne pas de définition des « minorités nationales » et ne précise donc pas quel groupe de personnes est admis à bénéficier de la protection prévue, l'article 5 dispose que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent conserver et développer leur culture et préserver les éléments essentiels de leur identité, et notamment leur religion. Le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, ainsi qu'à la liberté de pensée, de conscience et de religion est garanti à l'article 7³⁵³, tandis que l'article 8 précise que :

Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de manifester sa religion ou sa conviction, ainsi que le droit de créer des institutions religieuses, organisations et associations.

[191.] En ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre, le Comité consultatif a par exemple exhorté les autorités d'un Etat partie à engager un dialogue avec les personnes appartenant aux groupes qui souhaitent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre³⁵⁴ et invité le gouvernement d'un autre Etat partie à tenir dûment compte des demandes de reconnaissance au titre de la Convention-cadre formulées par les représentants de la communauté musulmane, ainsi qu'éventuellement par d'autres groupes³⁵⁵.

[192.] Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que les musulmans sont devenus la figure emblématique de l'altérité dans le discours de la droite populiste en Europe. Il a recommandé aux gouvernements de renoncer aux lois et mesures visant spécialement les musulmans et d'interdire la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans tous les domaines. Ils devraient aussi permettre à des ombudsmans et à des organismes de promotion de l'égalité indépendants d'examiner les plaintes, de donner des conseils juridiques aux victimes et de les représenter en justice, de participer à l'élaboration des politiques et de mener des recherches sur la discrimination à l'encontre des musulmans et d'autres groupes religieux. Ces recherches devraient s'appuyer sur la collecte de données ventilées par origine ethnique, religion et sexe³⁵⁶.

[193.] La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)³⁵⁷ s'est inquiétée en particulier de certains signes de montée de l'intolérance religieuse envers l'islam et les communautés musulmanes dans les pays où cette religion n'est pas celle de la majorité de la population³⁵⁸. Dans sa Recommandation de politique générale n° 5, elle invite les gouvernements des Etats membres, lorsque des communautés musulmanes sont installées et vivent en situation minoritaire dans leur pays, de s'assurer qu'elles ne fassent pas l'objet d'une discrimination pour ce qui est de la manière dont elles organisent et pratiquent leur religion³⁵⁹. De même, elle a observé une montée de l'antisémitisme dans de nombreux pays européens – également sous de nouvelles formes – et constaté que ce dernier continuait à être encouragé, de façon ouverte ou codée, par certains partis et dirigeants politiques, parmi lesquels figurent non seulement les partis extrémistes, mais également certains partis traditionnels. Dans sa Recommandation de politique générale n° 9, l'ECRI recommande aux gouvernements des Etats membres de donner une haute priorité à la lutte contre l'antisémitisme et de prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes ses manifestations, quelle qu'en soit l'origine³⁶⁰. Dans ses rapports du quatrième cycle, elle a également recensé des cas de discrimination ou d'intolérance contre des membres de groupes chrétiens dans les Etats membres, exprimé son inquiétude face à l'absence de mécanismes de prévention de diverses tendances négatives (agressions

³⁵³ Ces libertés fondamentales correspondent aux articles 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme qui sont particulièrement pertinents pour la protection des minorités nationales.

³⁵⁴ Troisième avis du Comité consultatif sur la Bulgarie, adopté le 11 février 2014, § 30.

³⁵⁵ Troisième avis du Comité consultatif sur le Royaume-Uni, adopté le 30 juin 2011, §§ 35-36.

³⁵⁶ Carnet des droits de l'homme de Nils Muižnieks « les préjugés anti-musulmans entravent l'intégration », publié le 24 juillet 2012.

³⁵⁷ Voir également I.ii.

³⁵⁸ Voir par exemple la déclaration de l'ECRI du 1^{er} décembre 2009 sur l'interdiction de la construction de minarets en Suisse.

³⁵⁹ Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, adoptée le 16 mars 2000.

³⁶⁰ Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme, adoptée le 25 juin 2004.

physiques, publicité négative dans les médias, vandalisme, atteintes à la propriété, dégradation d'édifices religieux) ainsi qu'au non-respect persistant de ses recommandations spécifiques par les Etats (enregistrement légal, droits de propriété, délivrance de visas pour les prêtres et autres ecclésiastiques)³⁶¹.

[194.] La Commission de Venise a quant à elle souligné que l'existence, dans un pays, d'un lien marqué entre une origine ethnique et un culte en particulier, risque fort d'entraîner une discrimination à l'égard des autres religions. Pour parer à cette éventualité, il est particulièrement nécessaire de veiller à la protection du pluralisme religieux, qui est une composante essentielle de la démocratie³⁶². Certaines mesures de caractère discriminatoire pour d'autres religions, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'Etat aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la croyance, ni à la garantie d'une protection égale. Ce statut ne doit donc pas permettre de réprimer d'autres religions maintenant leur identité, ni d'opérer une discrimination ou de favoriser l'hostilité à leur égard³⁶³.

iii. Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion

Discours de haine

[195.] La Recommandation n° R 97(20) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine »³⁶⁴ indique que ce terme doit être compris comme couvrant toutes 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 immigrés et des personnes issues de l'immigration³⁶⁵. Par conséquent, il englobe également l'incitation à la haine fondée sur la religion et l'intolérance.

[196.] Dans cette Recommandation, le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des Etats membres :

- 1. d'entreprendre des actions appropriées visant à combattre le discours de haine [...]**
- 4. d'examiner leurs législations et pratiques internes, afin de s'assurer de leur conformité aux principes figurant en annexe à la présente recommandation.**

[197.] L'annexe à la Recommandation précise qu'il incombe aux pouvoirs publics et aux fonctionnaires de s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou comme un discours pouvant faire l'effet d'accréditer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de discrimination ou de haine fondées sur l'intolérance. Ces expressions doivent être prohibées et condamnées publiquement en toute occasion³⁶⁶.

³⁶¹ Voir le rapport du 4 avril 2013 sur « la violence à l'encontre des communautés religieuses » de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE, § 29 ; le rapport du 7 janvier 2015 intitulé « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », de la Commission de l'APCE sur l'égalité et la non-discrimination. Voir également le « rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010 », § 16, dans lequel l'ECRI signale un certain nombre d'actes visant les membres d'autres minorités religieuses, y compris les chrétiens. Voir par exemple le rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie (quatrième cycle de suivi) adopté le 20 juin 2013, § 141 ; le rapport de l'ECRI sur la Turquie (quatrième cycle de suivi) adopté le 10 décembre 2010, § 137 ; le rapport de l'ECRI sur la Grèce (quatrième cycle de suivi) adopté le 12 avril 2009, § 82 ; le rapport de l'ECRI sur la République de Moldova (quatrième cycle de suivi) adopté le 20 juin 2013, §§ 114-119.

³⁶² Avis conjoint de la Commission de Venise et du Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction, sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur la loi modifiant le code pénal de la République d'Arménie, § 20.

³⁶³ CDL-AD(2010)054, 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, § 26.

³⁶⁴ Adoptée le 30 octobre 1997.

³⁶⁵ Toutefois, il n'existe aujourd'hui aucune définition du discours de haine reconnue au niveau international.

³⁶⁶ Principe 1 de l'annexe.

[198.] Le Préambule souligne aussi que ces formes d'expression peuvent avoir un impact plus grand et plus dommageable lorsqu'elles sont diffusées à travers les médias. Cependant, le droit et la pratique internes devraient établir une claire distinction entre, d'une part, la responsabilité de l'auteur des expressions de discours de haine et, d'autre part, la responsabilité éventuelle des médias et des professionnels des médias qui contribuent à leur diffusion dans le cadre de leur mission de communication des informations et des idées sur des questions d'intérêt public³⁶⁷.

[199.] En ce qui concerne plus particulièrement la diffusion de propagande raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité³⁶⁸ définit, à l'article 2, l'expression « matériel raciste et xénophobe » comme désignant « tout matériel écrit, toute image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments ».

[200.] Aux termes du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infractions pénales, dans son droit interne, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et sans droit, les comportements suivants :

- **la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe (article 3)**
- **la menace, par le biais d'un système informatique, de commettre une infraction pénale grave, telle que définie par le droit national, envers (i) une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, ou la religion dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou (ii) un groupe de personnes qui se distingue par une de ces caractéristiques (article 4)**
- **l'insulte en public, par le biais d'un système informatique, (i) d'une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, ou la religion dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou (ii) d'un groupe de personnes qui se distingue par une de ces caractéristiques (article 5)**
- **la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel qui nie, minimise de manière grossière, approuve ou justifie des actes constitutifs de génocide ou de crimes contre l'humanité, tels que définis par le droit international et reconnus comme tels par une décision finale et définitive du Tribunal militaire international, établi par l'accord de Londres du 8 août 1945, ou par tout autre tribunal international établi par des instruments internationaux pertinents et dont la juridiction a été reconnue par cette Partie (article 6)**
- **le fait d'aider à perpétrer une infraction telle que définie dans ce Protocole, ou d'en être complice, avec l'intention qu'une telle infraction soit commise (article 7).**

[201.] La liberté d'expression est garantie par l'article 10, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme :

Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. [...]

³⁶⁷ Principe 6 de l'annexe.

³⁶⁸ Le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189) a été adopté le 28 janvier 2003 et ouvert à la signature le 28 janvier 2003 ; il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2006. Au 1^{er} janvier 2015, il avait été ratifié par 23 Etats membres : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine. Andorre, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, Malte, la Moldova, la Pologne, la Suède et la Suisse l'ont signé, mais pas encore ratifié. Les Etats non membres suivants l'ont signé, mais pas encore ratifié : Canada et Afrique du Sud.

[202.] La Cour exclut le discours de haine de la protection de la Convention, soit en appliquant le deuxième paragraphe de l'article 10 sur le droit à la liberté d'expression autorisant certaines restrictions à cette liberté,

L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

soit en appliquant l'article 17 lorsque le discours de haine, pas sa nature, constitue une négation des valeurs fondamentales de la Convention :

Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.

[203.] Bien que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacre le caractère éminent et essentiel de la liberté d'expression dans une société démocratique – qui vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent³⁶⁹ – elle en a également défini les limites³⁷⁰. Le paragraphe 2 de l'article 10 reconnaît expressément que l'exercice de cette liberté comporte des devoirs et des responsabilités. Parmi eux – dans le contexte des convictions religieuses – figure l'obligation générale d'assurer à ceux qui professent ces convictions la paisible jouissance des droits garantis par l'article 9, y compris l'obligation d'éviter autant que faire se peut la diffusion d'expressions gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices, par exemple contre des objets de vénération religieuse³⁷¹. Les questions dont la Cour se trouve saisie impliquent souvent une mise en balance des intérêts contradictoires tenant à l'exercice de deux libertés fondamentales garanties par la Convention, à savoir d'une part, le droit de communiquer au public des idées sujettes à controverse et, par implication, le droit, pour les personnes intéressées, de prendre connaissance de ces idées, et, d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion³⁷² (voir également ci-dessus au point 2.v.).

[204.] La Cour a considéré qu'en principe il peut être nécessaire, dans certaines sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, des attaques injurieuses contre des objets de vénération religieuse³⁷³ ou toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse), pourvu que toute formalité, condition, restriction ou sanction imposée soit proportionnée au but légitime poursuivi³⁷⁴.

[205.] Il ne fait donc nul doute que des expressions concrètes constituant un discours de haine, pouvant être insultantes pour des individus ou des groupes, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention³⁷⁵. De même, il est évident que des propos haineux faisant l'apologie de la violence ne seront pas protégés³⁷⁶.

[206.] La Cour rappelle que des propos constitutifs d'une attaque générale et véhémement contre un groupe identifié par une religion ou des origines ethniques sont incompatibles avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention et ne relèvent pas

³⁶⁹ *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49 ; *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, § 41.

³⁷⁰ Voir par exemple *Garaudy c. France*, décision du 24 juin 2003 ; *Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007.

³⁷¹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994, §§ 46-47, 49.

³⁷² *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, §§ 55-56.

³⁷³ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994, § 49.

³⁷⁴ Voir par exemple *Gündüz c. Turquie*, arrêt du 4 décembre 2003, § 40 ; *Erbakan c. Turquie*, arrêt du 6 juillet 2006, § 56 ; *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009, § 63.

³⁷⁵ Voir par exemple *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, § 35 ; *Gündüz c. Turquie*, § 41.

