



Strasbourg, 19 Juillet 2004

CDL-AD(2004)028
Or. Angl.

Avis n°271 / 2004

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LIGNES DIRECTRICES
VISANT L'EXAMEN
DES LOIS AFFECTANT LA RELIGION
OU LES CONVICTIONS RELIGIEUSES

Adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 59^e session plénière
(Venise, 18 et 19 juin 2004)

AVIS N° 271 / 2004	1
INTRODUCTION.....	4
I. SOURCES DES NORMES QUE LE PANEL ET LA COMMISSION DE VENISE DEVRAIENT UTILISER.....	4
A. Conventions internationales des Nations Unies et de leurs agences spécialisées	4
B. Conseil de l'Europe	4
C. OSCE.....	5
D. Meilleures pratiques des Etats.....	5
E. Ouvrages érudits.....	5
II. QUESTIONS DE FOND GENERALEMENT SOULEVEES PAR LA LEGISLATION.....	5
A. Question à examiner en priorité	5
B. Valeurs fondamentales sous-tendant les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction.....	6
C. Religion et éducation (y compris sous l'angle du financement)	9
D. Autonomie/autodétermination des organisations religieuses ou de conviction	10
E. Chefs religieux/autorités ecclésiastiques.....	11
F. Lois régissant l'enregistrement des organisations religieuses ou de conviction	11
G. Clauses de limitation (ordre public, santé, etc.)	13
H. Affaires «étrangères»	14
I. Prosélytisme et travail missionnaire	14
J. Financement des groupes religieux ou de conviction/activité économique générale.....	14
K. Question particulière des prisons, casernes, hôpitaux et autres institutions étatiques	15
L. Exemption d'obligations imposées par des lois d'applicabilité générale.....	16
III. AUTRES QUESTIONS SUSCEPTIBLES DE SE POSER A PROPOS DE DIVERSES LOIS	17
A. Droit pénal et administratif/pénalités	17
B. Sécurité nationale/terrorisme.....	17
C. Utilisation des sols/zonage	17
D. Litiges visant des biens immeubles appartenant à une communauté religieuse.....	18

E.	Activités politiques menées par les organisations religieuses.....	18
F.	Droit de la famille.....	18
G.	Médias	19
H.	Droit du travail	19
I.	Cimetières.....	19
IV.	CONTENU DES TEXTES COMMUNIQUES AU GOUVERNEMENT OU AU PARLEMENT	20
	ANNEXE I : SELECTION D'EXTRAITS D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX.....	21
	ANNEXE II : PRINCIPALES AFFAIRES	21
	Arrowsmith c. Royaume-Uni.....	21
	Buscarini et autres c. Saint-Marin.....	21
	Église catholique de La Canée c. Grèce.....	22
	Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France.....	22
	Chypre c. Turquie	23
	Hassan et Tchaouch c. Bulgarie.....	23
	Kokkinakis c. Grèce.....	24
	Larissis et autres c. Grèce	24
	Manoussakis c. Grèce	25
	Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova.....	25
	Murphy c. Irlande.....	26
	Otto-Preminger-Institut c. Autriche	26
	Pretty c. Royaume-Uni.....	27
	Razaghi c. Suède.....	27
	Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie.....	28
	Serif c. Grèce.....	28
	Sofianopoulos c. Grèce	29
	Stedman c. Royaume-Uni	29
	Thlimmenos c. Grèce	29
	Valsamis c. Grèce	30
	ANNEXE III : BIBLIOGRAPHIE.....	31

Introduction

Ce document a été préparé pour guider les membres du Panel consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction («le Panel») du Bureau pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et ceux de la Commission pour la démocratie par le droit («la Commission de Venise») du Conseil de l'Europe. Les intéressés risquent en effet de devoir examiner ou commenter des textes de loi visant la liberté de religion ou de conviction.

Ce projet d'avis inclut des commentaires émanant de membres des deux organes. Il ne prétend pas énumérer toutes les normes pertinentes en matière de droits de l'homme relatives à la liberté de religion ou de conviction. Son ambition se limite à brosser un tableau d'ensemble et à faire des suggestions aux examinateurs.

Ses auteurs ont l'intention de le compléter au fil du temps, de sorte que le Panel et la Commission de Venise accueilleront volontiers des commentaires et suggestions supplémentaires. Cependant, lesdites suggestions devront être spécifiques et porter sur l'ajout ou le retrait d'un texte précis en indiquant le passage pertinent des Lignes directrices. Elles devront parvenir au rapporteur du Panel, Jeremy Gunn (JGunn@law.emory.edu) ou au Secrétariat de la Commission de Venise (venice@coe.int).

I. Sources des normes que le Panel et la Commission de Venise devraient utiliser

Les sources du droit mentionnées ci-dessous figurent parmi les textes les plus importants devant guider les membres du Panel dans leur travail. Ces derniers auront particulièrement à cœur d'appliquer les engagements OSCE lors des examens demandés par des Etats participant à cette organisation.

A. Conventions internationales des Nations Unies et de leurs agences spécialisées

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) (PIRDPC)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) (DUDH)
- Obligations pertinentes découlant d'autres conventions internationales
- Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981)
- Observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies
- Rapports des rapporteurs spéciaux des Nations Unies
- Autres documents émanant des Nations Unies ou de leurs agences spécialisées

B. Conseil de l'Europe

- Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) (CEDH)
- Autres documents du Conseil de l'Europe
- Décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir l'annexe II)¹

¹ Il faut souligner que bien que la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme est d'importance pour le droit international des droits l'homme, ceci n'implique pas que la jurisprudence nationale des pays de droit romain ne devrait pas être suivie.

C. OSCE

- Engagements et documents de clôture du processus de l'OSCE (particulièrement le document de clôture de Vienne de 1989)
- «Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities», document d'information publié en vue de la conférence de révision tenue en septembre 1999 à Vienne
- Recommandations du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales
- Autres documents de l'OSCE

D. Meilleures pratiques des Etats

Les pratiques suivies par certains Etats peuvent être citées en exemple.

E. Ouvrages érudits

Les ouvrages écrits par des spécialistes reconnus peuvent se révéler utiles. Pour une bibliographie succincte, voir ci-dessous l'annexe III.

II. Questions de fond généralement soulevées par la législation

A. Question à examiner en priorité

1. *Nécessité de la législation.* Il ne faut pas oublier que nombre de questions dans lesquelles l'Etat se propose d'intervenir ne justifient pas nécessairement l'adoption d'une législation. Les autorités ont parfois recours à la loi pour régler des questions religieuses en raison de l'émoi suscité dans l'opinion publique par tel ou tel incident alors qu'une action pénale ou administrative ordinaire serait plus appropriée en l'occurrence. Lorsqu'un groupe religieux est impliqué dans une escroquerie ou une agression, par exemple, la meilleure réaction ne consiste pas forcément à promulguer de nouvelles lois sur la religion. Il convient dans un tel cas de se demander si les lois sur l'escroquerie et les agressions sont suffisantes avant de créer une infraction distincte visant spécifiquement les groupes ou les motifs religieux (voir, ci-dessous, la section III.G).

2. *Définition du terme «religion».* La législation tente fréquemment - et cela se comprend - de définir le mot «religion» ou des termes associés («sectes», «cultes», «religion traditionnelle», etc.). Cependant, aucune définition généralement acceptée de ces vocables ne figurant dans le droit international, de nombreux Etats se sont heurtés à des difficultés terminologiques. D'aucuns prétendent même que ces mots ne sauraient être définis au sens juridique, en raison de l'ambiguïté inhérente au concept même de religion. Une erreur définitionnelle courante consiste à exiger une croyance en Dieu pour qualifier une activité de religion alors que le bouddhisme classique et l'hindouisme - pour ne citer que deux contre-exemples manifestes - sont respectivement non théiste et polythéiste. En outre, des termes tels que «secte» ou «culte» sont souvent employés de manière plus péjorative qu'analytique. Lorsque la législation inclut des définitions, il convient donc d'examiner soigneusement le texte pour repérer toute disposition discriminatoire ou susceptible de désavantager certaines religions ou croyances fondamentales par rapport à d'autres.

3. *Religion ou conviction.* Les normes internationales n'évoquent jamais la religion considérée isolément mais la «religion ou la conviction». Ce dernier vocable désigne généralement des convictions profondes relatives à la condition humaine et au monde. De sorte que l'athéisme et l'agnosticisme, par exemple, sont habituellement considérés comme ayant droit à la même protection que les croyances religieuses. Nombreuses sont les législations qui ne protègent pas de manière adéquate (ou qui ne mentionnent même pas) les droits des non-croyants. Bien que *toutes*

les convictions n'aient pas droit à la même protection, la législation devrait être examinée afin d'expurger les dispositions discriminant les non-croyants.

4. *«Extrémisme» religieux.* La question de l'«extrémisme» religieux et de la sûreté de l'Etat a pris une importance croissante au cours des dernières années. Certes, des groupes ou individus agissant au nom de la religion ont recours à la violence politique. Que leurs motifs soient sincèrement religieux ou ressortent de la manipulation politique, ces agissements doivent être naturellement combattus de façon adéquate par l'Etat. La crainte, bien entendu, est que l'Etat invoque l'«extrémisme» non seulement pour s'en prendre à des groupes véritablement violents et dangereux, mais aussi comme rhétorique pour supprimer l'expression religieuse légitime ou combattre des groupes professant des convictions différentes ou inhabituelles. Au niveau de la législation, il est donc impératif que les textes se concentrent sur les *actes* vraiment dangereux ou la perpétration de *violences*, sans octroyer indûment à l'Etat des pouvoirs de police lui permettant de supprimer des groupes simplement défavorisés ou sortant de l'ordinaire.