³⁷⁶ Voir par exemple *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], arrêt du 8 juillet 1999, § 62 ; *Ergin c. Turquie (n° 6)*, arrêt du 4 mai 2006, § 34.

du droit à la liberté d'expression qu'elle consacre³⁷⁷. Une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux Etats contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion³⁷⁸. Du reste, comme dans le domaine de la morale, et peut-être à un degré plus important encore, les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses³⁷⁹. Cependant, lorsqu'elle examine si une restriction se concilie avec la liberté d'expression, la Cour considérera l'ingérence à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des déclarations litigieuses et le contexte dans lequel elles s'inscrivent³⁸⁰, mais également leur mode d'expression³⁸¹, et le média spécifique utilisé³⁸². La Cour a souligné l'importance de la liberté de la presse et du débat sur des questions d'intérêt public³⁸³ et rappelé qu'il n'y a guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique³⁸⁴. De plus, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier ou même d'un homme politique. Là où les propos litigieux incitent à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'Etat ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large³⁸⁵. Enfin, l'absence de cohérence dans l'attitude de l'Etat semble emporter la conviction de la Cour³⁸⁶.

[207.] A titre exceptionnel et dans des cas extrêmes, la Cour a jugé que les discours incompatibles avec les valeurs fondamentales de la Convention sont soustraits à la protection de l'article 10 par l'article 17 de la Convention³⁸⁷. Il ne fait aucun doute que la justification d'une politique nazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10. La Cour a conclu qu'il existe une catégorie de faits historiques clairement établis – tels l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10. La contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard³⁸⁸.

[208.] Dans son Commentaire relatif aux droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, le Comité consultatif a rappelé que la législation pénale devrait comprendre des dispositions prévoyant expressément que les tribunaux considèrent comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions les motivations discriminatoires fondées sur la langue, la culture, l'appartenance ethnique ou la religion. Le discours de haine et l'incitation à toute

³⁷⁷ Voir notamment *Norwood c. Royaume-Uni*, décision du 16 novembre 2004 ; *Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007 ; *S.A.S. c. France* [GC], arrêt du 1^{er} juillet 2014, § 149.

³⁷⁸ Voir également ci-dessus 2.vi.

³⁷⁹ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, § 50 ; *Murphy c. Irlande*, arrêt du 10 juillet 2003, § 81 ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 58. La Cour a noté que « ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fort dans le temps et dans l'espace, spécialement à notre époque caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions ».

³⁸⁰ *Sürek c. Turquie (n° 1)*, §§ 58-60 (bien qu'il faille examiner l'ingérence en cause en ayant égard au rôle essentiel que joue la presse dans le bon fonctionnement d'une démocratie politique, le lecteur retirait de fait l'impression que le recours à la violence était une mesure d'autodéfense nécessaire et justifiée face à l'agresseur, d'où une non-violation de l'article 10) ; *Gündüz c. Turquie*, §§ 42-43 (le requérant avait été invité à participer à une émission dont le format était conçu pour susciter un échange de vues, voire une polémique, de manière que les opinions exprimées s'équilibrent entre elles et que le débat retienne l'attention des téléspectateurs : violation de l'article 10) ; voir également *Lehideux et Isorni c. France* [GC], arrêt du 23 septembre 1998, § 51.

³⁸¹ *Lehideux et Isorni c. France*, § 52.

³⁸² *Murphy c. Irlande*, arrêt du 10 juillet 2003, § 72.

³⁸³ *Giniewski c. France*, arrêt du 31 janvier 2006, §§ 51-52 (la Cour a estimé que l'article faisait partie d'une réflexion que le requérant avait voulu exprimer en qualité de journaliste et historien, sur une question relevant incontestablement de l'intérêt général, à savoir les diverses causes possibles de l'extermination des Juifs en Europe. Elle a souligné par ailleurs que l'article en question n'avait aucun caractère gratuitement offensant, ni injurieux, et qu'il n'incitait ni à l'irrespect ni à la haine).

³⁸⁴ *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, § 42 ; *Castells c. Espagne* arrêt du 23 avril 1992, § 43 ; *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992, § 63 ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 58 ; *Sürek c. Turquie (n° 1)*, § 61 ; *Féret c. Belgique*, §§ 63 et 65.

³⁸⁵ *Sürek c. Turquie*, § 61.

³⁸⁶ *Aydın Tatlav c. Turquie*, arrêt du 2 mai 2006, § 28 (l'Etat a engagé des poursuites à l'occasion de la cinquième réédition d'un ouvrage alors qu'il avait autorisé les quatre premières).

³⁸⁷ *Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007.

³⁸⁸ *Lehideux et Isorni*, §§ 53, 47. Voir également *Garaudy c. France* ; *Féret c. Belgique*, §§ 69, 71 (tracts et affiches portant les inscriptions suivantes : « Attentats aux USA : c'est le couscous clan », « s'opposer à l'islamisation de la Belgique », « interrompre la politique de pseudo-intégration », « renvoyer les chômeurs extra-européens »). Certains tracts appelaient également à la « constitution de ghettos ethniques ». La Cour a estimé qu'un tel discours est inévitablement de nature à susciter parmi le public des sentiments de haine à l'égard des étrangers.

forme d'hostilité fondée sur l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse doivent aussi être pris en compte dans les dispositions de droit pénal afin que ces infractions soient sanctionnées comme il convient³⁸⁹.

[209.] De même, la Recommandation de politique générale (RPG) n° 6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet recommande aux gouvernements des Etats membres de s'assurer que les lois nationales pertinentes s'appliquent aussi aux infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie de l'internet et de poursuivre les responsables de ce type d'infractions. Elle encourage également les Etats membres à entreprendre des efforts soutenus concernant la formation des autorités judiciaires et de police par rapport au problème de la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

[210.] Dans sa RPG n° 7 sur « la Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale »³⁹⁰, l'ECRI recommande aux Etats membres d'adopter des dispositions de droit pénal pour lutter contre diverses manifestations racistes. Celles-ci englobent l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques et les menaces, lorsque ces actes sont intentionnels et visent une personne ou un ensemble de personnes en raison de leur religion (entre autres motifs), ainsi que l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur religion (entre autres motifs) ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes, et la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre³⁹¹. Doivent également faire l'objet de sanctions pénales la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant les manifestations précitées³⁹². L'ECRI a recommandé un renforcement des capacités (générales ou dédiées) en la matière³⁹³, et invité les pays à réfléchir à des moyens novateurs de solliciter l'appui des usagers d'Internet³⁹⁴.

[211.] L'Assemblée parlementaire a adopté plusieurs recommandations et résolutions sur la liberté d'expression, le respect des convictions religieuses et la protection des communautés religieuses³⁹⁵. Plus particulièrement, dans sa Recommandation 1805 (2007) « Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion », elle a réaffirmé la nécessité d'ériger 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. Elle a également considéré que – pour autant que cela soit nécessaire dans une société démocratique, conformément au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention – la pratique et les législations nationales devraient sanctionner les discours sur les religions qui troublent intentionnellement et gravement l'ordre public et appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes. En revanche, elle a considéré que le blasphème, en tant qu'insulte à une religion, ne devrait pas être érigé en infraction pénale³⁹⁶.

[212.] Sur proposition de l'Assemblée parlementaire³⁹⁷, la Commission de Venise a préparé un 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 ». Elle a fait

³⁸⁹ Commentaire relatif aux droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, § 29.

³⁹⁰ Adoptée par l'ECRI le 13 décembre 2002.

³⁹¹ 18 a) - e).

³⁹² § 18 f).

³⁹³ Voir les rapports du quatrième cycle sur la Lettonie, § 90 ; la Lituanie, §§ 30 et 83, les Pays-Bas, § 25 et la Pologne, § 103.

³⁹⁴ RPG n° 6 ; voir également les rapports du quatrième cycle sur la France, § 81 et sur la Lituanie, §§ 29 et 82.

³⁹⁵ Par exemple, la Résolution 1510 (2006) « Liberté d'expression et respect des croyances religieuses », adoptée le 28 juin 2006 et la Résolution 1928 (2013) « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », adoptée le 24 avril 2013.

³⁹⁶ Recommandation 1805 (2007) de l'APCE « Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion », §§ 4 et 17.2.

³⁹⁷ Résolution 1510 (2006) « Liberté d'expression et respect des croyances religieuses », adoptée par l'Assemblée parlementaire le 28 juin 2006, § 18.

valoir que « dans une véritable démocratie, la possibilité d'imposer des restrictions à la liberté d'expression ne doit pas être utilisée comme moyen de préserver la société contre des points de vue divergents, voire extrêmes. La protection de valeurs fondamentales et inaliénables telles que la liberté d'expression et de religion, et parallèlement la protection de la société et des individus contre la discrimination, doit passer en premier lieu par l'instauration et la protection d'un débat public ouvert. Les seules idées dont la publication ou la proclamation doivent être interdites sont celles dont l'incompatibilité fondamentale avec les principes démocratiques provient de ce qu'elles incitent à la haine »³⁹⁸. Le rapport conclut³⁹⁹ :

- a) l'incitation à la haine, y compris la haine religieuse, devrait être punissable de sanctions pénales [...]
- b) il n'est pas nécessaire ni souhaitable de créer une infraction d'injure religieuse (c'est-à-dire d'insulte au sentiment religieux) en tant que telle, en l'absence de l'élément essentiel de l'incitation à la haine.
- c) l'infraction de blasphème devrait être abolie (comme c'est déjà le cas dans la plupart des Etats européens) et [...] ne devrait pas être rétablie.

S'agissant de savoir dans quelle mesure les lois pénales sont adaptées et/ou efficaces pour l'instauration d'un équilibre approprié entre le droit à la liberté d'expression et celui au respect des croyances de chacun, la Commission de Venise a réitéré que, de son point de vue, les sanctions pénales ne se justifient qu'en cas d'incitation à la haine (si la qualification de trouble à l'ordre public ne convient pas)⁴⁰⁰. En dépit des difficultés liées à l'application du droit pénal dans ce domaine, l'instauration au niveau paneuropéen de sanctions pénales contre l'incitation à la haine possède une forte valeur symbolique. Cependant, il est essentiel que les lois contre l'incitation à la haine soient appliquées sans discrimination aucune⁴⁰¹.

Crimes de haine

[213.] Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que malheureusement, les discours haineux dégèrent facilement en crimes haineux⁴⁰². Parmi les mesures de prévention et de réaction à ce phénomène, il a proposé :

- que les gouvernements instaurent des rapports de coopération avec les communautés minoritaires et les invitent à proposer des mesures ;
- de créer des organismes de lutte contre la discrimination dotés d'un mandat étendu et de l'autorité nécessaire pour s'attaquer aux violences motivées par la haine en assurant une surveillance, en publiant des rapports et en portant assistance aux victimes ;
- de prendre les mesures nécessaires en matière de surveillance des crimes motivés par les préjugés et de collecte des statistiques sur les faits et circonstances entourant ces actes ;
- d'améliorer l'accès aux procédures de plainte pour les particuliers comme pour les associations qui les représentent ;
- de veiller à la sévérité des réactions judiciaires aux crimes de haine ;
- de garantir l'application des lois en vigueur contre les crimes haineux afin d'augmenter leur effet dissuasif. Les procédures devraient être bien documentées et portées à l'attention du public.

[214.] Le Commissaire aux droits de l'homme a ajouté que la présence de partis politiques extrémistes racistes dans les gouvernements et les parlements nationaux confère une légitimité et une crédibilité à un extrémisme politique souvent impliqué dans des crimes racistes et d'autres infractions motivées par la haine⁴⁰³. En ce qui concerne l'antisémitisme, il a affirmé qu'il importe que les

³⁹⁸ CDL-AD(2008)026, 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 à sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), § 46.

³⁹⁹ *Ibid.*, § 89.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, § 90.

⁴⁰¹ *Ibid.*, § 91.

⁴⁰² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, point de vue sur « les crimes de haine ».

⁴⁰³ Carnet des droits de l'homme du Commissaire Nils Muižnieks, « L'Europe doit combattre l'extrémisme raciste et défendre les droits de l'homme », article publié le 13 mai 2013.

responsables politiques nationaux condamnent avec fermeté les propos et agressions antisémites, en indiquant clairement que ces manifestations de haine sont inacceptables et seront sévèrement punies. Enfin, compte tenu de l'évolution technologique, les Etats devraient s'attaquer au problème croissant de l'antisémitisme sur internet et déterminer dans quelle mesure ils ont effectivement mis en œuvre les dispositions de la Recommandation n° R (97) 20 sur « le discours de haine »⁴⁰⁴.

[215.] En 2010, réagissant à la multiplication des actes de vandalisme et des profanations de cimetières dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a qualifié ces actes de crimes de haine qui « menacent directement les droits de l'homme »⁴⁰⁵.

[216.] La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a également signalé des agressions à l'encontre de personnes pour des motifs religieux⁴⁰⁶ ainsi que des attaques contre des sites et biens religieux⁴⁰⁷. Elle s'est dite vivement préoccupée par des incidents dans lesquels des individus ont été pris pour cible et fait l'objet de violentes attaques racistes du fait de leur appartenance à des groupes minoritaires, et s'est inquiétée des informations selon lesquelles la gravité des attaques visant des sites et monuments religieux était quelquefois minimisée par les autorités. Elle a souligné la nécessité de traiter ces problèmes avec rigueur, en condamnant les attaques racistes chaque fois qu'elles ont lieu et en les faisant suivre d'enquêtes appropriées.

[217.] En outre, l'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par la multiplication des agressions violentes dont font l'objet certaines communautés religieuses à travers le monde, cette violence exercée contre des personnes à cause de leur religion ou de leurs croyances étant non seulement physique mais aussi psychologique⁴⁰⁸. Ainsi, dans sa Résolution 1892 (2012) sur la crise de la transition démocratique en Egypte, elle a déploré la situation des communautés chrétiennes dans le pays et le fait que des actes de violence continuaient d'être perpétrés contre ces communautés, ainsi que contre d'autres minorités religieuses. Elle a invité les Etats membres à mettre en œuvre les mesures énoncées dans sa Recommandation 1957 (2011) sur la violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient⁴⁰⁹. Dans sa Résolution 2016 (2014) et sa Recommandation 2055 (2014), l'Assemblée parlementaire s'est inquiétée de la violence perpétrée à l'encontre des chrétiens et d'autres communautés religieuses ou ethniques par le groupe terroriste connu sous le nom d'« EI » et les menaces contre l'humanité posées par ce dernier⁴¹⁰.

[218.] Dans sa Résolution 1928 (2013) « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », l'Assemblée parlementaire a exhorté tous les Etats où des violences contre des communautés et des individus ont eu lieu au nom de la religion ou des croyances à condamner catégoriquement non seulement les agressions contre des personnes innocentes, mais aussi le recours à la violence en général, ainsi que toutes les formes de discrimination et d'intolérance, y compris le discours de haine, fondées sur la religion ou les convictions. Elle les a également invités à poursuivre et à renforcer leurs efforts pour combattre et prévenir de telles infractions, et pour traduire leurs auteurs en justice. Elle a demandé aux Etats membres de respecter et de protéger le patrimoine culturel des diverses religions et invité tous les chefs religieux d'Europe à condamner les agressions contre des communautés religieuses et d'autres groupes confessionnels, et à accepter le principe d'un égal respect de tous les êtres humains, quelle que soit leur religion.

⁴⁰⁴ Carnet des droits de l'homme du Commissaire Nils Muižnieks « L'Europe reste hantée par l'antisémitisme », article publié le 23 janvier 2014.

⁴⁰⁵ Thomas Hammarberg, « Les profanations de cimetières sont des crimes de haine qui exacerbent l'intolérance », 30 novembre 2010.

⁴⁰⁶ Par exemple, rapport de l'ECRI sur la Turquie (quatrième cycle de suivi), adopté le 10 décembre 2010, §§ 137-138.

⁴⁰⁷ Par exemple, rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (quatrième cycle de suivi), adopté le 7 décembre 2010, § 56 ; rapport de l'ECRI sur la Pologne (quatrième cycle de suivi), adopté le 28 avril 2010, §§ 114-115 ; rapport de l'ECRI sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (quatrième cycle de suivi), adopté le 28 avril 2010, § 100.

⁴⁰⁸ Résolution 1928 (2013) de l'APCE « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », § 1.

⁴⁰⁹ Résolution 1892 (2012) de l'APCE sur la crise de la transition démocratique en Egypte, § 11.

⁴¹⁰ Résolution 2016 (2014) et Recommandation 2055 (2014) de l'APCE sur les menaces contre l'humanité posées par le groupe terroriste connu sous le nom d'« EI » : la violence à l'encontre des chrétiens et d'autres communautés religieuses ou ethniques.

[219.] En outre, dans sa Résolution 1928 (2013), l'Assemblée parlementaire a encouragé les Etats membres, entre autres, à veiller à ce que la religion ne puisse jamais être invoquée pour justifier des violences contre les femmes, comme les crimes d'honneur, l'immolation des épouses par le feu, les mariages forcés ou les mutilations génitales féminines, même par des membres de leurs propres communautés religieuses⁴¹¹.

[220.] Dans sa Résolution 2036 (2015) intitulée « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à combattre et à prévenir les cas de violence, de discrimination et d'intolérance en particulier en procédant à des enquêtes effectives pour éviter qu'un sentiment d'impunité ne se développe parmi leurs auteurs.⁴¹²

iv. Questions relatives à la protection internationale fondée sur la pensée, la conscience et la religion

[221.] Comme cela a déjà été expliqué précédemment⁴¹³, l'expulsion d'un étranger vers un pays tiers peut soulever un problème au regard des articles 2 et 3, et donc engager la responsabilité de l'Etat en question au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, s'il est expulsé, courra dans le pays de destination un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à ces dispositions⁴¹⁴.

[222.] Cela étant, la protection accordée par l'article 9 ne peut être assurée par les Etats européens que dans les limites de leur juridiction. Par conséquent, cette disposition ne peut, en soi, être d'un grand secours lorsqu'une personne est menacée d'expulsion vers un autre pays où il est très probable que son droit à la liberté de religion ne sera pas respecté⁴¹⁵. A l'exception des articles 2 et 3 de la Convention, au titre desquels la responsabilité d'un Etat contractant peut être engagée, indirectement, lorsqu'il fait peser sur un individu un risque réel de violation de ses droits dans un pays qui ne relève pas de sa juridiction (voir ci-dessus 3.C.i), ces considérations impérieuses ne s'appliquent pas automatiquement sous l'angle des autres dispositions de la Convention⁴¹⁶. La Cour a souligné qu'on ne saurait exiger que l'Etat contractant qui expulse renvoie l'étranger uniquement vers un pays où les conditions cadrent pleinement et effectivement avec chacune des garanties liées aux droits et libertés consacrés par la Convention⁴¹⁷. Une protection est donc offerte aux personnes ayant un grief fondé selon lequel soit elles seront persécutées, notamment pour des motifs religieux, soit elles seront exposées à un risque réel de mourir ou de subir de graves mauvais traitements, et éventuellement un déni de justice flagrant ou une détention arbitraire, en raison de leur affiliation religieuse (ou pour toute autre raison). Bien que la Cour n'ait pas écarté la possibilité que l'article 9 puisse exceptionnellement entrer en jeu dans le contexte d'une expulsion, elle a jugé difficile d'imaginer une affaire dans laquelle la responsabilité au titre de l'article 3 ne serait en aucun cas engagée⁴¹⁸.

⁴¹¹ Résolution 1928 (2013) de l'APCE « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », § 11 et 12.

⁴¹² Résolution 2036 (2015) de l'APCE « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », §6.6.

⁴¹³ Voir ci-dessus au point 3.C.i.

⁴¹⁴ *M.E. c. France*, arrêt du 6 juin 2013 (l'affaire concernait un chrétien copte d'Egypte ayant fui les persécutions religieuses dans son pays. Il y aurait violation de l'article 3 si la décision de renvoyer le requérant vers l'Egypte était mise à exécution) ; *Collins et Akaziebie c. Suède*, décision du 8 mars 2007 ; *Izevbekhai et autres c. Irlande*, décision du 17 mai 2011. Voir également *Z.N.S. c. Turquie*, arrêt du 19 janvier 2010, § 50 : la Cour a conclu à l'existence de motifs sérieux et avérés d'admettre que la requérante risquerait une violation de ses droits garantis par l'article 3 en raison de sa religion si elle était renvoyée en Iran. Voir également *F.G. c. Suède*, renvoi devant la Grande Chambre avec audience le 3 décembre 2014, arrêt de la GC à venir.

⁴¹⁵ *Z et T c. Royaume-Uni*, décision du 28 février 2006 (des Pakistanaïses visées par une mesure d'expulsion vers le Pakistan n'ont pas démontré qu'elles étaient personnellement exposées à un pareil danger ou qu'en tant que chrétiennes, elles faisaient partie d'un groupe vulnérable ou menacé ou se trouvaient dans une situation précaire au point que cela puisse révéler une apparence de violation flagrante de l'article 9 de la Convention. Voir également *Al-Nashif et autres c. Bulgarie*, arrêt du 20 juin 2002 (expulsion pour avoir enseigné la religion islamique sans autorisation : une violation de l'article 8 ayant été constatée, il n'y avait pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 9).

⁴¹⁶ *Z et T c. Royaume-Uni*.

⁴¹⁷ *Idem*.

⁴¹⁸ *Idem*.

[223.] Par ailleurs, bien que le contrôle de l'immigration sorte normalement du cadre des garanties de la Convention, le fait de refuser à un résident étranger l'entrée dans un pays en raison de ses convictions religieuses peut, dans certains cas, fonder un grief au titre de l'article 9⁴¹⁹.

[224.] Dans sa Résolution 1928 (2013) « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats membres à reconnaître la nécessité d'offrir une protection internationale aux personnes qui demandent l'asile pour des motifs de persécutions religieuses. Plus généralement, elle les a invités à⁴²⁰ :

- réaffirmer que le respect des droits de l'homme, de la démocratie et des libertés civiques est la base commune sur laquelle ils construisent leurs relations avec des pays tiers, et à veiller à ce que les accords conclus avec ces pays tiers comportent une clause sur la démocratie englobant la liberté de religion ;
- prendre en compte la situation des communautés religieuses dans leur dialogue politique bilatéral avec les pays concernés, en particulier les pays dans lesquels des lois sur le blasphème sont en vigueur ;
- promouvoir, tant à l'échelon national qu'au niveau du Comité des Ministres, une politique qui prenne en considération, dans les relations extérieures, la question du plein respect des droits fondamentaux des minorités définies par leur religion ou leurs croyances et celle de leur protection effective.

* * *

⁴¹⁹ *Nolan et K c. Russie*, arrêt du 12 février 2009, §§ 61-75 (refus d'autorisation d'entrée sur le territoire opposée à un résident étranger en raison de ses activités en tant que membre de l'Eglise de l'Unification : violation). Voir également *Perry c. Lettonie*, arrêt du 8 novembre 2007, §§ 51-66 (refus de délivrer à un pasteur évangélique un permis de séjour permanent aux fins d'activités religieuses, sur la base de considérations de sécurité nationale : violation), *El Majjaoui et Stichting Touba Moskee c. Pays-Bas* [GC], arrêt (radiation) du 20 décembre 2007, §§ 27-35 (requête concernant le refus de délivrer un permis de travail pour un poste d'imam, rayée du rôle après qu'une demande de permis déposée ultérieurement a obtenu une suite favorable).

⁴²⁰ *Résolution 1928 (2013)* de l'APCE « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », §§ 9.2, 9.3, 9.7 et 9.14.

Annexe⁴²¹**Sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'Etats membres*****La promotion de la sensibilisation et de la tolérance de la diversité religieuse / The promotion of awareness and tolerance of religious diversity***

[1.] In **Italy**, the fundamental elements of the constitutional law governing the organisation of the State include the principle of pluralism within the framework of the value of democracy and the principle of equality.

[2.] The Radio and Television of the **Slovak Republic** broadcasts programmes, which *inter alia* develop national awareness and cultural identity of its citizens regardless of faith and religion. The programmes reflect diversity of opinions and political or religious approaches in order to promote the development of civil society. It provides a space for all churches and religious organisations registered according to special regulation. The **Romanian** Law on Broadcasting from 2002 stipulates that broadcasting and retransmission of services and programmes has to accomplish and ensure political pluralism and cultural, social, linguistic and religious diversity, etc.

[3.] **Finland** launched a Diversity Charter in 2012 which some 40 organisations had signed by May 2014, most of them private companies. A network has been established to implement the Charter under the coordination of the Finnish Business & Society and supported by the Ministry of Employment and the Economy. The network prepared an action plan, has organised workshops and annual seminars. It also maintains a webpage and a data bank on the best practices of diversity management and offers an on-line training package "How to get started?" and a self-assessment tool. Furthermore, Finland is promoting diversity management in public sector organisations under the *YES Equality is Priority* project, funded from the EU PROGRESS programme. In 2013, the project mapped diversity management in the public sector and organised a seminar for municipal leaders to describe the benefits of diversity management.