5. *Interrelations entre les normes relatives aux droits de l'homme.* Les normes internationales visant la liberté de religion et de conviction ne résultent pas uniquement de pactes, conventions et autres documents portant spécifiquement sur la religion et la conviction. Elles trouvent aussi leurs sources dans d'autres dispositions relatives, notamment, à la liberté d'association et d'expression ou aux droits parentaux. Par exemple, certains arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme revêtant une importance majeure pour la religion ne se basent pas sur l'article 9 mais sur d'autres considérations. Voir notamment *Hoffmann c. Autriche* (1993).

6. *Marge d'appréciation.* Les normes internationales en général - et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en particulier - présument que les Etats doivent disposer d'une «marge d'appréciation» leur permettant de promulguer des lois et d'appliquer des politiques différentes en fonction de leurs particularités historiques et culturelles. Si cette marge doit être respectée, il n'en demeure pas moins qu'elle ne saurait être interprétée comme allant jusqu'à permettre la remise en cause de la substance même des valeurs en matière de droits de la personne. Les lois peuvent différer d'un pays à l'autre et présenter une certaine souplesse à condition, toutefois, de respecter les droits fondamentaux.

B. Valeurs fondamentales sous-tendant les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction

Un consensus très large s'est dégagé au sein de la zone OSCE sur les contours du droit à la liberté de religion ou de conviction, tel qu'il est formulé dans les instruments internationaux applicables. Les points essentiels qu'il convient de prendre en considération pendant l'examen de la législation pertinente sont les suivants :

1. *For intérieur (forum internum).* Les principaux instruments internationaux confirment que «Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion». Contrairement aux manifestations de la religion, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans le for intérieur (*forum internum*) est absolu et ne saurait être soumis à la moindre limite. Ainsi, par exemple, il est inadmissible d'adopter une loi imposant la déclaration non volontaire des croyances religieuses. La DUDH (article 18) et la CEDH (article 9) reconnaissent toutes deux que la protection du for intérieur inclut le droit de changer de religion ou de conviction. L'observation générale n° 22 (48) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, consacrée à l'article 18, fait à juste titre valoir «que la liberté 'd'avoir ou d'adopter' une religion ou une conviction implique nécessairement la liberté de choisir une religion ou une conviction, y compris, notamment, le droit

de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction». ***En tout cas, le droit de «substituer» ou d'«avoir ou adopter» une religion ou une conviction semble relever du droit absolu à la liberté interne : toute disposition législative imposant des limitations dans ce domaine est incompatible avec les normes relatives au for intérieur.***

2. *For extérieur (forum externum)*. Toute personne jouit du droit, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, «de manifester sa religion ou sa conviction [...] par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement» (PIRDPC, article 18.1). Cette formule indique bien l'étendue de la protection conférée aux manifestations : toute législation se contentant de protéger le culte ou la pratique rituelle est donc inadéquate. De même, il est important de se rappeler que la protection englobe à la fois les manifestations des convictions d'un individu et celles d'une communauté : par conséquent la manifestation individuelle peut être protégée alors même que les convictions de l'intéressé sont plus strictes que celles des autres membres de sa communauté. Ce qui ne saurait cependant impliquer que les convictions d'une communauté en tant que collectivité ne méritent pas également le respect. Les manifestations de la religion ou des convictions, contrairement au for intérieur, peuvent faire l'objet de restrictions, mais uniquement dans des circonstances soigneusement définies dans les textes applicables. Encore faut-il que ces restrictions soient justifiées au regard des dispositions pertinentes (voir, ci-dessous, la section III.G).

3. *Egalité et non-discrimination*. Les Etats sont obligés de respecter et de garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction le droit à la liberté de religion ou de conviction sans distinction aucune, fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la conviction, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou autre, la fortune, la naissance ou toute autre situation. La législation doit être examinée pour s'assurer que les différenciations entre religions sont justifiées par des facteurs vraiment objectifs et que le risque de traitement préjudiciable est réduit au minimum ou, mieux, totalement éliminé. Une législation peut reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un pays donné, tant que ces références ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination.

4. *Neutralité et impartialité*. Comme l'a déclaré la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* : «dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial»². Cette obligation inclut notamment le devoir de ne pas prendre parti dans les disputes religieuses. Lorsqu'elles sont confrontées à des différends de ce type, les autorités assument un rôle qui «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 autres»³. Dans la législation relative aux structures des communautés religieuses, l'exigence de neutralité «exclut l'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci». 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 également une atteinte à la liberté de religion». De même, «lorsque l'exercice du droit à la liberté de religion ou d'un de ses aspects est soumis, selon la loi interne, à un système d'autorisation préalable, l'intervention dans la procédure d'octroi de l'autorisation d'une autorité ecclésiastique reconnue ne saurait se concilier avec les impératifs du paragraphe 2 de l'article 9». En général, l'exigence de neutralité interdit les systèmes d'autorisation préalable basés sur un contrôle matériel (par opposition à formel) du statut ou de la charte d'une organisation religieuse.

² *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, paragraphe 116 (Cour européenne des Droits de l'Homme 2001).

³ *Idem*, citant *Serif c. Grèce*, paragraphe 53 (Cour européenne des Droits de l'Homme 1999).

5. *Interdiction du recours à la contrainte.* Personne ne peut être soumise à une contrainte restreignant sa liberté de religion ou de conviction. Cet aspect de la liberté de religion ou de croyance constitue une protection contre les pratiques coercitives qui dépassent les limites de la persuasion raisonnable : soit en *incitant abusivement* une personne à changer de religion ou de conviction, soit en *l'empêchant abusivement* de le faire. Historiquement, l'adoption de cette disposition répondait davantage aux préoccupations suscitées par les pressions juridiques et sociales empêchant une personne de changer de religion qu'à la crainte des œuvres missionnaires. En tout cas, la norme s'applique aux deux cas de figure. S'il est admis qu'un Etat puisse promulguer une loi interdisant les pots-de-vin et autres avantages matériels substantiels, la législation doit tout de même être examinée pour s'assurer que les mesures proposées visent à protéger contre les pressions excessives de l'Etat en vue de persuader les gens de changer de religion plutôt que de *ne pas* le faire. L'interdiction de la contrainte s'étend aussi aux prescriptions légales telles que les serments, le salut au drapeau et autres activités obligatoires forçant un individu à exprimer ou à adopter des convictions incompatibles avec celles qu'il professe. Les aspects coercitifs de la législation doivent donc être examinés avec le plus grand soin.

6. *Droits des parents et des tuteurs.* Les Etats sont obligés de respecter la liberté des parents - et, le cas échéant, des tuteurs légaux - d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants en conformité avec leurs propres convictions, à condition de concilier la liberté de religion ou de conviction et le développement des capacités de l'enfant. Cette protection est définie en termes particulièrement clairs dans l'article 5 de la Déclaration des Nations Unies de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction et dans l'article 14 de la Convention internationale des droits de l'enfant. La législation doit être examinée pour 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. 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. En 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 être comparé à celui de la majorité, tel qu'il est indiqué dans d'autres textes législatifs (mariage, droit de vote, scolarité obligatoire, etc.).

7. *Tolérance et respect.* Le principe 16(b) du document de clôture de Vienne de l'OSCE prévoit que les Etats participants «favoriseront un climat de tolérance et de respect mutuels entre les croyants de communautés différentes, ainsi qu'entre croyants et non-croyants». La législation doit donc être évaluée sous l'angle de sa conformité à cet engagement. En général, dans un monde soucieux de respecter la dignité humaine, la simple tolérance ne suffit pas et doit céder la place à un climat de respect véritable. Si l'enseignement obligatoire de la tolérance - en vertu de dispositions d'une loi ou d'un ensemble de lois - ne fait pas partie des exigences, rien n'empêche de suggérer l'inclusion de dispositions en ce sens.

8. *Droit d'association.* Les engagements OSCE reconnaissent depuis longtemps le droit aux communautés de croyants d'acquérir ou de conserver la personnalité morale⁴. Certains groupes religieux contestant par principe la procédure de reconnaissance par l'Etat, ce dernier ne doit pas imposer de sanctions ou de contraintes aux communautés ayant décidé de ne pas solliciter leur reconnaissance. Cependant, dans la réalité juridique d'aujourd'hui, la plupart des communautés religieuses préfèrent obtenir la personnalité morale afin de pouvoir plus facilement accomplir leurs diverses tâches. En raison de l'importance de la personnalité morale, une série de décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme reconnaissent que l'accès à ce statut constitue l'un des

⁴ Voir, par exemple, le principe 16(3) du document de clôture de Vienne.

aspects essentiels du droit d'association⁵ et que ledit droit s'étend aux associations religieuses⁶. Les restrictions abusives du droit à la personnalité morale sont, par conséquent, incompatibles avec le droit d'association et la liberté de religion ou de conviction. Pour plus de détails sur l'enregistrement des associations religieuses ou associations de conviction, voir la section III.F ci-dessous.

9. *Droit à des recours effectifs*. Les parties présentant des griefs relatifs à la religion ont droit à des recours effectifs. Ce principe général du droit est consacré par plusieurs normes internationales. Les Etats assument notamment - comme indiqué dans l'article 2 du PIRDCP - une obligation générale de donner effet à la série de normes énoncées par le droit international relatif aux droits de l'homme. Plus spécifiquement, les dispositions telles que les articles 6(1) et 13 de la CEDH requièrent l'octroi de recours effectifs. La Cour européenne des Droits de l'Homme fonde le droit d'une communauté religieuse d'acquérir la personnalité morale sur l'article 9 de la CEDH qu'elle interprète «à la lumière» de l'article 6⁷. Dans ce domaine, il est essentiel que les organisations religieuses obtiennent une décision rapide concernant leur demande et bénéficient d'un droit d'appel, soit dans le cadre de la législation examinée, soit dans celui d'autres textes de loi régissant le contrôle des décisions administratives.