[4.] **Spain** created a "Foundation for Pluralism and Coexistence" with the purpose of (i) promoting freedom of religion by cooperation with minority faiths; (ii) acting as a space for investigation, debate and a starting place for public policies concerning freedom of religion and conscience. Furthermore, a "Religious Pluralism Observatory" was created with the main objective of guiding governments and authorities in implementing management models adjusted to the constitutional principles and the regulatory framework governing the exercise of the right to freedom of religion. It also provides updated data at municipality level on places of worship of different faiths, makes guides to support the governance of religious diversity, identifies and promotes good practices of governance of religious diversity. The "Advisory Committee on Religious Freedom" under the Ministry of Justice provides advice to the Government on religious freedom. The Committee can also advise or inform other public administrations upon request. It is mandated to issue reports on any state regulation aimed at promoting religions as well as *notorio arraigo* resolutions. The Committee is presided by the Minister of Justice, has seven members from ministries dealing with religious issues, six members with expertise in the field of religious freedom, and twelve representatives of the churches, faiths and religious communities and federations recognised with *notorio arraigo* status. The Committee fulfills the function of making proposals, preparing annual reports and even recalling information from any authority concerning religious freedom. It works actively in focused teams on issues concerning the opening cult centres, religious marriages, religious festivities, religion in the workplace, cemeteries for religious minorities, etc.

⁴²¹ Les exemples sont présentés dans la langue dans laquelle ils ont été reçus. Ils sont issus des contributions reçues par un grand nombre d'Etats membres, contributions contenues dans un recueil des bonnes pratiques nationales (CDDH-DC(2014)004rev2). Ce document sera régulièrement mis à jour sur le site Web du CDDH concernant « les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses ».

[5.] In the **United Kingdom**, the Government has taken initiatives and adopted policies to promote equality, diversity and human rights. Some examples are:

- Equality, Diversity and Human Rights Strategy for the Police Service 2010,
- Creating a fairer and more equal society 2014 – Department for Culture, Media & Sports, Government Equalities Office and Department for Education,
- The Deputy Prime Minister, Nick Clegg, launched in April 2014 the Nazi Legacy Foundation's Diversity Programme at the National Portrait Gallery.

[6.] With the enactment in **Ireland** of the 2014 Human Rights and Equality Commission Bill, the new Human Rights and Equality Commission started providing advice and assistance regarding equality and human rights issues in an integrated way. Ireland also undertook a cross-departmental review of its migrant integration strategy, of which an important element will be promoting intercultural awareness and combating racism and xenophobia.

[7.] En **Belgique** francophone, un Festival des Libertés est organisé annuellement par le Centre d'Action Laïque. L'exposition « Lieux sacrés, Livres sacrés » est organisée à Anvers, en Belgique néerlandophone, consacrée aux trois grandes religions du monde : le judaïsme, le christianisme et l'islam. Plus de 200 objets précieux et ouvrages emmènent faire un pèlerinage imaginaire à Rome, à la Mecque et à Jérusalem. Parallèlement à l'exposition, un programme culturel riche est organisé : promenades, théâtre, rencontres dans une église, une synagogue ou une mosquée, musique, etc.

[8.] In **Finland**, youth actors take into account religious holidays, such as Ramadan, in the planning of their activities; for example youth camps are not organised during religious holidays. They have also considered alternatives to handshake as ways of showing respect for religious habits. Religiously and politically independent youth work and activities do not include any religious rituals. However, anyone may *e.g.* pray or quiet down independently in a specially reserved room as they wish. Furthermore, a project to question prevailing norms has drawn attention to respect for diversity and differences and disproved "normality" presumptions. The project has produced good practices for teaching teachers to identify normative speech and behaviour in their environment and activities.

Promouvoir le dialogue interculturel / Promoting intercultural dialogue

[9.] The **Estonian** Ministry of the Interior is organising roundtables for the representatives from different religious communities and denominations and the feedback on these events has been positive. The **Romanian** State Secretariat of Religious Affairs has organised a number of national and international manifestations which aim at promoting inter-religious and inter-confessional dialogue and at protecting freedom and fundamental rights. This institution supports, even financially, manifestations organised by the religious cults and meetings and conferences aimed at enhancing interreligious communication.

[10.] In **Finland**, the national religious leaders representing Islam, Christianity and Jewishness issued a joint statement in 2011 in support of freedom of religion. The same year Jews, Muslims and Christians in Finland founded an interreligious association to support the maintenance of societal and religious peace in the country. Also, the Finnish Ecumenical Council promotes communion between communities based on Christianity and constitutes a forum for joint discussions among Evangelic-Lutheran, Orthodox, Catholic and many Free-Church actors. The Advisory Board for Ethnic Relations under the Ministry of the Interior consists of a national advisory board and seven regional advisory boards across the country. It has established a permanent working group on religious and cultural dialogue, composed of representatives from ministries, churches and religious communities. It constitutes a forum for continuous dialogue and exchange of information between religious communities and authorities. It also raises problematic interreligious and/or intercultural issues in the search of solutions.

[11.] En **Belgique**, une plate-forme de concertation a été créée en 2014 entre les représentants des cultes reconnus et les organisations non confessionnelles et la Région flamande pour organiser un dialogue avec et entre les communautés philosophiques. Les représentants des convictions philosophiques et l'autorité flamande ont pris l'engagement de se concerter tous les trois mois sur plusieurs sujets de société et, si cela s'avère pertinent, d'agir ensemble dans le respect des valeurs fondamentales telles que la liberté, l'égalité, la solidarité, le respect, la citoyenneté, etc. L'autorité joue à cet égard un simple rôle de facilitateur et ne participe pas activement au dialogue.

[12.] La **Suisse** a créé en 2006 une plateforme de dialogue « Conseil suisse des religions » composée de personnalités dirigeantes des trois Eglises nationales : la communauté juive, la paroisse orthodoxe et d'organisations islamiques. Ce Conseil fonctionne également comme un partenaire de contact pour les autorités fédérales. De 2009 au 2011 la plateforme « Dialogue avec la population musulmane – Echange entre les autorités fédérales et les musulmans établis en Suisse », avait pour but de mettre fin aux craintes et aux préjugés qui entourent l'islam dans la société majoritaire et de lutter contre l'hostilité et la stigmatisation croissantes dont sont victimes les personnes considérées comme musulmanes. De ce dialogue est ressortie la reconnaissance des lignes directrices fixées dans la Constitution, à l'instar de l'égalité devant la loi, de l'Etat de droit et de la démocratie. Par ailleurs, le rapport relatif à ce dialogue présente les mesures prises par la Confédération en vue d'encourager l'intégration et l'égalité des chances des musulmans et de garantir la coexistence pacifique de toutes les personnes vivant en Suisse. Un exemple de ces mesures est le groupe de travail « Programmes de formation ou de formation continue pour les imams et les personnes chargées de l'encadrement religieux », mis en place en 2010. De plus, le Programme national de recherche « Collectivités religieuses, Etat et société », achevé en 2012, avait pour objectif d'étudier scientifiquement les mutations du paysage religieux suisse au cours des dernières décennies et de fournir des résultats exploitables pour les autorités, la sphère politique, les écoles et les collectivités religieuses. Le but était de favoriser la compréhension entre les collectivités religieuses, mais aussi des collectivités religieuses envers les personnes sans religion.

[13.] “**The former Yugoslav Republic of Macedonia**” has hosted a number of international events such as the World Conference on Dialogue among Religions and Civilizations (2007, 2010 and 2013) and the Meeting of Leaders of Islamic Religious Communities in the Balkans. In 2011, the country opened a Memorial Holocaust Centre of Jews and an International Declaration honouring the memory of Holocaust victims was adopted. On the occasion of Europe Day in 2011, a joint Declaration was adopted by the leaders of the Islamic religious community and the Jewish community. In 2011, the Commission for Relations with Religious Communities and Religious Groups published a Map of Places of Worship of the five largest religious communities. In 2012, a social awareness campaign for religious tolerance was commissioned by the Government which included a first ever joint prayer between Christians and Muslims. This theme was also used for a two-minute clip “Ten Meters Apart” which won the Titanium Lion award in at Cannes International Festival of Creativity in 2013.

[14.] In **Austria**, the Task Force “Dialogue of Cultures” under the Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs implemented initiatives such as:

- The 5th Global Forum of the United Nations Alliance of Civilizations held in Vienna in 2013 under the overall title “Promoting responsible leadership in diversity and dialogue”. In this connection a youth event was also organised.
- The training project entitled “Training in dialogue and integration for imams, spiritual advisors and mosque associations” implemented in partnership with the Islamic Community in Austria as well as the Turkish Presidency of Religious Affairs (Diyanet). The project also includes training for “female delegates” of mosque associations and for voluntary delegates for dialogue.
- The National Action Plan for Integration has since 2011 focused on intercultural and interreligious dialogue. A platform “Dialogue Forum Islam” was created in 2012 which aims at exchanging thoughts and addressing issues, such as Islamism, islamophobia and integration.

[15.] Both **Austria** and **Spain** are co-founders, alongside Saudi Arabia, of an international organisation “King Abdullah Bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue” which is based in Vienna. The Holy See is a Founding Observer.

[16.] In **Portugal**, the High Commission for Migration, Public Institute provides for civil society, free of charge, a training module on inter-religious dialogue, in which the importance of religions and beliefs in a pluralistic society and world is discussed. Furthermore, in 2011 it produced a brochure "*Inter-religious Dialogue. 33 Ideas to Think and Act*" and a leaflet "*Inter-religious Dialogue*".

La recherche du juste équilibre entre la liberté de pensée, de conscience et de religion et les autres droits, en particulier la liberté d’expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d’association / Striking a fair balance between freedom of thought, conscience and religion and other rights, in particular freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association

[17.] In 2012, the **Polish** Supreme Court, in the context of examining case concerning an artist who had torn up the Bible during his concert making comments considered as insulting by some persons, adopted a resolution which provided some clarification on the balancing of various freedoms. It stressed the need to differentiate acts being demonstratively insulting to one’s feelings from the expressions consisting of public presentation of opinions that constitute realisation of the freedom of expression and of conscience, also in the form of artistic creation. An expression or behaviour which expresses negative attitude to an object of religious worship or which uses this object as part of artistic creation, does not constitute an insult to the object of religious worship (and in consequence does not constitute an insult to religious feelings of other persons) if in view of its form it does not contain humiliating or abusive elements. The character of a given expression, behaviour or artistic creation should be assessed in objective manner, by reference to cultural norms binding in a given society. The artistic or scientific goal of the action of the perpetrator is, however, not sufficient to exclude insulting character of this action in view of its form.

[18.] In a judgment concerning the revocation of asylum status to a foreign citizen who intended to produce a film in **Spain** (“Innocence of Muslims”) jeopardizing public security, the Spanish Supreme Court found that, in the light of the margin of interpretation doctrine, there had been no breach of Articles 9 and 10 of the Convention when balancing freedoms of expression and religion and national security concerns.

[19.] In addition, **Spain** and the **Holy See** have developed criteria on the reconciliation of freedom of expression and religious freedom. Particularly, the Audiovisual Catalan Council has published recommendations on the matter in 2002.

Questions thématiques / Thematic issues

A. Le droit individuel à la liberté de pensée, de conscience et de religion / Individual right to freedom of thought, conscience and religion

Port de symboles et de vêtements religieux (codes vestimentaires) / Wearing of religious symbols and clothing (dress codes)

[20.] In **Poland**, persons wearing headgear in accordance with their denomination have a possibility to enclose photos showing them wearing such a headgear, to their passport applications, visa applications, applications for documents issued for foreigners or in the documents of asylum seekers, in accordance with the requirements set by law (e.g. appropriate visibility of the oval of the face, confirmation of membership of the religious community). Also the **Serbian** Law on Identity Cards establishes that a person, who in conformity with his or her national or religious affiliation or folk

customs, is wearing a hat or a scarf as an integral part of his or her costume, can be photographed with a hat or a scarf, in compliance with the manner of obtaining biometric data. **Spain** also allows that personal photographs in official documents can be made wearing veils or scarfs in accordance with a religious identity (not only Islamic, but also Catholic nuns, for example). This right is recognised in the 2006 General Commissary Instruction on Foreigners and Documentation on the condition that the oval of the face is recognisable and the acknowledgment of belonging to the religious community.

[21.] The **Turkish** Constitutional Court held in 2014 that there had been a breach of freedom of conscience and religion on account of a lawyer with headscarf being prohibited attendance in a court hearing. The head-scarf ban on female public officers has been lifted by amending the “Regulation on Dress-Code for Personnel of Public Institutions and Establishments”. In accordance with a decision by the **Swedish** Chancellor of Justice, the refusal of women dressed in niqab to attend an oral court hearing was considered not to be proportionate to the aim pursued. As there was no evidence that the women’s clothing had been a threat to maintaining court order, the refusal was thus considered a violation of these women’s right to freedom of religion.

Manifestation de la religion et des convictions dans différents contextes / Manifestation of religion and belief in various settings

Droits individuels / Individual rights

[22.] Au **Portugal**, le Code Civil admet en son article 1651, paragraphe 2, l’enregistrement de tout mariage, qu’il soit célébré ou non selon la procédure civile ou religieuse prévue par la loi, à la condition qu’il ne soit pas contraire aux principes fondamentaux de l’ordre public international de l’Etat portugais.

Au travail / At the workplace

[23.] In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**” Orthodox Easter, Christmas, and Ramazan Bajram (end of Ramadan) are national holidays. Other Christian, Islamic, and Jewish holidays, which are not national holidays, are government-designated religious holidays for adherents of those faiths. In **Serbia**, Christmas day (7 January) and Easter as from Good Friday to Good Monday are state holidays. Furthermore, employees have the right not to work on the following days of religious holidays: the members of the Orthodox community– on the first day of their *slava*; members of the Roman-Catholic and other Christian religious communities– on Christmas day and for Easter holidays from Good Friday to Good Monday according to their religious calendar; members of the Islamic community– on the first day of Ramadan and on the first day of Kurban Bayrami; members of the Jewish community– on the first day of Yom Kippur.

[24.] In **Poland** employees belonging to churches and religious organisations whose holidays do not constitute official holidays, are entitled to be exempted from work for the time necessary to celebrate their holidays as required by their religion on the condition that the time will be worked off. Persons may submit to their employer a request for a day off not later than seven days before the date of the exemption. The employer shall inform the employee about the conditions of working off at least three days before that date. However, in case of religious holidays celebrated on a given day of each week, the employer, upon the employee’s request, shall fix an individual work schedule for this employee. Persons belonging to Jewish communities and members of the Seventh-day Adventist Church are entitled to exemption from work for the time of Shabbat. Regulations regarding holidays are included in statutes governing relations between the State and the respective churches and religious organisations.

[25.] L’arrêt de la Cour constitutionnelle du **Portugal** n° 544/2014 concerne une personne appartenant à l’Eglise adventiste du septième jour. Cette personne a invoqué sa foi religieuse pour refuser d’assurer une garde de nuit (vendredi à samedi) et la journée de travail du samedi. Selon le rapporteur de l’arrêt, il n’est pas envisagé dans les relations de travail d’aujourd’hui qu’un salarié

refuse de remplir ses obligations au nom du respect de son choix existentiel. Le respect de la liberté de conscience ne peut pas être avancé pour exiger unilatéralement la rupture du lien de travail. La liberté religieuse admet, et impose dans certains cas, une accommodation raisonnable aux exigences du travail.

[26.] Freedom of religion at the workplace is protected in **Spain** not only by the agreements with the major religious communities (Catholic, Evangelist, Islamic and Israelite), but also in many labour collective agreements in various sectors, at the autonomous level, and especially in the cities of Ceuta and Melilla. These labour agreements usually (i) prohibit religious freedom as a ground for denying a promotion in the company, (ii) provide for the classification as a serious fault any behaviour which infringes this freedom, and (iii) prohibit discrimination on any ground in access to employment.

Dans les forces armées / In the armed forces

[27.] In **Serbia**, in order to fulfil the freedom of confession, religious services are organised in the armed forces. Mutual relations between the Ministry of Defense and churches, i.e. religious communities, pertaining to the performance of the religious service in the armed forces are defined in separate agreements.

[28.] In **Poland**, persons performing military service are entitled to participate in religious acts and rituals, to perform religious duties and celebrate religious holidays in accordance with their denomination, and to possess and use objects necessary for cult and religious practices. Military priesthoods for the most numerous denominations function in the armed forces employing military chaplains. All military units, academies, hospitals and also all soldiers participating in missions abroad are covered by religious service. Persons who for religious reasons or due to moral principles cannot or do not wish to avail themselves of the nutrition provided to all members of armed forces, can apply for a financial equivalent for nutrition.

[29.] In **Finland**, the general ordinance for military service (2009) takes account of such issues as equality, non-discrimination, and special issues and practical arrangements concerning religious practice (separate times for prayers, special diets, exceptional dates of festivals, fasting arrangements and spiritual support etc.). Those conscripts who have a special diet for religious reasons are treated equally with others with a special diet.

[30.] In **Spain**, in addition to the provision of religious assistance to members of the armed forces in accordance with the Law on Military Career, the Ministry of Defense and the Evangelic Communities Federation jointly organizes, since 2012, a yearly “Prayer Breakfast” (in Rota Naval Base, Cádiz, in 2012, in El Goloso Military Camp, Madrid, in 2013 and in Torrejón Air Base, Madrid, in 2014).

Au centre de réception / At the reception centre

[31.] In **Croatia**, pursuant to the rules issued by the Minister of the Interior, foreign nationals at the reception centre can choose and consume food in accordance with their religious beliefs, and they can also contact religious communities and practice their religious rites, always respecting the religious and cultural views of others. These rules have been translated into English, Turkish, Albanian, Arab, Italian and French and are displayed at the billboard at the reception centre.

[33.] In **Poland**, foreigners placed in a guarded centre, are entitled *inter alia* to possess objects of religious cult, perform religious practices and avail of religious services. In each centre foreigners are entitled to nutrition compatible with the diet as declared with them in accordance with their religion. It is also possible to adjust the timing of meals to the religious norms (e.g. fast during the month of Ramadan or during Catholic or Orthodox holidays). The centres also guarantee respect for other religious principles, e.g. as regards clothing of persons staying there or access to medical treatment (e.g. access to medical staff of the same sex). The Border Guard officials undergo special training to

improve their understanding of intercultural issues and increase their skills to deal *inter alia* with vulnerable religious groups.

[34.] **Spain** also provides religious assistance in centres for foreigners as provided for in the conventions between the Ministry of Interior and the Catholic Church (2014) and the Islamic, Evangelic and Israelite Federations (2015). These instruments establish individual and communal assistance and provide instructions on worship on religious holidays and on adequate facilities, diet (Kosher, Halal), etc.

Droits des personnes privées de liberté / Rights of persons deprived of their liberty

[35.] In **Finland**, prison service authorities and the Evangelic-Lutheran Church have set up an advisory board for spiritual counselling in prisons. In activities related to the practice of religions in prisons, the churches and other religious communities and prison service authorities apply a cooperation procedure where the Criminal Sanctions Agency and the churches negotiate on their mutual cooperation at least every second year. An extensive project was launched between the Evangelic-Lutheran Church and the Criminal Sanctions Agency to study religion and spirituality in prisons. The project aims at producing research information and other facts to support the maintenance and guidance of prison activities that enable religious practice in a manner taking account of the prisoners' rights and the implementation thereof in practice. The churches and other religious communities have founded a network for Christian work in prisons as a cooperation body. Hundreds of representatives of different churches work and volunteer upon the permission of the prison director. Thus prisoners are ensured an opportunity to choose, according to their personal needs whether to participate in religious practice. The posts of prison chaplains and prison deacons are full-time posts filled by representatives of the majority religious community among the prisoners in each prison. Prisons are obliged to provide premises suitable for the practice of religion.

[36.] The **Polish** law explicitly provides that persons staying *inter alia* in penitentiary units and arrests enjoy the right to participate in acts and religious rituals and the right to fulfil religious duties and celebrate religious holidays according to principles of one's denomination. As far as possible, convicts should receive nutrition taking into account religious or cultural requirements, which is understood as an obligation imposed on the prison service of the penitentiary units to make efforts to create such a possibility (during 2009 to 2013, 12,356 persons benefited from this opportunity, in 2013 the number was 5125 persons). In penitentiary units and arrests, representatives of 23 churches and religious organisations conduct regular activities ensuring access to religious services.

[37.] In **Serbia**, the Law on Execution of Criminal Sanctions prescribes that convicted persons shall have the right to practice religious rituals and be visited by clergy. If there is a sufficient number of persons of the same faith in the institution, the warden shall at their request allow a clergy of that faith to visit them regularly or to conduct regular services or education in the institution. Religious services shall be performed in a separate and appropriate room in the institution. The times, duration and manner of exercising the rights is specified in more detail in the regulation on house rules. There are plans to establish chapels at the largest institutions for convicted persons for them to exercise their freedom of religion.

[38.] In **Italy**, spiritual assistance to those who are subjected to a regime of deprivation of personal liberty is guided by the respect of religious freedom and the right to spiritual assistance which is codified by rules governing the prison system. The prisoners and inmates who wish to exhibit, in their own room or in their own individual space of belonging, images and symbols of their religious faith are allowed to do so. They are also allowed, during leisure time, to practice the worship of their religion, provided that this does not create harassment to the community. For the celebration of the rites of the Catholic faith, every institution has one or more chapels to serve the needs of the religious services.

[39.] The **Ukrainian** Law of "On Freedom of Conscience and Religious Organisations" provides for that worship and religious rites in detention. The **Slovak** Act on Detention on Remand provides a duty to take into account the cultural and religious traditions of defendants concerning the provision of food. The provision of sacred and pastoral services is *inter alia* governed by special regulations of the Ministry of Culture as well as by the agreements concluded between individual remand prisons and churches and religious organisations. L'armée **suisse** a également développé des lignes directrices sur le thème de la religion dans l'armée.

[40.] The **Irish** Prison Service provides a wide range of rehabilitative programmes that include spiritual services. These programmes are available in all prisons and all prisoners are eligible to use the services. The Irish Prison Chaplain Service has a crucial role in the provision of pastoral and spiritual care to the entire prison community and seeks to meet the needs of all denominations. Chaplains are mostly Roman Catholic, but also come from the Church of Ireland and Methodist denominations. Spiritual advisors of other churches/religions can also attend the prisons on a visiting basis, subject to normal visit rules.

[41.] In **Spain**, the General Directorate of Penal Institutions issued Instruction 6/2007 which regulates religious activity by ministers of worship and includes the following functions: office of worship, ritual services, instruction and moral and religious advice provision, and where appropriate, funeral. Halal and Kosher food is also provided in prisons. The Spanish experience in this field was reflected in a workshop held in Madrid in 2013 on the role of worship ministers regarding non-radicalization in prisons.

Situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir d'une manière contraire à sa religion ou ses convictions / Situations in which individuals are obliged to disclose or act against their religion or beliefs

[42.] In **Greece**, pupils in primary and secondary education of differing religious convictions can be legally exempt from religious instruction and the related school exams upon request of their parents or guardians, without being required to declare their religious convictions or the reason for the exemption. Such exemption also applies to any other obligation of the pupils directly or indirectly linked to the subject of religious studies (Morning Prayer, church attendance, etc.). With a view to protecting personal data, the religious status or beliefs of pupils in primary or secondary schools may not be mentioned on the school reports.

[43.] In the view of the **Finnish** Constitutional Law Committee of Parliament events in daily school activities which can be considered as religious practice such as morning assemblies with religious content and instructed graces before or after meals may be problematic, especially in light of the case-law of the European Court of Human Rights. If schools arrange religious morning assemblies, they must inform the pupils about them in advance and ensure that every pupil has an opportunity to be absent from such assemblies. Education providers must ensure that no-one is obligated to say grace against his or her conscience. However, it is important to ensure that the fundamental rights of all pupils are realised at the same time and that those pupils whose upbringing and conviction include the practice of saying grace have an opportunity to follow the practice. The school administration has instructed schools to replace grace with *e.g.* the practice of quieting down and showing respect for meals.

Questions relatives aux traitements médicaux / Medical treatment issues

[44.] The **Serbian** Law on Health Care prescribes that every citizen has the right to be provided health care while respecting the highest possible standard of human rights and values, i.e. he or she has the right to physical and mental integrity and to the security of his or her personality, as well as to the respect of his or her moral, cultural, religious, and philosophical affiliations. **Spain** has developed a guide on management of religious diversity in health centres.

[45.] In **Poland**, a patient staying in healthcare units providing stationary and 24-hour healthcare services is entitled to pastoral care. In case of deterioration of health or risk to life, healthcare units are obliged, at their own cost (unless separate legal regulations provide otherwise), to enable their patients contacting a cleric of their denomination. Patients should receive information on chaplains of their denomination who provide pastoral care in a given hospital, how they can be contacted and where and when religious services are held. If there is no representative of the patient's religion in a given hospital, the patient should be informed who will be responsible for enabling the contact. Implementation of the patient's rights can be discharged by the health-care units in various forms (e.g. on the basis of a civil-law contract with clerics, labour law relationship, other forms such as enabling access of a cleric to the hospital).