C. Religion et éducation (y compris sous l'angle du financement)

L'enseignement primaire et secondaire constitue l'un des domaines les plus compliqués en matière de liberté de religion et de conviction (l'enseignement supérieur soulève des questions analogues, mais généralement moins compliquées). La législation pertinente doit donc être examinée afin d'identifier les points problématiques sous l'angle du respect des normes internationales et des engagements OSCE. Les questions revenant le plus souvent sont interdépendantes :

1. *Droits des parents concernant l'éducation de leurs enfants*. Il est généralement reconnu que les parents ont le droit de déterminer l'éducation religieuse de leurs enfants⁸.

2. *Financement par l'Etat de l'enseignement religieux (dans les établissements publics et privés)*. La pratique varie beaucoup d'un Etat à l'autre. Le principal problème potentiel vise le caractère non discriminatoire des subventions éventuelles.

3. *Education religieuse, éthique ou humaniste dans l'enseignement public*. La pratique varie beaucoup d'un Etat à l'autre. Compte tenu des droits des parents (voir la section III.B.6 ci-dessus), on peut supposer qu'il est interdit d'obliger un enfant à suivre un enseignement confessionnel ou idéologique contre l'avis de ses parents, même si des cours généraux sur les diverses religions, croyances et éthiques sont admissibles. Certains Etats exigent que les élèves suivent des cours d'enseignement religieux ou éthique (sciences humaines) : une approche admissible à condition que l'Etat tienne compte des craintes manifestées par les parents et envisage sérieusement la faculté d'accorder des dispenses lorsque cet enseignement risque d'interférer avec de profondes croyances

⁵ *Sidiropoulos c. Grèce* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1998) ; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1998) ; *Gorzelik c. Pologne*, paragraphe 55 (Cour européenne des Droits de l'Homme 2001).

⁶ Voir, par exemple, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, paragraphe 62 (Cour européenne des Droits de l'Homme 2000) ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, paragraphe 118 (Cour européenne des Droits de l'Homme 2001)

⁷ *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, paragraphe 118 (Cour européenne des Droits de l'Homme 2001) ; *Eglise catholique de la Canée c. Grèce* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1997).

⁸ Voir, par exemple le paragraphe 6 de l'observation générale n° 22 ; l'article 2 du Protocole n° 2 à la CEDH ; l'article 5 de la Déclaration de 1981 ; le principe 16.7 du document de clôture de Vienne et la section III.B.6 ci-dessus.

religieuses ou idéologiques. (Ce qui ne doit pas empêcher l'Etat de prendre éventuellement position contre les idéologies extrémistes telles que le fascisme et l'antisémitisme.)

4. *Autorisation par l'Etat des écoles privées religieuses ou philosophiques.* Il découle du principe énoncé dans la section III.B.6 ci-dessus que les parents devraient être à même d'éduquer leurs enfants dans des écoles religieuses privées ou d'autres établissements prônant certaines valeurs idéologiques. La pratique dominante dans les Etats participants de l'OSCE est d'autoriser les écoles privées religieuses et idéologiques tout en permettant aux autorités publiques de fixer des critères neutres visant l'enseignement des matières générales : mathématiques, histoire, sciences, langues étrangères, etc. L'Etat est également habilité à réglementer la qualification professionnelle des enseignants. Des difficultés risquent de surgir lorsque l'Etat établit une discrimination entre les groupes religieux ou idéologiques autorisés à gérer des établissements d'enseignement et les autres. Par exemple, certains Etats autorisent uniquement les «religions enregistrées» à gérer des écoles : une condition acceptable tant que les autorités publiques ne mènent pas, par ailleurs, une politique discriminatoire en érigeant des obstacles à l'enregistrement de certains groupes religieux. Il est donc important de vérifier le caractère neutre et non discriminatoire des lois.

5. *Règles relatives au recrutement et au licenciement des enseignants et des autres catégories de personnel scolaire sur la base de leur religion ou de leurs convictions.* Les affaires impliquant le recrutement et le licenciement d'enseignants et d'autres catégories de personnel dans les écoles (publiques et privées) en fonction de leur religion ou de leurs convictions peuvent s'avérer très compliquées et leur issue dépend des faits de l'espèce. Les écoles religieuses, par exemple, peuvent exiger que leur personnel soit membre de la religion concernée et vouloir licencier les employés ayant quitté la religion ou menant une conduite que la direction estime contraire à l'éthique de l'établissement. Les pratiques varient sensiblement d'un Etat à l'autre et le droit évolue continuellement dans ce domaine (voir aussi, ci-dessous, les sections III.D et IV.H).

6. *Symboles (et costume) religieux dans les écoles publiques.* Trois problèmes risquent de se poser concernant la présence de symboles religieux dans les écoles publiques. Premièrement, les pratiques étatiques varient concernant l'interdiction pour un enseignant de porter un costume religieux pendant les cours. Deuxièmement, les pratiques étatiques varient aussi concernant le placement de symboles religieux dans les salles de classe. Troisièmement, une question revêtant une importance croissante est l'interdiction par l'Etat du port de signes d'appartenance religieuse par les élèves : un débat relancé récemment par l'affaire du voile islamique. Les instruments internationaux ne prennent pas clairement parti sur ces questions, mais il est préférable d'agir prudemment et d'édicter des lignes directrices prônant la tolérance et la non-discrimination.

D. Autonomie/autodétermination des organisations religieuses ou de conviction

Les Etats observent toute une série de pratiques différentes dans le domaine de l'autonomie (ou de l'autodétermination) des organisations religieuses et des groupes de conviction. Certains exercent une autorité formelle sur les doctrines des Eglises établies, tandis que d'autres répugnent à s'immiscer dans des affaires pouvant être considérées comme relevant de l'ordre «interne» ou «doctrinal» d'une organisation religieuse. La tendance actuelle est à l'abandon par l'Etat de toute prérogative en matière de doctrine et de théologie et elle devrait persister. Il est raisonnable de suggérer aux Etats de s'abstenir de s'immiscer dans la foi, la croyance ou l'organisation interne d'un groupe religieux. Cependant, lorsque les intérêts d'un groupe religieux ou de conviction entrent en conflit avec d'autres intérêts sociaux, l'Etat doit mettre lesdits intérêts en balance - de manière prudente et nuancée - en respectant l'autonomie, sauf si celle-ci risque de provoquer un préjudice clair et identifiable. (Par exemple, si la doctrine d'un groupe religieux interdit aux individus de quitter le groupe, l'Etat peut éventuellement intervenir pour empêcher le groupe de recourir à la contrainte physique afin d'imposer sa doctrine. Il est particulièrement important de considérer l'autonomie comme une situation dans laquelle l'analyse des contraintes doit être menée

avec soin (voir la section III.G ci-dessous). Notons que les 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).

E. Chefs religieux/autorités ecclésiastiques

Les Etats promulguent souvent des lois visant les membres du «clergé» (un terme utilisé ici au sens général pour désigner les chefs ou les autorités de toutes les religions) et soulevant en général plusieurs questions interdépendantes :

1. Avantages consentis par l'Etat au clergé. De nombreux Etats accordent des avantages aux membres reconnus du clergé. Lesdits avantages vont de l'exemption du service militaire au droit de célébrer des mariages validés par l'Etat en passant par le droit d'effectuer des visites pastorales (dans les prisons, les hôpitaux, les écoles et les casernes), le versement d'un salaire et le droit de refuser de témoigner devant les tribunaux (en invoquant notamment «le secret de la confession»). Bien que l'octroi d'avantages de ce type soit une pratique courante dans de nombreux Etats, il convient de se demander à chaque fois si ces avantages sont concédés de manière neutre à tous les groupes canon et de conviction. Les procédures permettant d'établir qui est membre d'un clergé sont parfois compliquées et font appel à la fois au droit séculier et au droit religieux. Certaines religions ont des ministres laïcs dont la plupart sont considérés comme des «ecclésiastiques» alors que d'autres possèdent une structure plus hiérarchisée et n'accordent ce titre qu'à des personnes ayant suivi une formation consacrée par une ordination. La législation doit être examinée sous l'angle du favoritisme ou du parti-pris entre les groupes (voir, ci-dessous, la section III.K).

2. Législation applicable au clergé en matière de sécurité sociale et d'impôt. Les lois relatives à l'imposition et aux allocations de retraite posent parfois certains problèmes spécifiques au clergé. Compte tenu de l'absence quasi totale de normes internationales en la matière, il convient d'examiner les dispositions pertinentes pour s'assurer qu'elles respectent les principes d'égalité, de non-discrimination et d'autonomie.

3. Limitations et incapacités en matière d'activités politiques. Certains Etats empêchent le clergé de participer à des activités ouvertes à d'autres citoyens : assumer un mandat politique ou occuper un poste dans la fonction publique, par exemple. Les lois pertinentes tiennent souvent compte de l'évolution historique du pays concerné et doivent être soigneusement examinées.

F. Lois régissant l'enregistrement des organisations religieuses ou de conviction

1. Enregistrement des organisations religieuses ou de conviction. Les lois visant les associations religieuses et définissant les modalités d'acquisition de la personnalité morale - par enregistrement, constitution en société, etc. - sont particulièrement importantes pour les organisations religieuses⁹. Les principaux problèmes potentiels dans ce domaine sont les suivants :

⁹ Voir le séminaire organisé en 2001 par l'OSCE sous le titre «Freedom of Religion or Belief in the OSCE Region: Challenges to Law and Practice» (http://www.osce.org/documents/odihr/2001/06/1523_en.pdf) [n'existe qu'en anglais] et les conclusions du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le séminaire relatif aux relations Eglises-Etats au regard de l'exercice du droit à la liberté de religion ([http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/CommDH\(2001\)15_F.asp](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/CommDH(2001)15_F.asp)).