[46.] In **Finland**, the National Advisory Board on Social Welfare and Health Care Ethics has been created for the purpose of discussing general principles in ethical issues in the field of social welfare and health care and concerning the status of patients and clients, as well as to publish related recommendations. The Advisory Board submits initiatives, publishes statements and provides expert assistance, prompts public debate, and disseminates information on national and international ethical issues in social welfare and health care. The Ministry of Social Affairs and Health consults the Advisory Board concerning e.g. health care issues related to the freedom of thought, conscience and religion, such as the freedom of conscience *vis-à-vis* abortion, and the freedom of religion *vis-à-vis* non-religious circumcisions of boys. Also, the Ethical Advisory Board of the Finnish Medical Association discusses questions concerning medical ethics and issues ethical statements.

Droit à l'instruction des enfants conformément aux convictions religieuses et philosophiques des parents / Right to education of children in conformity with the parents' religious and philosophical convictions

[47.] According to the **Ukrainian** Law "On Protection of Childhood" teachers of religious beliefs and religious preachers are obliged to educate their pupils in the spirit of tolerance and respect for people who do not practice religion and believers of other faiths. **Polish** schools are under the obligation of taking didactic measures to shape attitudes of openness and respect for religious and cultural diversity among pupils and transmit to all children knowledge about religions and denominations. Information on world religions and their impact on the development of civilisations and history of various countries is addressed within the framework of such subjects as history and civic knowledge. In **Finland**, the instruction in different subjects must be politically independent and secular. The instruction of religion does not include religious practice. The national core curricula for basic education adopted by the National Board of Education in 2004 is however under revision and there will in future be an increased emphasis on the knowledge of different religions and irreligiousness and on the acceptance of diversity, alongside the knowledge of one's own religion.

[48.] In **Greece**, school textbooks have been and continue to be revised to further promote understanding and respect for different cultures and religions, as well as to enhance interest in other people's religion, beliefs and ways of life. References to different religions around the world are made in school textbooks of religious instruction, especially in junior and senior high school. Legislation was also introduced to recognise the religious holidays of different religious groups (in addition to those of the Orthodox Church), in order to ensure the equal treatment of pupils irrespective of their religious beliefs.

[49.] The **Italian** State grants to religious denominations with whom it has concluded a treaty, the right to respond to any requests from students, their families or educational bodies, with regard to the study of religion and its implications. Such activities fall within the sphere of the complementary didactic activities determined by the school institution, based on methods agreed upon between the religious denomination and such institutions. In the **Slovak Republic** religious education as a school subject is ensured by church or religious organisations. The religious education is taught at elementary and secondary schools. The teaching is performed by employees with the professional and pedagogical

qualification, who are also authorised by church or religious organisation in compliance with their internal regulations. In **Serbia**, the curriculum for religion instruction is adopted in agreement between the Minister of Education and the Minister of Religion, at the proposal of the traditional churches and religious communities. A board has been established for the purpose of harmonizing the proposals for religious curricula provided by the traditional churches and religious communities. Textbooks and other teaching aids for religious instruction in secondary education are approved by the Minister of Education, at the proposal of the traditional churches and religious communities.

[50.] In **Finland**, according to the Basic Education Act providers of basic education are obliged to arrange religious education in accordance with the religion of the majority of pupils. Pupils who do not belong to any religious community and pupils belonging to a religious community who is not provided religious education in accordance with their religion are taught ethics when requested by their parent/carer. The provider of basic education must organise ethics education if there are at least three pupils entitled to it.

[51.] In **Poland**, legal regulations on the organisation of the school year make it possible for the school director to plan classes in such a way so as to ensure that pupils who celebrate religious holidays on days that are not statutory holidays do not have to attend classes on these days. A school director after having consulted the school council can fix additional holidays in a given school year *e.g.* during religious holidays that are not statutory holidays. The total number of such additional free days during the school year is up to six days for primary schools, up to eight days for lower-secondary schools and up to ten days for upper-secondary schools. Also individual pupils (or their statutory representatives in case of minors) belonging to churches or other religious organisations whose religious holidays are not statutory holidays, can submit to their school a request for the exemption from schoolwork on these days, either at the beginning of the school year or not later than seven days before the date of the planned exemption. The school shall determine the manner of catching up the lost classes. Furthermore, one of the forms of ensuring the constitutional right of parents to ensure their children's moral and religious upbringing and teaching in accordance with their convictions is that "the religion of a church or other legally recognised religious organization may be taught in schools". At the same time the Constitution stresses that "other peoples' freedom of religion and conscience shall not be infringed thereby." Currently about 28 churches and religious communities with legal personality provide religious education in public pre-schools and schools. At the same time, courses in ethics are provided upon the wish of parents or pupils. Depending on the declared choices of parents (or pupils who have reached maturity), a pupil can attend religious or ethics classes, both of them or none of them. As from September 2014, the organisation of religious or ethics classes should be ensured to any interested pupil, even if there would be only one person declaring such a wish.

[52.] In **Sweden**, the right to education of children in conformity with the parents' religious and philosophical convictions was raised in the following two judgments. In the first case the parents of four siblings who received an online schooling at home claimed that the schools could not provide the siblings with what they needed in terms of kosher food, possibility to pray, security etc. The Highest Administrative Court held that when providing education for the siblings there were reasons to take into account their particular needs. The court also noted that the law on education established that similar situations should be handled within the public school system. It concluded that the case did not constitute exceptional circumstances as required by the law and the siblings were consequently denied home schooling. The second case concerned parents belonging to the laestadian religious community who, on the basis of their religious belief, requested exemption for their daughter from participating in dance during sports class. The Administrative Court of second instance noted that the school had not done enough to try to find alternative ways for the pupil to show her motor skills in connection with music. Consequently, it concluded that the religious belief of the pupil and her parents should be given priority over the possibilities that the schools should have to adapt the education to the needs of the pupil. The court therefore held that there were exceptional reasons to exempt the student from participating in dance.

[53.] The **Spanish** laws on education provide that the State and autonomous regulations on the setting up of curricula must include the study of religious facts or secular alternatives in accordance with the parents' or tutors' religious or philosophical convictions. Spanish law requires taking into account, at the different stages of the educative curricula of basic education, the prevention and peaceful resolution of conflicts in all areas of personal, family and social life, democracy and human rights sustainable values, including the prevention of gender violence and the study of Holocaust as a historical fact. These principles are effectively developed in each educational institution, and must be set out in detail in its educational project (Art. 121 of the Organic Law 2/2006), including the way of approaching the diversity of pupils and the plan of coexistence, under the guidance and supervision of each educational public authority.

B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses / State relations with religious communities

Autonomie et droits des communautés religieuses / Autonomy and rights of religious communities

[54.] The **Serbian** Constitution stipulates that churches and religious communities are equal and separated from the State and have autonomy to freely organise their internal structure, religious matters, to perform religious rites in public, to establish and manage religious schools, social and charity institutions.

[55.] In **Poland**, relations between the State and churches and other religious organisations are based on the principle of respect for their autonomy and the mutual independence of each in its own sphere, as well as on the principle of cooperation for the individual and the common good. Churches and other religious organisations have equal rights. Public authorities should be impartial in matters of personal conviction, whether religious or philosophical, or in relation to outlooks on life, and should ensure their freedom of expression within public life. The right of churches and other religious organisations to determine the contents of teaching about their own religion (denomination) and to ensure and prepare qualified teachers to this end, is fully respected in schools. Curricula and handbooks are elaborated and approved by competent authorities of the respective religious communities and are sent only for information to the Minister of National Education. The qualifications of teachers are determined by the churches or religious organisations in agreement with the Minister of National Education.

[56.] In **Italy**, both the religious denominations whose legal personality has been recognised and those without legal personality status, have the right of free exercise of religious freedom guaranteed and regulated at the constitutional level. The religious denominations that have not concluded a treaty with the Italian State can take advantage, at tax and fiscal level, of the same benefits and deductions in force for non-commercial entities, given their particular form of non-profit organisations.

[57.] En **Belgique**, les cultes non reconnus peuvent prendre la forme d'une A.S.B.L (Association sans but lucratif).

[58.] While the **Finnish** Religious Freedom Act contains provisions on *inter alia* registered religious communities, membership in them, procedures for joining and resigning from such communities, and practices regarding religious oath and affirmation, special Parliamentary Acts on the Evangelic-Lutheran Church and the Orthodox Church regulate the functioning of these religious communities. Anyone, according to their view, may join a religious community that accepts them as members. It is for religious communities themselves to decide whether their members may belong to other communities as well. (The right to resign from a religious community is recognised by way of filling a written notice to that effect with the community or any Local Register Office (a state agency). The Local Register Office sends the resignee a written confirmation of the resignation).

[59.] The autonomy of religious communities are recognised in **Spanish** law, essentially by the Organic Law 7/1980 on Religious Freedom (Arts. 2 and 6), and by agreements with the major confessions. Each religious community can adopt the form that suits its interests (mainly the non-profit associative, but also others such as mere goods communities, etc.). To benefit from the religious status they must be registered in the Religious Entities Registry (Ministry of Justice). Autonomy is also recognised by the participation in the Advisory Committee on Religious Freedom, which includes 12 representatives of these communities.

Enregistrement et reconnaissance / Registration and recognition

[60.] In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, the 2007 Law on the Legal Status of Church, Religious Community, and Religious Group ensures equal legal status to all churches, religious communities, and religious groups, providing them with equal conditions for registration and building religious facilities. The Skopje Court II is responsible for registering religious groups.

[61.] In **Poland**, the registration only results in acquiring legal personality by a given community as there are no legal obligations that would make religious activity by persons creating religious communities dependant on registration. Churches and other religious organisations acquire legal personality and establish relations with the Polish State by way of either international agreement, statute governing relations between the State and respective churches or religious organisations, or registration in the Register of churches and other religious organisations held on the basis of the *Act on guarantees for freedom of conscience and denomination* (by March 2014, 174 churches and other religious organisations have established relations with the Polish State in one of these forms).

[62.] En **Belgique**, certains cultes peuvent obtenir une reconnaissance de l’Etat fédéral soit pour des raisons *historiques* (le culte catholique, le culte protestant ou le culte israélite), soit parce qu’ils *répondent à des critères jurisprudentiels* (culte anglican, islamique, et culte orthodoxe). Le service compétent du ministre de la Justice réalisera une étude approfondie pour vérifier si toutes ces conditions ont été remplies de manière cumulative. Si cela est le cas une demande d’avis s’ensuit auprès de diverses instances en vue de vérifier l’impact financier d’une éventuelle reconnaissance sur les communautés locales et le niveau fédéral en ce qui concerne les traitements des Ministres du culte et des délégués. Si les avis obtenus sont favorables, le Conseil des Ministres décide de soumettre ou non au Conseil d’Etat un avant-projet de loi portant reconnaissance du culte ou de l’organisation non confessionnelle en question. Le Conseil des Ministres décide finalement si l’avant-projet de loi est transmis à la Chambre des représentants. Celle-ci examine le projet de loi et octroie une subvention de structuration et/ou accorde la reconnaissance. Pour toute décision négative prise au cours de la procédure, le culte ou l’organisation non confessionnelle peut introduire un recours devant le Conseil d’Etat. La loi du 21 juin 2002 a pour objet le support par l’autorité fédérale des traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.

[63.] In **Greece**, Law 4301/2014 introduced a new form of legal personality which is open to religious communities and their organisations. A union of individuals belonging to the same religious community may acquire the status of a “religious legal person”, if they so wish, by submitting before the competent court a request for registration, signed by at least 300 members of the community. The decision to register a “religious legal person” is taken by the court, without government interference. At least three “religious legal persons” may associate to form an “ecclesiastical legal person”. The legal personality of the Catholic Church in Greece and some other existing churches and their legal entities has been recognised *ex lege*. Religious communities which do not wish to seek the status of “religious legal persons” may obtain a legal status under the general provisions of the Civil Code or operate as unions of persons.

[64.] In **Finland**, the Patents and Registration Office is responsible for registration of religious communities assisted by the Ministry of Education and Culture which has created a committee of

experts, whose duties are regulated by the Religious Freedom Act. The Committee is composed of three members, who are experts respectively on religions, societal matters and legal matters. The secretary and presenting official of the committee is an official designated by the Ministry of Education and Culture. Both the fact that the bylaws of the communities registered with the Patents and Registration Office are publicly available to anyone and the explicit statutory right to resign from the communities contribute to the legal protection of their members. Registered religious communities are entitled to apply for government transfers for their activities. The amount of the operational subsidies granted to them is based on the number of their members. Such communities may also apply for subsidies for construction projects.