- L'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire, même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition.
- Les individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer.
- Il est interdit d'exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité morale.
- Il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national.
- Les autres contraintes ou délais trop pesants visant l'octroi de la personnalité morale devraient être remis en question.
- Les dispositions accordant une marge d'appréciation excessive au gouvernement en matière d'approbation ne devraient pas être autorisées ; tout pouvoir discrétionnaire concernant la restriction des libertés religieuses - qu'il résulte ou pas du caractère trop vague des dispositions pertinentes - devrait être soigneusement limité.
- L'intervention dans les affaires religieuses internes - sous forme d'un examen en profondeur des structures ecclésiastiques et d'un contrôle ou de restrictions bureaucratiques des nominations à des postes ecclésiastiques ou de mesures du même ordre - devrait être proscrite (voir la section III.D ci-dessus).
- Les dispositions rétroactives ou mettant fin à des avantages acquis (par exemple l'obligation pour les entités religieuses de se faire réenregistrer en fonction de nouveaux critères) devraient être remises en question.
- L'introduction de nouvelles règles devrait être précédée d'un régime transitoire adéquat.
- Conformément au principe d'autonomie, l'Etat devrait s'abstenir de placer un groupe religieux sous la tutelle d'un autre ou d'exiger des religions qu'elles se conforment à un modèle hiérarchique précis. En particulier, aucune entité religieuse déjà enregistrée ne devrait pouvoir s'opposer à l'enregistrement d'une autre entité.

2. 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. 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-discrimination.

3. Dispositions relatives à la dissolution. Les organisations religieuses devraient être encouragées à prévoir la marche à suivre en cas de dissolution volontaire ou involontaire d'une de leurs entités légales. La dissolution volontaire devrait être autorisée. Les dispositions en matière de dissolution devraient être en accord avec les dispositions en matière d'enregistrement (dans la mesure où les normes d'acquisition et de conservation de la personnalité morale doivent être coordonnées avec celles visant la perte de ladite personnalité en cas de dissolution). Il convient d'éviter les

dispositions trop vagues susceptibles de faciliter le traitement discriminatoire de groupes impopulaires.

G. Clauses de limitation (ordre public, santé, etc.)

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les Constitutions nationales ne se contentent pas d'énoncer un droit à la liberté de religion ou de conviction : ils précisent aussi les circonstances dans lesquelles un Etat peut limiter la manifestation de ce droit. La liberté intérieure de conscience et de conviction ne pouvant en aucun cas être restreinte par l'Etat (voir la section III.B.1), la CEDH, par exemple, contient une «clause de limitation» autorisant uniquement les restrictions des manifestations religieuses qui sont «prévues par la loi [et qui] 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» (CEDH, article 9.2). Les restrictions admises par le PIRDCP sont celles qui sont «prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui» (PIRDCP, article 18.3)

L'analyse des normes internationales applicables varie en fonction du pays concerné et de l'état des ratifications des divers instruments pertinents. Elle doit permettre de répondre aux trois questions essentielles suivantes :

- Premièrement, la restriction est-elle prévue par la loi ? En d'autres termes les dispositions applicables définissent-elles clairement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas ?
- Deuxièmement, la restriction se fonde-t-elle sur l'un des motifs énoncés dans la clause de limitation ? (Notez que la «sécurité nationale» n'est pas un motif valable sous l'angle de l'article 9.2 de la CEDH et de l'article 18.3 du PIRDCP).
- Troisièmement, la restriction est-elle proportionnée à l'intérêt public qu'elle est censée protéger ?¹⁰

Les lois doivent remplir ces trois conditions. La Cour européenne des Droits de l'Homme ainsi que le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies (dans son opinion générale n° 22) exige que ces restrictions soient interprétées limitativement.

L'article 4(2) du PIRDCP prévoit que les Etats ne peuvent jamais déroger au droit à la liberté de religion ou de conviction, même en cas de danger public exceptionnel. De ce point de vue, ledit droit se voit accorder une priorité encore supérieure à la liberté d'expression ou d'association. Cela ne signifie pas que les intérêts de l'Etat ne peuvent jamais avoir précedence sur la liberté de religion ou de conviction, mais que, même en cas de danger public exceptionnel, il ne peut être dérogé à ce droit fondamental que dans le cadre de la clause de limitation applicable.

L'examineur doit identifier les clauses de limitation applicables en vertu des traités internationaux en vigueur dans le pays concerné, des engagements OSCE, de la Constitution et de la législation nationales. Cette dernière devrait être examinée afin de déceler toute contradiction interne (par exemple : le projet de limitation est-il compatible avec la Constitution ?) ou manquement aux obligations internationales¹¹.

¹⁰ Le concept clé de proportionnalité est parfois expliqué à l'aide de cette métaphore : on ne casse pas une noix avec une masse. Cet outil parviendra sans aucun doute à briser la coquille mais provoquera aussi, inévitablement, la destruction des quartiers du fruit.

¹¹ Concernant les obligations internationales, voir surtout le PIRDCP (article 18.3), l'observation générale n° 22 (paragraphe 8), la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (article 1.3), le document de clôture de Vienne (principes 17 et 25), le document de clôture de Moscou (paragraphe 28.6), la CEDH (article 9.2) et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

H. Affaires «étrangères»

1. Visas. Les Etats ont le pouvoir légitime de réglementer l'entrée des étrangers sur leur territoire. En général, cette réglementation implique l'octroi de différents types de visas. Les Etats peuvent avoir des raisons valables de s'opposer à l'entrée de certains individus. Lorsque des personnes appartenant à des religions données correspondent aussi à des critères neutres (tels qu'un risque pour la sécurité ou la probabilité d'agissements criminels), elles peuvent se voir légitimement refuser un visa d'entrée. Cependant, lorsqu'un Etat crée des catégories d'exclusion basées uniquement sur l'appartenance à une religion, il risque en ce faisant de violer le principe de neutralité en matière religieuse. En outre, ces restrictions risquant de gêner le recrutement du personnel ecclésiastique d'une communauté de croyants, elles peuvent être perçues comme une ingérence dans les affaires religieuses internes. De sorte que les règles en matière de visa concernant spécifiquement l'exclusion pour des motifs religieux - et à plus forte raison l'exclusion discriminatoire - doivent être soigneusement examinées.

2. Transferts de fonds. Comme avec les visas, les Etats peuvent légitimement réglementer divers types de transferts de fonds. Cependant, les dispositions établissant une discrimination fondée sur des motifs religieux entre différents groupes religieux devraient être proscrites.

I. Prosélytisme et travail missionnaire

Le prosélytisme et le missionariat 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 et aussi à la liberté d'expression. 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 concernées. Ainsi, il est désormais bien établi que le prosélytisme traditionnel de porte à porte est protégé (bien que le droit des personnes de refuser de se laisser convaincre soit lui aussi protégé)¹². Par ailleurs, l'exploitation par une personne de l'autorité qu'elle peut exercer dans le cadre d'une hiérarchie militaire ou de relations de travail a été jugé abusive¹³. Si la législation opère afin de restreindre le travail de missionariat, les restrictions ne peuvent se justifier que si elles visent des activités constitutives d'une contrainte ou équivalant à une manœuvre frauduleuse nonobstant les croyances religieuses véhiculées.

J. Financement des groupes religieux ou de conviction/activité économique générale

Le financement des groupes religieux ou de conviction soulève de nombreuses questions importantes dont celles-ci :

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

¹² *Kokkinakis c. Grèce* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1993).

¹³ *Larissis et autres c. Grèce* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1996).

2. *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.

3. *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.

4. *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.

K. Question particulière des prisons, casernes, hôpitaux et autres institutions étatiques

Plusieurs questions se posent à propos des institutions publiques, y compris les prisons, casernes et hôpitaux gérés par l'Etat. Outre l'accès du clergé à ces institutions en vue d'y exercer ses tâches pastorales (voir la section III.E ci-dessus) et les droits du personnel (voir les sections III.D. et IV.H), il faut en effet prendre aussi en considération le droit d'expression religieuse des pensionnaires de ces institutions. Bien entendu, les règles applicables à ce droit dépendront de la nature de l'institution.

Pour des raisons pratiques, la plupart des systèmes juridiques accordent une importance considérable aux préoccupations des autorités carcérales et militaires en matière de sûreté publique et d'efficacité. Néanmoins, les Etats deviennent de plus en plus sensibles aussi aux droits des détenus et des soldats de bénéficier d'une alimentation conforme aux préceptes de leur religion. Une certaine liberté est accordée en matière d'habillement à condition de ne pas porter atteinte à la discipline carcérale et à l'efficacité militaire. Il est également recommandé de permettre, dans la limite du raisonnable, l'accès à des livres religieux et à des conseils d'ordre spirituel. Enfin, les limites ne devraient être édictées qu'à l'issue d'une analyse appropriée reposant sur une compréhension des intérêts de sécurité de l'Etat. Concernant les hôpitaux publics - dans lesquels les considérations de sécurité jouent un rôle nettement plus faible - l'Etat devrait adopter une attitude plus souple et plus ouverte en matière de nourriture et d'habillement.

L. Exemption d'obligations imposées par des lois d'applicabilité générale

Dans de nombreux cas, des individus et des groupes, pour des raisons de conscience, estiment difficile ou moralement répréhensible de se conformer à certaines lois d'applicabilité générale. Certaines personnes refusent, pour des raisons religieuses, d'absorber certains types d'aliments et d'autres de porter certains types de vêtements. Pour une partie d'entre eux, le service militaire viole des croyances religieuses profondes. Certains jours de la semaine ou du calendrier revêtent une signification religieuse capitale qu'il convient de célébrer en pratiquant certains rites ou en s'abstenant de tout travail. La plupart des démocraties modernes s'accommodent de ces pratiques lorsqu'elles sont le fait de la majorité de la population et nombre d'entre elles respectent également les croyances des minorités.

Les dispositions accordant des exemptions à l'application de lois de portée générale peuvent revêtir deux formes : une clause constitutionnelle ou un instrument relatif aux droits de l'homme protégeant globalement la liberté de religion et de conviction et suggérant la possibilité d'accorder des exemptions en cas d'objection de conscience. La deuxième forme est beaucoup plus spécifique et prévoit des dispenses dans des cas particuliers tels que l'exemption du service militaire pour les objecteurs de conscience (assortie généralement de l'obligation d'effectuer un service civil). Il est important de rédiger les lois affectant la religion et les convictions en tenant compte des principes directeurs énoncés par la

Constitution et les normes en matière de droits de l'homme ; par ailleurs, les exemptions légales spécifiques doivent être conçues et appliquées de manière équitable pour les objecteurs de conscience, sans pour autant accroître indûment le fardeau supporté par le reste de la population.

Parmi les nombreuses questions risquant d'être soulevées par les exemptions d'obligations imposées par des lois d'applicabilité générale, les plus fréquentes sont :

- *Objection de conscience au service militaire.* Bien qu'aucune norme internationale ne régie cette question, la plupart des Etats démocratiques autorisent les personnes formulant des objections sérieuses d'ordre moral ou religieux au service militaire à effectuer un service (civil) de substitution. En tout état de cause, les Etats doivent s'abstenir de pénaliser indûment les personnes incapables de servir sous les drapeaux pour des raisons de conscience¹⁴.

- *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 moraux.

- *Journées d'activité religieuse.* 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.

- *Soins médicaux.* 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

¹⁴ Recommandation n° R (87) 8 relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 avril 1987, lors de la 406^e réunion des Délégués des Ministres (<https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=704007&Lang=fr>) ; Résolutions 1998/77 et 2002/45 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

certain 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 considéré comme correspondant à un besoin pressant, il faut que les lois soient rédigées en respectant les personnes refusant de se soumettre à certaines procédures médicales pour des raisons morales, quitte à ne pas accorder aux intéressés l'exemption qu'ils réclament.

- *Autres.* Outre les questions susmentionnées, il convient de citer les objections potentielles concernant le serment prêté par les témoins dans les tribunaux et la participation à des jurys populaires. 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 population.

III. Autres questions susceptibles de se poser à propos de diverses lois

Les questions susmentionnées sont celles qui risquent le plus de se poser dans le cadre de l'examen d'une loi générale réglementant les activités liées à une religion ou une conviction. Celles qui suivent risquent de surgir, selon le contexte, à propos de diverses lois plus spécifiques.

A. Droit pénal et administratif/pénalités

Certains Etats infligent des peines sévères (lourde amende ou emprisonnement) en cas de violation des lois relatives aux activités liées à la religion ou aux convictions.

Si l'imposition d'une amende légère peut légitimement sanctionner une violation vénielle de la réglementation, il n'est pas opportun de punir une simple erreur administrative comme une violation du droit pénal ou de la rendre passible de peines répressives administratives. De lourdes peines au titre de légères entorses à la procédure d'enregistrement par exemple soulèveraient de sérieuses questions relatives à la violation éventuelle de la liberté de religion et de conviction sous le prétexte d'appliquer le droit pénal. Si de lourdes peines sont parfois opportunes lorsque la loi proscribit des activités généralement énumérées dans le Code pénal de tous les pays (meurtre, coups et blessures, vol, etc.), elles le sont certainement moins en cas de simple non-respect d'une procédure administrative. De sorte qu'il serait légitime (bien que probablement superflu) de promulguer une loi interdisant spécifiquement d'agresser physiquement les ecclésiastiques ou de couvrir des activités criminelles en excipant du statut d'association religieuse. Il serait par contre beaucoup moins admissible d'assortir de peines criminelles le simple fait d'avoir omis de déclarer une association religieuse. Les lois prévoyant à la fois des frais d'enregistrement élevés et une peine criminelle en cas de non-respect de l'obligation d'enregistrement sont éminemment suspects.

B. Sécurité nationale/terrorisme

Si les lois relatives à la sécurité nationale et au terrorisme religieux sont souvent parfaitement légitimes, encore faut-il qu'elles ne soient pas invoquées pour s'en prendre à des organisations religieuses ne se livrant objectivement à aucune activité criminelle ou violente. Les lois antiterroristes ne devraient pas servir de prétexte à restreindre les activités religieuses légitimes (voir la section III.F.)

C. Utilisation des sols/zonage

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 légitime.

D. Litiges visant des biens immeubles appartenant à une communauté religieuse

Dans ce domaine, on distingue entre deux types de litiges :

- Ceux 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 est courant dans les anciens pays communistes.
- Ceux où une dispute au sein d'une communauté religieuse provoque la contestation des droits de propriété par un ou plusieurs groupes.

Les deux types de litiges, ainsi que certains autres problèmes, soulèvent fréquemment des questions historiques et théologiques. Ils 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 favorisés.

E. Activités politiques menées par les organisations religieuses

Les Etats observent différentes approches concernant la faculté pour les organisations religieuses et de conviction de se livrer à des activités politiques : depuis la prohibition des partis politiques basés sur la religion jusqu'à l'interdiction pour les groupes religieux de mener des activités politiques, en passant par la suppression des avantages fiscaux accordés aux groupes religieux menant de telles activités. Ces questions sont parfois extrêmement compliquées et, bien qu'il soit possible de légiférer de diverses manières dans ce domaine, les lois devraient être rédigées de manière à ne pas interdire les activités religieuses légitimes ou imposer des contraintes injustes aux croyants¹⁵.

F. Droit de la famille

Le droit de la famille soulève souvent des questions liées à la religion ou aux convictions, notamment sous l'angle des liens du mariage et de la garde des enfants. Concernant le mariage, les lois varient d'un Etat à l'autre à propos de la relation entre les mariages «religieux» et «civils» (la question du droit du clergé de célébrer un mariage valide reconnu par l'Etat est analysée ci-dessous dans la section III.E.) Bien que différentes options s'ouvrent au législateur (telles que l'exigence de la célébration d'un mariage civil approuvé par l'Etat avant la cérémonie religieuse), il convient de ne pas promulguer de lois restreignant le droit des organisations religieuses ou de conviction de célébrer une cérémonie religieuse au-delà des exigences neutres éventuellement imposées par l'Etat (conjoints ayant atteint l'âge de la majorité, interdiction de la bigamie, etc.). Les questions liées au mariage risquant de surgir à l'avenir concernent les restrictions pesant sur les mariages arrangés et

¹⁵ Le principal arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme sur ces questions vise l'affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* (2003) dans laquelle les tribunaux turcs avaient dissous l'un des plus grands politiques du pays (le Parti de la Prospérité) sous le prétexte qu'il soutenait le fondamentalisme islamique et notamment l'instauration de la *Charia* en Turquie. Les Juges de Strasbourg estimèrent que, même si «un parti politique qui s'inspire des valeurs morales imposées par une religion ne saurait être considéré d'emblée comme une formation enfreignant les principes fondamentaux de la démocratie» (paragraphe 100), il pouvait être approprié pour l'Etat de dissoudre un parti politique doté d'un potentiel réel de s'emparer du pouvoir politique (paragraphe 108) et d'un programme contraire à l'ordre constitutionnel (paragraphe 59 à 60, 67 et 93) ou aux principes fondamentaux de la démocratie (paragraphe 98).

l'interdiction de la polygamie (autorisée en vertu de certaines religions). Les litiges relatifs à la garde des enfants peuvent soulever des questions religieuses lorsque les deux parents ont chacun une religion différente dans laquelle ils désirent élever leur progéniture¹⁶. Bien que rares soient les lois qui régissent directement ces questions, celles-ci risquent d'être soulevées devant les tribunaux. Il convient de vérifier que toute loi pertinente est neutre et protège l'intérêt de l'enfant sans privilégier une religion par rapport à une autre.

Plusieurs autres questions peuvent être soulevées dès lors que les doctrines religieuses entrent en conflit avec les lois de l'Etat. Par exemple, le droit successoral peut entrer en conflit avec les préceptes religieux relatifs au droit d'un époux d'hériter les biens de son conjoint décédé. Par ailleurs, certains Etats restreignent la faculté pour les couples adeptes d'une religion d'adopter des enfants d'une autre foi en raison des dangers supposés de ladite religion. La loi islamique accorde généralement beaucoup plus facilement le divorce au mari que la législation de l'Etat. Dans tous ces cas de figure, il convient d'examiner la législation sous l'angle de la neutralité et de déterminer si les contraintes imposées au droit de manifester la religion sont proportionnées aux intérêts légitimes de l'Etat.

G. Médias

Les trois principaux problèmes potentiels en la matière visent : la propriété des médias, l'accès aux médias et le dénigrement de croyances ou d'identités religieuses (ou l'appel à la haine contre des communautés religieuses). Les normes internationales n'étant d'habitude guère spécifiques en matière de médias, les lignes directrices devant inspirer la législation nationale découlent des principes généraux d'égalité et de non-discrimination. Les groupes religieux et de conviction ne devraient donc sans doute pas être particulièrement désavantagés concernant la possession ou l'exploitation de médias. Lorsqu'un média est exploité par l'Etat, une procédure équitable doit régir son accès aux divers groupes religieux et de conviction. Malgré la diversité voire la divergence entre les lois de chaque pays relatives à la calomnie, au discours haineux ou au dénigrement des groupes religieux ou de conviction, lesdites lois doivent être équitables et non discriminatoires (voir le PIRDCP, article 20).

H. Droit du travail

Les trois problèmes potentiels associés aux relations entre le droit du travail et la religion ou les convictions concernent le recrutement et les conditions de travail du personnel : premièrement dans les groupes religieux ou de conviction, deuxièmement dans les entreprises privées et, troisièmement, dans la fonction publique. Dans la mesure où les lois de l'Etat interdisent la discrimination sur la base de la religion ou des convictions, les groupes religieux ou de conviction solliciteront probablement des exemptions afin de pouvoir engager et employer des personnes sympathisantes. Diverses approches légales sont possibles. Concernant les entreprises privées (non religieuses), la norme est généralement d'interdire la discrimination notamment en matière de recrutement. Les employeurs peuvent être autorisés à restreindre certaines manifestations de la croyance. L'Etat, quant à lui, devrait s'abstenir de toute discrimination en matière de gestion du personnel, bien que certains pays interdisent à leurs fonctionnaires d'arborer des insignes religieux.