[65.] In **Spain**, the Additional Provision 17 of the 2013 Law on Rationalization and Sustainability of Local Government refers to the need to obtain a certificate of the Religious Entities Registry for opening of public worship places and for their public recognition, which will mention the place where the worship place will be built. This is, on the one hand, to avoid that local entities give unjustified rejections to requests for permission to establish a worship place, and, on the other, to ensure that the worship place will have all the benefits implied in its religious status. Moreover, the future regulation on Religious Entities Registry (expected for summer 2015) will contain the principles set by the Joint Guidelines on Legal Personality of Religious or Belief Communities, prepared by OSCE/ODIHR in consultation with the Venice Commission. Inscription in this Registry is essential for the acquisition of legal personality as religious associations (religious movements can adopt any form, but they will be not recognised as such until registration), and allows many benefits towards self-organisation, such as criminal protection, collective procedures protection, tax benefits, administrative situations, etc.

Évaluation des mouvements religieux (sectes) / Assessment of religious movements (sects)

[66.] In **Serbia**, the Constitutional Court may ban a religious community only if its activities infringe the right to life, right to mental and physical health, the rights of the child, right to personal and family integrity, public safety and order, or if it incites religious, national or racial intolerance.

[67.] En **Belgique**, la loi du 2 juin 1998 a institué un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles.

[68.] In **Finland**, an association, which provides support to victims of religions, has initiated public discussion on phenomena that are problematic from the perspective of the freedom of religion. Its volunteers also offer peer support to individuals whose human rights have been violated by religious communities. For its activities it receives public support from Finland's Slot Machine Association.

[69.] According to the **Polish** Act on guarantees for freedom of conscience and denomination, influence on other persons by research or psychological experiments does not fall under the notion of performance of religious functions.

Propriété (y compris les questions relatives aux lieux de culte, aux cimetières, etc.) / Property (including issues related to places of worship, cemeteries etc.)

[70.] In **Greece**, a joint circular clarifies and provides guidance on the implementation of the legislation on the granting of a permit to establish and operate places of worship of religious communities other than the Orthodox Church. The circular, while fully respecting the right of persons belonging to a religious community to practice freely and without any impediment their religion, aims at ensuring through appropriate regulations both the safety and protection of those gathering in the place of worship and the safety and quality of life of those living nearby, thus safeguarding and promoting social peace and mutual understanding.

[71.] In **Italy**, the State Council reaffirmed in November 2010 that the right to worship must be exercised in accordance with the rules drawn up by the planning regulations that explicitly seeks to

balance the different possible use of the land. The construction of places of worship is subject to the issuance of a building permit; for this purpose it is necessary that the building is designed to be built in an area designated by the urban planning for the construction of places of worship. The possibility for all religious denominations (without any distinction between the Catholic faith, the non-Catholic ones or those faith with which a treaty has not been concluded) to be recognised by the municipalities as beneficiaries of areas devoted to worship, has also been reaffirmed by the Constitutional Court more than once. The court, in particular, has declared the constitutional illegitimacy of regional provisions that limited the exercise of worship (and thus also the construction of buildings allocated to it) for denominations that have signed a treaty with the State.

[72.] In **Spain**, the situation of worship places is constantly followed via the voluntarily collection of data in the Religious Entity Register by the Spanish Observatory of Religious Freedom, which reports on its evolution, except in respect of the Catholic Church which has its own directory. In order to strengthen and improve the possibility of burials according to Islamic, Israelite and other confessions a joint working group (communities, Federation of Municipalities and an number of relevant ministries) has been set up under the Advisory Committee on Religious Freedom. For example, in 2015, an agreement was signed between one of the main burial enterprises and the Federation of Spanish Buddhist Communities.

Financement et taxation / Financing and taxation

Financement / Financing

[73.] In **Serbia**, the Directorate for Cooperation with Churches and Religious Communities has its own budget from which, according to the programme methodology, aid shall be provided for registered churches and religious communities. In accordance with the law, churches and religious communities finance their activities with income from their property, endowments, legacies and funds, inheritance, donations and contributions, other non-profit transactions and activities.

[74.] The **Slovak Republic** has established the ‘Expert Commission on Solution of Churches and Religious Organisations Financing Issue’ consisting of 15 members representing state authorities and churches and religious organisations. The task of this commission is notably to prepare expert papers concerning the creation of an optimal model for churches and religious organisations financed in the Slovak Republic.

[75.] In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, the financing of a church, religious community or religious group, as well as the expenditure of the financial assets, is in accordance with the legislation applicable to non-profitable organisations and organisations of public interest.

[76.] A judgment in **Sweden** concerned the refusal of a request from the religious community of Jehovah’s Witnesses for state funding on the grounds that it did not fulfil the legal requirements of contributing to the fundamental values of society since it called upon its members not to participate in political elections. In the light of the principles of the State’s duty of neutrality and impartiality preventing it from evaluating the legitimacy of different religious beliefs, the Highest Administrative Court concluded that, although the right to vote in fair and free elections is a fundamental value upon which society is founded, citizens have the right not to participate in elections. Consequently, the court held that the government had no legal basis for denying Jehovah’s Witnesses state funding.

Taxation

[77.] In **Poland**, legal persons of churches and other religious organisations are exempted from taxation on their income stemming from non-commercial activity. In this regard, they are not obliged to keep documentation required by tax regulations. The income from commercial activity of legal persons of churches and other religious organisations and of companies in which these persons are

sole shareholders, is exempted from taxation to the extent in which this income has been designated to such goals as *inter alia* cult, education and upbringing, scientific or cultural goals, charity, preservation of monuments or sacral investments. The law also envisages other tax exemptions, *e.g.* on immovable property of such legal persons, and also some customs exemptions. Donations for the purpose of religious cult give the basis to tax credits applicable under the laws on income tax of natural persons and legal persons respectively.

[78.] The **Serbian** law prescribes that with respect to undertaking business activities and providing income, churches and religious communities may be entirely or partially exempted from tax and other obligations. The law also prescribes that natural and legal persons that have given a contribution or donation to a church or religious community may be exempt from respective tax obligations.

[79.] In accordance with the **Ukrainian** Tax Code, non-profit institutions and organisations include registered religious organisations. Profits of non-profit organisations such as money or property received free of charge or at a non-repayable financial assistance or donations or any other income from religious services as well as passive income are exempted from tax. In accordance with the Tax Code religious organisations whose statutes (regulations) are registered in accordance with the law are exempted from land tax, in cases of the construction and maintenance of religious and other buildings necessary for their activities.

[80.] In **Spain**, the main confessions duly registered obtain certain fiscal benefits, in particular as non-profit organisations, as provided in agreements and in accordance with tax regulations. From the patronage perspective, tax benefits are established for donations to non-profit associations declared of public utility, NGOs and religious organisations duly recognized (Law 49/2002).

C. La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion / Protection of individuals on account of their thought, conscience and religion

Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires / Protection of persons belonging to minority religious groups

Législation et cadres institutionnels / Legislation and institutional frameworks

[81.] Amendments to the **Slovak** Anti-discrimination Act of 2013 extend the definition of indirect discrimination to also cover threat of discrimination. At the same time, the definition of the affirmative action was modified to expressly include the elimination of disadvantages resulting from discrimination based on racial and ethnic origin, or affiliation with a national minority or ethnic group.

[82.] The **United Kingdom** Equality Act 2010 provides protection on the basis of a number of protected characteristics, including religion/belief and race. It codified and replaced previous complex and numerous acts and regulations which formed the basis of anti-discrimination law with a single Act making the law easier to understand and strengthening protection in some situations. The Act requires equal treatment in access to employment as well as private and public services, regardless of the protected characteristics, including race religion or belief.

[83.] In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, the 2010 Law on the Prevention of and Protection against Discrimination makes legal protection much more accessible, especially by providing for the establishment of a Commission for Protection against Discrimination, and by setting forth a special court procedure in this regard. Furthermore a number of trainings/campaigns have been organised by various stakeholders aim at raising the public awareness about the non-discrimination principle.

[84.] Since 2008, **Finland** has had a national system for monitoring discrimination based on *e.g.* opinion, belief and religion. It also created the *Discrimination Monitoring Group*, consisting of

representatives of different authorities, research institutes, advisory boards, the Sámi Parliament, the labour market parties, and umbrella organisations for groups vulnerable to discrimination. One of the actors represented in the Group is the Finnish Islamic Council. In 2012, the Ministry of Employment and the Economy published a research report conducted by the University of Helsinki on work discrimination in the Finnish labour market.

Politiques / Policies

[85.] The Council of Ministers of **Poland** adopted the National Programme of Action for Equal Treatment for 2013-2016 which constitutes a horizontal governmental strategy for equal treatment in all sectors of the society (*i.e.* anti-discrimination policy, labour market and social security, counteracting violence, education, health care, access to goods and services). It sets concrete goals and priority actions for equal treatment and measures of preventing discrimination on the grounds of *inter alia* religion and belief.

[86.] In **Spain**, one of the main key tools of the “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración” is the Integral Strategy against Racism, Racial discrimination, Xenophobia and connected forms of intolerance, approved by the *Consejo de Ministros* in 2011, to coordinate the actions of public authorities and civil society in response to the challenges posed by racist attitudes and manifestations, by (i) upgrading relevant statistic institutional information systems, (ii) strengthening cooperation networks between institutions and entities, and (iii) the design and implementation of prevention programmes directed at especially vulnerable groups. Spain has also developed an Action Plan 2012-2020 for Development of its Gypsy Population.

Enquêtes, sensibilisation et formation / Surveys, awareness-raising and training

[87.] Since 2011, the **Greek** Government, with the cooperation of all competent ministries, every year cedes for free the use of two housed places in the Peace and Friendship Stadium and the Olympic Sports Centre (the most important sports venues of the capital) as well as many other smaller facilities in municipalities all over the country during the celebration of Ramadan (Eid al-Fitr) and the Feast of Sacrifice (Eid al-Adha) for Muslims wishing to participate. Furthermore, the Ministry of Education and Religious Affairs, in cooperation with the Jewish Museum of Greece, organises in various cities training seminars for teachers on teaching the Holocaust. Moreover, the Police has published and distributed to all members of the police personnel a “Guide of conduct of the Hellenic Police towards religious and vulnerable social groups” giving clear instructions to police officers on the treatment of persons belonging to different religious groups (Muslims, Jews, Hinduists, Sikhs and Buddhists) in the discharge of their functions (in particular identity checks, apprehensions, arrests, detention).

[88.] In **Spain**, a seminar entitled “Police in front of problems of racism, xenophobia and discrimination of minorities in multi-ethnic societies” was organised in the National Police Academy of Ávila. The Sociologic Investigations Centre, financed by the Ministry of Work and Immigration, produced periodical reports, within the framework of a national survey, which incorporate parameters to monitor the evolution of racist or xenophobic attitudes in the Spanish society. The data obtained was used for the publication of a “Report of the evolution of racism and xenophobia in Spain” (2008-2011), allowing to draw in perspective the evolution of attitudes toward immigration. Also periodically, the National Health Survey by the National Statistics Institute includes questions about impressions on discrimination in certain situations, its causes and frequency, and the European Health Survey also analyses certain features on discrimination in workplaces.

[89.] In **Poland**, the Museum of the History of Polish Jews was inaugurated in 2014, which not only preserves the rich heritage of the Polish Jews, but also conducts numerous initiatives to foster dialogue and mutual understanding. Since 2003 the Polish-Israeli programme of meetings of young people "Preserve the memory. The history and culture of two nations" is implemented by the Centre for Education Development in Warsaw (in-service teacher training centre working under auspices of the Polish Ministry of National Education) and Yad Vashem Institute in Jerusalem. This programme, in

which about 20,000 pupils and 550 teachers from more than 450 schools from Poland and Israel have participated by 2014, has enabled to create platforms for dialogue and cooperation and deepen mutual awareness of the centuries-old history and traditions. In 2010-2012 Poland implemented the Project “Education facing the challenges of migration” aimed at schools with migrant pupils, decision-makers and educational institutions. The project also looked at new working methods for integration of immigrants in the local communities.

[90.] In 2000, **Italy** adopted a yearly “Day of Memory” which is on 27 January, date of the dismantlement of the gates of Auschwitz. In 2003 the National Museum of Italian Hebraism and the Shoah was established in the municipality of Ferrara. In 2005 a grant was approved for the conservation and restoration of the cultural, architectural, artistic and archival Jewish patrimony in Italy.

[91.] In 2013-2014, the **Estonian** Ministry of the Interior organised training for the spiritual leaders and board members of the religious communities concerning the participation in civic society. At the same time, the Academy of Security Sciences organised training for police officers in all prefectures of the Police and Border Guard Board on the main theme of religious and cultural aspects to be taken into account with regard to the principles of freedom of thought, conscience and religion.

[92.] En **Belgique** francophone, différents projets sont menés permettant de mieux « vivre ensemble », comme le Programme d’Education à la Citoyenneté du Centre communautaire et laïc juif « La haine, je dis non ! » destiné aux enseignements primaire, secondaire et au monde associatif, ainsi que le projet de la Commission Justice et Paix Belgique francophone « Conflits interconvictionnels à l’école : des opportunités pour découvrir l’Autre ? ».