I. Cimetières

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

¹⁶ Voir, par exemple, *Hoffman c. Autriche* (Cour européenne des Droits de l'Homme 1993).

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 humaine.

IV. Contenu des textes communiqués au gouvernement ou au Parlement

Chaque examen d'un avant-projet de loi devrait tenir compte des besoins particuliers de l'Etat ayant sollicité un avis. Cependant, en règle générale, les examens donnant lieu à des observations écrites devraient aborder successivement les thèmes suivants.

Premièrement, souligner l'importance du respect des normes internationales et des engagements OSCE. Une brève déclaration relative aux dites normes devrait donc figurer en haut de l'avis.

Deuxièmement, identifier les préoccupations ayant suscité la rédaction de l'avant-projet de loi.

Il est capital que les examinateurs comprennent les motifs du gouvernement ou du Parlement concerné. Même si lesdits examinateurs n'approuvent ou n'admettent pas ces motifs, il est essentiel qu'ils s'expriment dans des termes laissant entendre qu'ils ont parfaitement saisi les préoccupations de l'Etat participant.

Troisièmement, décrire l'information recueillie qui constitue la base factuelle et juridique des recommandations spécifiques à l'Etat concerné. L'examen doit identifier, s'il y a lieu, les individus et les groupes ayant été consultés dans l'Etat, y compris les fonctionnaires, les responsables gouvernementaux, les parlementaires, les ONG, les représentants de diverses religions, etc. L'examen devrait clairement établir la preuve d'une tentative sérieuse et minutieuse de rassembler des informations auprès de diverses sources.

Quatrièmement, identifier toutes les lois pertinentes de l'Etat concerné. L'examineur devrait être familiarisé avec la Constitution, les lois, les codes et les décrets ainsi qu'avec la jurisprudence éventuellement applicable.

Cinquièmement, identifier les instruments internationaux majeurs, y compris les engagements OSCE pertinents, en précisant ceux qui ont été ratifiés par l'Etat concerné.

Sixièmement, identifier les aspects positifs éventuels de l'avant-projet de loi et souligner leurs mérites.

Septièmement, identifier les dispositions «neutres» en vue de faciliter l'analyse.

Huitièmement, identifier les aspects problématiques de l'avant-projet de loi. Cette partie risque de constituer le nœud de l'analyse et la portion la plus longue de l'avis. L'examineur peut procéder soit en discutant des questions cruciales, soit en décortiquant le texte de loi article par article. L'analyse devrait être claire, constructive et non polémique. Le principal objectif est d'avancer des suggestions de nature à faire comprendre aux responsables les divers choix qui s'offrent à eux et à leur permettre d'évaluer les normes internationales. Rappelons que le Panel ne doit pas formuler ses suggestions sous forme d'articles de lois réécrits : son rôle se limite à commenter l'avant-projet sans proposer une formulation de son cru.

Neuvièmement, terminer l'avis par un passage remerciant l'Etat concerné pour la confiance qu'il a témoignée au Panel et lui proposant de continuer à coopérer avec lui s'il le désire.

ANNEXE I
Sélection d'extraits d'instruments internationaux

* * *

ANNEXE II : Principales affaires¹⁷

Arrowsmith c. Royaume-Uni
Requête n° 7050/75
Commission européenne des Droits de l'Homme

La requérante avait été condamnée, en vertu de la loi de 1934 sur l'incitation à la désertion [1934 Incitement to Disaffection Act], pour distribution de tracts aux membres des forces armées en vue d'encourager ces derniers à refuser de servir en Irlande du Nord. Elle prétendait notamment que cette condamnation constituait une ingérence injustifiable dans l'exercice de son droit de manifester ses convictions pacifistes. La Commission conclut que le pacifisme en tant que philosophie entrerait dans le cadre du droit à la liberté de pensée et de conscience et correspondait à des convictions dont la manifestation est protégée par l'article 9(1). Cependant, les Juges de Strasbourg estimèrent également que ce droit ne couvre pas tous les actes motivés ou inspirés par ces convictions et que, lorsque certains actes n'expriment pas réellement lesdites convictions, ils ne sont pas protégés par l'article 9(1).

A l'issue d'une analyse des faits de l'espèce, les Juges de Strasbourg conclurent que les tracts n'exprimaient pas des vues pacifistes et n'avaient pas été distribués aux soldats en vue de propager des idées pacifistes. Les actes en question n'étaient donc pas des manifestations de convictions au sens de l'article 9(1) et ce dernier n'avait par conséquent pas été violé.

Buscarini et autres c. Saint-Marin
Requête n° 24645/94
18 février 1999

Les requérants, après avoir été élus au Parlement de Saint-Marin, avaient sollicité l'autorisation de prêter serment sans se référer aux Evangiles et procédèrent donc ainsi. Ce serment fut déclaré invalide et les requérants furent invités à répéter le serment en entier, y compris la référence aux Evangiles, sous peine de déchéance de leur mandat parlementaire. Ils s'exécutèrent tout en se plaignant d'une violation de leur liberté de religion.

La Cour estima qu'exiger des requérants qu'ils prêtent serment sur les Evangiles équivalait à contraindre des représentants élus du peuple à faire allégeance à une religion donnée et une infraction à l'article 9(1). S'interrogeant sur la question de savoir si cette ingérence dans la liberté de religion des requérants était justifiée en vertu de l'article 9(2), les Juges de Strasbourg conclurent qu'il serait contradictoire de soumettre l'exercice d'un mandat qui vise à représenter, au sein du Parlement, différentes visions de la société à la condition d'adhérer au préalable à une vision déterminée du monde. L'ingérence incriminée ne saurait dès lors passer pour «nécessaire dans une société démocratique». En conséquence, il y avait eu violation de l'article 9.

¹⁷ Sauf indication contraire, toutes ces affaires ont donné lieu à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Église catholique de La Canée c. Grèce
Requête n° 25528/94
16 décembre 1997

L'Église requérante avait cherché à intenter une action devant le tribunal local, mais s'était vue opposer une exception d'irrecevabilité au motif qu'elle était dépourvue de la personnalité morale car elle ne s'était pas pliée aux formalités prévues par le Code civil. La Cour estima que ni la personnalité morale de l'Église catholique en Grèce, ni sa capacité d'ester en justice n'avaient jamais été mises en cause depuis la fondation de l'État et que l'on ne pouvait pas s'attendre à ce que l'Église requérante accomplisse les formalités imposées par le nouveau Code civil pour acquérir cette personnalité, dans la mesure où rien ne laissait présager qu'un jour elle se trouverait privée de l'accès à un tribunal pour défendre ses droits de caractère civil. Il y avait donc eu violation du droit d'accès de la requérante à un tribunal, tel qu'il est protégé par l'article 6(1) de la Convention. Les Juges de Strasbourg relevèrent également que l'Église orthodoxe grecque et la communauté juive s'étaient vues conférer un statut de droit public leur permettant de continuer à protéger leur patrimoine sans devoir souscrire à la moindre formalité. En l'absence d'une justification objective et raisonnable à cette différence de traitement, il y avait donc eu aussi de surcroît violation de l'article 14 combiné avec l'article 6(1).

Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France
Requête n° 27417/95
27 juin 2000

Les autorités françaises avaient accordé à l'Association consistoriale israélite de Paris (ACIP), regroupant la grande majorité des Juifs de France, des exemptions à la réglementation relative à l'exploitation des abattoirs pour lui permettre de procéder à l'abattage rituel des animaux. L'association requérante considérait que les normes de l'ACIP en matière de certification de la viande n'étaient pas conformes à ses prescriptions religieuses ultra-orthodoxes qui requièrent une viande *glatt* (type particulier de cacheroute). Elle avait donc tenté d'obtenir les exemptions requises, mais sa demande avait été rejetée.

La Cour accepta l'argument assimilant l'abattage rituel à une forme de manifestation de religion (pratique), mais estima aussi qu'il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages. L'ACIP s'était vu accorder une exemption et les méthodes d'abattage qu'elle pratiquait étaient les mêmes (la seule différence concernait la minutie de l'inspection et de la certification de la viande). De l'avis des Juges de Strasbourg, il n'y aurait eu ingérence au sens de l'article 9 que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage avait conduit à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon leurs croyances religieuses. Or, elle constata que la requérante pouvait s'approvisionner facilement en viande en Belgique et aussi auprès de l'ACIP elle-même, de sorte qu'il n'y avait pas violation de l'article 9(1). La Cour estima que la liberté de religion ne couvrait pas le droit de participer personnellement à l'abattage rituel et à la certification de la viande. Elle déclara aussi que s'il y avait eu ingérence, celle-ci aurait été justifiée en vertu de l'article 9(2) en ce sens qu'elle était prévue par la loi, légitime et proportionnée.

Les Juges de Strasbourg relevèrent aussi que la différence de traitement éventuelle entre l'ACIP et l'association requérante était limitée, poursuivait un but légitime et traduisait un rapport de proportionnalité entre le but visé et les moyens mis en œuvre, de sorte qu'elle était justifiée par des raisons objectives et raisonnables. En conséquence, il n'y avait pas eu violation de l'article 9 de la Convention combiné avec l'article 14.

Chypre c. Turquie
Requête n° 25781/94
10 mai 2001

Cette affaire soulevait plusieurs questions découlant des conditions de vie des Chypriotes grecs vivant dans le nord de Chypre. La Cour reconnut que les autorités de la «RTCN» ne s'étaient pas ingérées dans le droit de la communauté chypriote grecque de manifester sa religion seule ou en compagnie d'autres communautés. Elle estima cependant que les restrictions placées sur la liberté de mouvement de ladite communauté durant la période incriminée avaient réduit sa capacité à observer ses croyances religieuses, notamment en restreignant son accès aux lieux de culte situés hors de ses villages. Par ailleurs les autorités avaient compliqué la participation des Chypriotes grecs à d'autres aspects de la vie religieuse (y compris en refusant d'approuver la nomination de prêtres supplémentaires dans la région en question).

Hassan et Tchaouch c. Bulgarie
Requête n° 30985/96
26 octobre 2000

Le premier requérant avait été élu Grand mufti des Musulmans bulgares en 1992 et enregistré en tant que tel par les autorités. Sa direction fut cependant contestée par l'ancien Grand mufti qui, en 1995, fut reconnu et enregistré comme tel par les pouvoirs publics à la suite de la promulgation d'un décret du Vice-Premier ministre du gouvernement nouvellement élu. Le requérant prétendait que ledit décret d'enregistrement devait s'interpréter comme ayant créé une situation où deux organisations séparées dotées chacune de leur propre dirigeant coexistaient : une thèse rejetée par les autorités. Le premier requérant fut de nouveau élu au poste de Grand mufti par un groupe de sympathisants, mais les autorités refusèrent de l'enregistrer comme leur dirigeant et persistèrent à reconnaître le Grand mufti original comme dirigeant de tous les Musulmans bulgares jusqu'en 1997.

La Cour estima que la participation d'une personne à la vie de la communauté est une manifestation de sa religion et que le droit d'un croyant à la liberté de religion englobe la faculté pour sa communauté de fonctionner paisiblement sans ingérence injustifiée de l'Etat. Elle jugea superflu d'examiner dans l'abstrait si les mesures d'enregistrement formel des communautés religieuses constituaient une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 9, dans la mesure où les faits prouvaient que les autorités avaient manqué à leur obligation de neutralité et favorisé le chef d'une communauté musulmane en lui octroyant le statut de seul dirigeant officiel et en excluant totalement de la direction le Grand mufti reconnu précédemment. Des 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 constituent une ingérence dans la liberté de religion ; il y avait donc eu violation de l'article 9(1). La loi interne pertinente n'énonce aucun critère matériel ou procédural pour l'enregistrement par l'exécutif de dirigeants religieux contestés et confère au gouvernement une liberté totale d'appréciation, de sorte que l'ingérence n'était pas «prévue par la loi» au sens de l'article 9(2). Il y avait donc eu violation de l'article 9.

Kokkinakis c. Grèce
Requête n° 14307/88
25 mai 1993

Le requérant était témoin de Jéhovah. Il s'était rendu au domicile du chantre de l'église orthodoxe de Sitia, Crète, et avait entamé une discussion sur ses convictions religieuses avec l'épouse de l'intéressé. Le chantre ayant prévenu la police, le requérant fut arrêté et reconnu coupable de prosélytisme (une infraction pénale) à la suite d'une application erronée de la loi n° 1363/1938.

Conformément à son approche traditionnelle en la matière, la Cour estima que : «Telle que la protège l'article 9 (art. 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.» (paragraphe 31). Les Juges de Strasbourg reconnurent cependant qu'il convenait d'établir une distinction entre le témoignage chrétien et le prosélytisme abusif. Le premier correspond à la vraie évangélisation (qui est de la responsabilité de chaque Chrétien et de chaque Eglise), tandis que le second en représente la corruption ou la déformation (et peut revêtir la forme d'activités offrant des avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir des rattachements à une Eglise ou exerçant une pression abusive sur des personnes en situation de détresse ou de besoin). Plus généralement, ce prosélytisme abusif est incompatible avec le respect dû à la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui.

Appliquant cette approche, les Juges de Strasbourg estimèrent que la condamnation du requérant s'analysait en une ingérence dans son droit de manifester sa religion ou sa conviction. Bien que cette restriction eût été prévue par la loi au sens de l'article 9(2) dans le but légitime de protéger les droits et libertés d'autrui, l'examen des faits révélait que la condamnation de l'intéressé n'avait pas été motivée par un besoin social impérieux et n'était donc pas nécessaire, dans une société démocratique. Il y avait donc eu violation de l'article 9.

Larissis et autres c. Grèce
Requêtes n° 23372/94, 26377/94 et 26378/94
24 février 1998

Les trois requérants étaient officiers de l'armée de l'air grecque et adeptes de l'Eglise pentecôtiste. Ils avaient tous été condamnés, en vertu de la loi n° 1363/1938, pour avoir mené des activités prosélytiques auprès de subordonnés. Les deuxième et troisième requérants avaient été en outre reconnus coupables de prosélytisme envers des civils. La Cour accepta la thèse selon laquelle les condamnations pour prosélytisme équivalaient à une ingérence dans la manifestation de la religion des requérants. Comme dans l'arrêt *Kokkinakis*, elle estima cependant que la loi n° 1363/1938 était suffisamment claire et poursuivait le but légitime de protection des droits et libertés d'autrui. Elle confirma également que l'article 9 ne protège pas tous les actes motivés ou inspirés par une religion ou une conviction et notamment le prosélytisme de mauvais aloi, tel qu'une activité offrant des avantages matériels ou sociaux ou l'exercice d'une pression abusive en vue d'obtenir des adhésions à une Eglise. Appliquant ces principes, les Juges de Strasbourg considérèrent comme justifié, en principe, que les autorités grecques aient pris certaines mesures pour mettre les hommes du rang à l'abri des pressions abusives que les requérants leur faisaient subir dans leur désir de promouvoir leurs convictions religieuses ; compte tenu de leur nature, lesdites mesures ne constituaient pas une violation de l'article 9. Cependant, concernant les condamnations des deuxième et troisième requérants pour prosélytisme envers des civils, la Cour accorda une importance décisive au fait que

les cibles de ces tentatives de conversion n'avaient pas été soumises à des pressions et des contraintes du même ordre que celles exercées sur les soldats ou à un comportement abusif. Ces condamnations n'étaient donc pas justifiées au titre de l'article 9(2) et il y avait eu par conséquent violation de l'article 9.

Manoussakis c. Grèce
Requête n° 18748/91
29 septembre 1996

En 1982 le requérant avait sollicité une autorisation de mise en service de lieu de culte dans une salle louée en vue de tenir des réunions de témoins de Jéhovah. Il renouvela sa demande en 1983. En 1986, alors que sa demande n'avait toujours pas reçu de réponse, des poursuites judiciaires furent entamées contre lui - pour établissement et utilisation d'un lieu de culte sans autorisation, en violation de la loi n° 1363/1938 - et débouchèrent sur sa condamnation. La Cour accepta l'argument assimilant cette condamnation à une ingérence dans la manifestation de la religion par le culte et l'observance. Elle estima superflu de déterminer si ladite ingérence était prévue par la loi au sens de l'article 9(2), tout en reconnaissant que la restriction incriminée poursuivait un but légitime, celui de la protection de l'ordre public : l'Etat dispose en effet du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population. Cependant, compte tenu de la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, l'Etat ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour évaluer la légitimité des croyances religieuses. Toute procédure d'autorisation doit donc se contenter de contrôler la réunion de conditions formelles. Les autorités ne s'étant toujours pas prononcé sur la demande d'autorisation, l'absence d'autorisation ne pouvait donc pas passer pour proportionnée au but légitime poursuivi ni, partant, nécessaire dans une société démocratique, de sorte qu'il y avait eu violation de l'article 9.

Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova
Requête n° 45701/99
13 décembre 2001

En 1992, l'Eglise requérante s'était séparée de l'Eglise métropolitaine de Moldova et avait sollicité, en vertu de la loi sur les cultes de 1992, une reconnaissance qui lui avait été refusée. En 1993, l'Eglise métropolitaine de Moldova sollicita à son tour une reconnaissance et l'obtint. En 1996, l'Eglise métropolitaine de Bessarabie déposa une nouvelle demande et essuya un nouveau refus. Cette dernière décision fut confirmée par la Cour suprême qui conclut, comme le gouvernement, à l'absence de violation de la liberté de religion, dans la mesure où les Chrétiens orthodoxes demeuraient libres de pratiquer leur foi au sein de l'Eglise métropolitaine de Moldova et que toute ingérence de l'Etat dans un litige d'ordre administratif au sein d'une même Eglise ne pourrait qu'aggraver la situation.

La Cour nota que l'Eglise métropolitaine de Bessarabie ne pouvait pas déployer son activité sans être reconnue, dans la mesure où ses prêtres n'étaient pas autorisés à officier et ses membres à se réunir pour pratiquer leur religion. En outre, étant dépourvue de personnalité morale, la requérante ne pouvait pas bénéficier de la protection juridictionnelle de son patrimoine. De sorte que le refus de reconnaissance constituait une ingérence dans le droit de cette Eglise et des autres requérants à la liberté de religion telle que garantie par l'article 9(1). Les Juges de Strasbourg admirèrent que le refus d'enregistrement pouvait être considéré comme une ingérence «prévue par la loi» au sens de l'article 9(2) ; ils se demandèrent ensuite si elle poursuivait un «but légitime» et parvinrent à une conclusion positive, dans la mesure où cette mesure visait à protéger la sécurité nationale et l'ordre public moldaves (le gouvernement craignant que la reconnaissance ne réveille certaines tendances séparatistes en Bessarabie) et où les Etats disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou

une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique.

La Cour accepta l'idée que, lorsque plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, l'Etat peut imposer des limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. Cependant, il ne peut le faire qu'en demeurant neutre et impartial et son rôle n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent. En outre, l'Etat doit s'abstenir d'apprécier les diverses formes de croyance et ne peut pas favoriser un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou bien essayer de réunifier celle-ci. Les communautés religieuses reconnues ne sauraient intervenir dans la procédure d'octroi de la reconnaissance à d'autres communautés. La liberté de religion englobe la possibilité pour les fidèles de s'associer librement et pour la communauté religieuse de bénéficier de la protection juridictionnelle.