[93.] In 2011, **Austria** launched a project entitled “Together for Austria” with the goal of motivating young people and breaking down prejudice against immigrants and thus preventing tendencies of discrimination.

[94.] Au **Portugal**, la Pastorale des Gitans avec l’Eglise possède un bulletin informatif trimestriel sur internet, “Caravana” qui informe sur les différents événements en Europe, par exemple un atelier promu par un centre hospitalier sur l’ethnie Gitane/Rom destiné aux cadres de l’hôpital ainsi que diverses nouvelles, nommément relatives à l’éducation des enfants Gitans/Roms.

Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion / Hate speech and hate crime on grounds of thought, conscience and religion

Cadre législatif / Legislative framework

[95.] The **Spanish** Criminal Code has been modified to punish any attitude that may encourage, promote or incite directly or indirectly to hatred, hostility, discrimination or violence; or any actions that harm the dignity, by implying humiliation, disrespect or discredit, of a group, a part of it or against an individual for being part of it, or committed by racist, anti-Semitic, or any other discriminatory reasons referring *inter alia* to the victim’s ideology, religion or beliefs, belonging to any ethnic, race or nation. The modifications will allow autonomous prosecution for acts of producing, processing or possessing of hate materials in order to distribute and provide access to third parties through its distribution, or sale, either glorifying or justifying these crimes by means of public expression, aggravating punishment when the broadcasting of the material is made by social media, internet or information technologies that make the fact accessible to a large number of people. The spreading of ideas to justify genocide is now also covered by the law. The judges will be able to arrange for the destruction, deleting or disabling of books, archives, documents or items that contain the hate crime or by which it would have been committed. In the case of distribution of the contents referred to by an internet web or information society services, the judge will be able to block the access or disrupt the service. The modifications also aim at increasing sentences when the facts are

committed by organised groups. In case of legal persons as promoters of hate crimes, they will be sentenced as well with important fines and depending on the gravity of the case, the dissolution of the legal person, the suspension of its activities or the closure of its premises and facilities for a period not exceeding five years. According to the Criminal Proceedings Code the use of class actions in complaints is allowed so that every citizen is able to denounce and appear as a party in cases concerning hate crimes - a procedure often applied by NGOs and community movements.

[96.] Also the **Turkish** Criminal Code was amended to refer to ‘hatred and discrimination’ and to increase the penalty for hate offences including those based on political view, philosophical belief, religion or sect.

[97.] In the **Slovak Republic**, the Criminal Code establishes an act entitled “Restriction of Freedom of Conviction” which covers cases in which a person by violence, threat of violence or other serious harm forces another to participate in a religious act, or cases in which a person without lawful authority prevents another from participation in a religious act or without lawful authority prevents another from the enjoyment of his or her freedom of belief.

[98.] In **Greece**, the Criminal Code, introduced by Article 10 of the new anti-racism law from 2014, increases the minimum penalty of confinement in a penitentiary or imprisonment and doubles the monetary penalties that may be imposed for racist crimes, i.e. for crimes committed out of hatred on the grounds of race, colour, religion, descent, national or ethnic origin, sexual orientation, gender identity, or disability of the victim. It also provides that the sentence imposed may not be suspended.

[99.] The **Finnish** Criminal Code criminalises ethnic agitation and aggravated ethnic agitation committed *inter alia* by threatening, defaming or insulting a certain group on the basis of its religion or belief or on a comparable basis. Genocide committed by destroying a national, ethnic, racial or religious group or another comparable group entirely or partially by the means listed in the Code is also punishable. The Code criminalises crime against humanity, which refers *inter alia* to persecution on the basis of religion as part of a broad or systematic assault on civilian population. Other punishable religion-related offences include breach of the sanctity of religion, prevention of worship, discrimination based on *e.g.* religion, and work discrimination. The Criminal Code lists the grounds for increasing punishments, including the commission of the offence for a motive based on religion or belief.

[100.] According to the **Croatian** Criminal Code, hate crime includes criminal offences committed on account of a person's race, colour, religion, national or ethnic origin. ‘Hate motive’ is defined as either aggravating or qualifying circumstance of the criminal act, with a more severe prescribed sanction. These include the offence of female gentile mutilation, bodily injury, serious bodily injury, aggravated assault, serious criminal offence against sexual freedom and provoking riots. A Working Group for Monitoring of Hate Crime, composed of a wide range of key stakeholders, has been established by the Office for Human Rights to analyse the implementation of anti-discrimination legislation in relation to hate crime.

[101.] The **Italian** legal system includes specific provisions to combat racist and xenophobic speech, including actions directed to spread ideas founded on racial or ethnic hatred and the incitement to commit acts of violence on racial, ethnic or religious grounds. As for the use of racist or xenophobic language in politics, it is laid down by law that the judicial authorities are entrusted to verify the existence of criminal contents in documents, speeches and programmes made by political representatives.

[102.] In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, under the amendments to the Criminal Code, adopted in 2009, dissemination of racist and xenophobic material through computer systems is sanctioned. When meting out the sentence the court shall particularly take into consideration if the crime was committed against a person or group of persons or property, directly or indirectly, due to

his/her or their sex, race, skin colour, gender, belonging to marginalized group, ethnic origin, language, citizenship, social origin, religion or confession, other types of belief, political affiliation, etc.

[103.] Au **Portugal**, l'article 240 du Code Pénal se réfère notamment aux crimes de haine, couvrant le spectre de la discrimination raciale, religieuse ou sexuelle. Cet article traite de la constitution et de la participation à des associations d'incitation à la discrimination, à la pratique de tout acte de provocation, de diffamation, d'injures et de menaces envers une personne ou un groupe de personnes en raison de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la religion, du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Les peines vont de un à huit ans en ce qui concerne la constitution d'associations, et de un à six ans en ce qui concerne les actes individuels de discrimination et de violence. L'article 251 du Code pénal traite, quant à lui, de l'outrage au motif de la foi religieuse, indiquant que quiconque offense publiquement une autre personne ou en fait l'objet de moqueries en raison de sa foi ou de sa fonction religieuse, de sorte à perturber l'ordre public, est passible d'une peine allant jusqu'à un an de prison ou à une amende.

Politiques / Policies

[104.] In 2011, the **Croatian** Government adopted a Protocol on Acting on Hate Crime which mandates the Office for Human Rights and Rights of National Minorities with the tasks of collecting and publishing data on hate crimes as well as cooperation with civil society and international organisations. The Protocol has also developed a form of statistical monitoring of criminal and misdemeanour offences in relation to hate crime which includes data collected by the Ministry of Interior, State Attorney's Office and by Ministry of Justice. Through these tables it is possible to follow a case from the moment it is identified as a hate crime until the issuing of the judgment.

[105.] The **Slovak Republic** elaborated the 'Concept of Combating Extremism for 2011-2014' with the aim of creating an effective system of measures and activities focused on the protection of citizens and society against anti-social actions of individuals or groups engaging in extremism. For this purpose a Department on Combating Extremism and Spectator Violence was established at the Presidium of the Police Force of the Ministry of Interior.

[106.] The **United Kingdom** established a cross government Hate Crime Programme which includes the creation of a standing Independent Advisory Group composed of victims, advocates and academics. In 2012, "Challenge it, Report it, Stop it: The Government's Plan to Tackle Hate Crime" was published, and in 2014 it was updated with a summary of action taken to date. A key part of the police response to hate crime is the True Vision web facility. The website provides information to victims and professionals, it hosts a library of free resources that can be deployed locally and it also allows for victims to report hate crime online, directly to the relevant police authority. The website is supported by social media resources and a mobile phone 'App' to increase the number of people who can access the services.

Structures institutionnelles, sensibilisation et formation / Institutional structures, awareness-raising and training

[107.] In **Ireland**, the Garda (Irish Police) Racial Intercultural and Diversity Office has responsibility for coordinating, monitoring and advising on all aspects of policing diverse communities and this Office monitors the reporting and recording of hate and racist crime on a continual basis. It also supports the work of Garda Ethnic Liaison Officers who are in place throughout the country and works with minority communities at local level. These Liaison Officers work in partnership with minority groups and representative organisations to encourage tolerance, respect and understanding and to help prevent hate and racist crime. Statistics on racist incidents and information on where to go to report a racist incident continue to be made available on the website of the Office for the Promotion of Migrant Integration of the Department of Justice and Equality.

[108.] In **Finland**, an annual hate crime study reports all hate crime known to the police based on *inter alia* ethnic origin, religion or belief, and expression. A specific area is selected annually for study with the publishing of the information on a website (statistics, research, reports etc.). Furthermore, a report on discrimination is prepared every fourth year. The key structure for the monitoring of discrimination is the Discrimination Monitoring Group, consisting of representatives of different authorities, research institutes, advisory boards, the Sámi Parliament, the labour market parties, and umbrella organisations for groups vulnerable to discrimination. One of the actors represented in the Group is the Finnish Islamic Council.

[109.] In **Spain**, the Supreme Court Prosecutor for criminal procedures on principles of equality and non-discrimination was created in 2011 to offer an institutional response to discrimination phenomena. At territorial level, Special Prosecutors on Hate and Discrimination have been created in every province. Spain has also created a Special Prosecutor on Cybercrime in every prosecutor office, as well as cybercrime specialised police groups (both in police and civil guard) at central and at peripheral levels.

[110.] In **Italy**, the National Office Against Racial Discriminations (UNAR) at the Presidency of the Council of Ministers is entrusted with the promotion of equality and the removal of discriminations. UNAR has enhanced its tools through an integrated action in support of victims and through a Memorandum of Understanding with the Observatory for the Security against Discriminatory Acts (OSCAD), to which it transmits reports on hate-related crimes. Initiatives and actions include awareness-raising campaigns, in particular during the “national week against violence framework”, as well as capacity-building, monitoring and data collection exercises. In 2013, OSCAD signed a Memorandum of Understanding with ODIHR for the implementation of the TAHCLE Programme (Training Against Hate Crimes for Law Enforcement). UNAR also participates in the Council of Europe campaign, entitled “No hate speech”. It is the intention to promote an integrated awareness-raising campaign involving Italian representatives of Facebook, Youtube, and Twitter. In 2014 the President of the Communications Regulatory Authority sent a letter to all private and public, national and local TV/radio stations, in which he drew attention to the risks of such messages disseminated through means of information. He stated that, within the sphere of his own competences, he will regularly carry out monitoring activities concerning the radio/TV broadcasting system by urging broadcasters to guarantee the respect for the fundamental principles enshrined in current legislation.

[111.] In **Poland**, the Team for Human Rights Protection acting within the Ministry of the Interior is tasked to monitor hate incidents and crimes. Furthermore, one or two district prosecution offices have been selected in each prosecution region as responsible for conducting investigations into hate crimes. Two specialised prosecutors have been appointed in these offices who receive targeted training. They also arrange educational and awareness-raising activities addressed to young people, the police and other prosecutors. The Prosecutor General and the appellate prosecution offices follow closely the developments relating to the proceedings into hate crimes with two reports being prepared each year on this topic. The Prosecutor General issued two sets of Guidelines for prosecutors: one on the conduct of proceedings in cases of hate crimes, and another on matters related to hate crimes committed using Internet. At the same time, the Law Enforcement Officers Programme on combating hate crimes is implemented in the Police in cooperation with the ODIHR/OSCE and involving NGOs. In 2013, a practical guidebook “Human being in the first place” on anti-discriminatory actions in the Police units was made available for Police officers with guidelines of appropriate conduct for the Police officials during their contacts with representatives of various minority groups, in full compliance with the equal treatment standards. It also indicates examples of the most frequent cases of hatred, intolerance or discrimination and informs about possible partners (public institutions and NGOs) with whom Police officers could cooperate in solving concrete problems.

Questions concernant la protection internationale pour des raisons de pensée, conscience et religion / Matters relating to international protection on grounds of thought, conscience and religion

[112.] **Finland** undertook a study to determine how to coherently integrate freedom of religion into Finnish foreign policy, and it compiled a set of recommendations for further action. The report recommended, for example, that crisis management and conflict prevention should incorporate, *inter alia*, knowledge of the religious terrain of the target country and respect for it when conducting operations and awareness of connections between religion and politics. Human rights violations committed in the name of religion should be prevented, and incidents where the nature of conflict is concealed under a religious guise should be identified.

[113.] The **Italian** Consolidated Text on Immigration includes the possibility of asking for a permit to stay for religious reasons. In the **Slovak Republic** asylum may be granted to an applicant who in his or her country of origin has well-founded concerns about persecution on racial, national or religious grounds, or for the reason of advocating political opinions or affiliation to a social group.

* * *