Appliquant ces principes aux faits, la Cour conclut que les autorités moldaves avaient manqué à leur devoir de neutralité et d'impartialité et que rien ne permettait de supposer que les requérants poursuivaient des buts autres que religieux. Compte tenu des graves conséquences du refus de reconnaître l'Eglise requérante, celui-ci ne saurait passer pour proportionné au but poursuivi et il y avait donc eu violation de l'article 9.

Murphy c. Irlande
Requête n° 44179/98
10 juillet 2003

Le requérant prétendait que l'interdiction par la Commission indépendante de la radio et de la télévision (*Independent Radio and Television Commission*, «l'IRTC»), en vertu de la loi de 1988 sur la radio et la télévision, de la diffusion d'annonces à caractère religieux violait les articles 9 et 10 de la Convention. La Cour examina l'instance sous l'angle de l'article 10. Elle admit l'ingérence dans la liberté d'expression, mais estima qu'elle était prévue par la loi et poursuivait le but légitime d'assurer le respect des doctrines et croyances religieuses - des questions relevant de l'ordre et de la sûreté publics - ainsi que de protéger des droits et libertés d'autrui. Elle estima en outre que l'Etat jouissait d'une marge d'appréciation pour régler la liberté d'expression dans les domaines susceptibles d'offenser les convictions personnelles, surtout religieuses, et qu'il ne semblait pas y avoir de consensus clair entre les Etats qui ont ratifié la Convention quant à la manière de légiférer sur la diffusion des publicités à caractère religieux. Les Juges de Strasbourg admirent aussi que certaines formes d'expression non insultantes en elles-mêmes pouvaient être blessantes dans certaines circonstances. Ils notèrent que la restriction s'appliquait uniquement aux publicités à caractère religieux et non aux émissions religieuses et considérèrent qu'il était raisonnable pour l'Etat de croire que même une liberté limitée profiterait probablement à la religion dominante (et irait à l'encontre de l'objectif de promotion de la neutralité des programmes et de «règles du jeu équitables. La Cour conclut par conséquent que l'Etat avait invoqué des motifs pertinents et suffisants pour justifier l'ingérence au titre de l'article 10(2).

Otto-Preminger-Institut c. Autriche
Requête n° 13470/87
20 septembre 1994

Les requérants se plaignaient de la saisie, suivie de la confiscation, d'un film dénigrant prétendument la religion chrétienne, acte qui selon eux violait leur liberté d'expression telle qu'elle est protégée par l'article 10 de la CEDH. La Cour admit le moyen d'ingérence dans leur liberté d'expression, mais estima que ladite ingérence était nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public et de

la protection des droits et libertés d'autrui. Elle déclara que si la liberté d'expression englobe l'expression d'idées qui heurtent, choquent ou inquiètent, les personnes s'en prévalant n'en assument pas moins certaines responsabilités qui, dans le contexte des opinions et croyances religieuses, peuvent légitimement comprendre une obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain. Par conséquent, on peut en principe juger nécessaire, dans certaines sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, des attaques injurieuses contre des objets de vénération religieuse, pourvu que les mesures prises soient proportionnées au but légitime poursuivi. En l'absence d'une conception uniforme de la signification de la religion dans la société, l'Etat doit se voir accorder une certaine marge d'appréciation - dès lors que la liberté d'expression s'exerce contre la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui - pour déterminer l'existence et l'étendue de la nécessité de pareille ingérence.

En l'occurrence, les autorités autrichiennes ne pouvant être réputées avoir excédé leur marge d'appréciation à cet égard, il n'y avait pas eu violation de l'article 10.

Pretty c. Royaume-Uni

Requête n° 2346/02

29 avril 2002

La requérante, malade en phase terminale, désirait commettre un suicide avec l'aide de son mari, mais ne parvenait pas à obtenir des autorités l'assurance que celui-ci ne serait pas poursuivi. Elle prétendait que sa croyance sincère dans le mérite du suicide assisté entraînait dans le champ d'application de l'article 9 et que le refus des autorités de prendre en compte sa situation particulière constituait une restriction injustifiée au droit de manifestation de ses convictions. La Cour fit remarquer que tous les avis ou convictions n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 9(1). Les griefs de l'intéressée 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. En outre, le terme «pratiques» ne recouvre pas tout acte motivé ou influencé par une religion ou une conviction. Par conséquent, il n'y avait pas eu violation de l'article 9.

Razaghi c. Suède

Requête n° 64599/01

11 mars 2003

Le requérant s'était vu refuser l'asile politique en Suède et attendait son expulsion vers l'Iran. Il prétendait courir le risque d'être torturé (en violation de l'article 3 de la CEDH) dans ce pays étant donné qu'il avait eu une liaison avec une femme mariée. Il encourait en effet une peine consistant à être fouetté sur la place publique. Il prétendait en outre s'être récemment converti au christianisme et courir le risque d'être aussi puni pour cela, en violation de l'article 9. La Cour admit la recevabilité de la requête au titre de l'article 3, mais estima que l'expulsion de l'intéressé ne saurait engager la responsabilité du Gouvernement suédois au titre de l'article 9. Pour qu'il en soit autrement, il aurait fallu que les conséquences prévisibles de la conversion du requérant atteignent le niveau de traitement interdit par l'article 3.

Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie
Requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98
13 février 2003

L'association requérante était devenue le plus grand parti politique turc au lendemain des élections législatives de juin 1995, ce qui lui permit d'entrer dans un gouvernement de coalition en juin 1996. En mai 1996, une action en dissolution fut intentée contre le Refah au motif que son soutien à l'instauration de la loi islamique était contraire aux principes laïcs de la Constitution turque. Ses dirigeants furent déchus de leur qualité de député et reçurent l'interdiction de fonder ou diriger un autre parti politique pour une période de cinq ans.

Si l'affaire fut examinée sous l'angle de l'article 11 plutôt que de l'article 9, elle n'en soulève pas moins des questions concernant les relations entre la religion et l'Etat.

La Cour décida que, dans les sociétés démocratiques où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté en question de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. L'Etat doit jouer le rôle d'un organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances et veiller à instaurer une tolérance mutuelle entre groupes opposés. Les Juges de Strasbourg estimèrent que la laïcité cadre avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la démocratie et qu'une attitude ne respectant pas ce principe ne sera pas nécessairement acceptée comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion et ne bénéficiera pas de la protection de l'article 9.

La liberté de religion relève avant tout du for intérieur et s'exerce dans un domaine tout à fait différent de celui du droit privé qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la société tout entière. Bien qu'un parti politique qui s'inspire des valeurs morales imposées par une religion ne puisse être considéré d'emblée comme une formation enfreignant les principes fondamentaux de la démocratie, le programme du Refah visant à établir la *charia* dans le cadre d'un système multijuridique était incompatible avec la démocratie politique.

Le Refah ayant eu de réelles chances de mettre son programme en application, un danger tangible et immédiat pesait sur la démocratie, de sorte que les restrictions imposées à ce parti pouvaient être raisonnablement considérées comme répondant à un «besoin social impérieux». Par conséquent, il n'y avait pas eu violation de l'article 11.

Serif c. Grèce
Requête n° 38178/97
14 décembre 1999

Le requérant avait été élu mufti de Rhodope par les membres de sa communauté religieuse. L'Etat, s'estimant en droit de désigner le mufti, avait déjà nommé une autre personne à ce poste. Il refusa par conséquent de reconnaître la légitimité de la nomination du requérant et le condamna pour avoir usurpé la fonction de ministre du culte d'une religion reconnue, ainsi que pour avoir publiquement porté l'uniforme attaché à ladite fonction.

La Cour accepta cet argument dans la mesure où, en droit grec, les muftis jouissent du droit de célébrer des mariages et de statuer sur certains litiges entre Musulmans en matière familiale et successorale. Par conséquent, on peut avancer que c'est au nom de l'intérêt public que l'Etat avait pris des mesures spéciales afin de protéger du dol ceux dont les rapports juridiques pouvaient être affectés par les actes de ministres du culte. Cependant, rien n'indiquait que le requérant avait commis des actes, en qualité de mufti, en vue de produire des effets juridiques ou administratifs. Or, punir une personne au simple motif qu'elle a agi comme chef religieux d'un groupe qui la suit

volontairement ne peut guère passer pour compatible avec les exigences d'un pluralisme religieux dans une société démocratique.

Les Juges de Strasbourg estimèrent que, dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique. Ils reconnurent que des tensions risquent d'apparaître lorsqu'une communauté religieuse se divise, mais admirent que c'est là l'une des conséquences inévitables du pluralisme. Le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste donc 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 autres. Par conséquent, il n'y avait pas eu violation de l'article 9.

Sofianopoulos c. Grèce

Requêtes n° 1988/02, 1997/02 et 1977/02

12 décembre 2002

Les requérants alléguèrent que le refus des autorités grecques de leur permettre d'indiquer leur affiliation religieuse sur leurs cartes d'identité, même sur une base volontaire, constituait une ingérence dans leur liberté de manifester leur religion en vertu de l'article 9. La Cour exprima l'opinion qu'une carte d'identité ne saurait être considérée comme un moyen pour les adeptes d'une religion ou d'une foi de manifester leurs croyances. La carte d'identité n'est pas indispensable pour la vie des citoyens ni pour le fonctionnement de l'Etat et, dans les pays où elle est utilisée, constitue simplement un document officiel permettant d'identifier et d'individualiser les personnes en leur qualité de citoyens et dans leurs rapports avec l'ordre juridique de l'Etat. Les convictions religieuses - qui relèvent du for intérieur de chacun et peuvent aussi changer au cours de la vie d'un individu - ne constituent pas une donnée pouvant servir à individualiser un citoyen dans ses rapports avec l'Etat ; leur mention dans un document risque aussi d'exposer le titulaire à des discriminations. La requête fut par conséquent déclarée irrecevable.

Stedman c. Royaume-Uni

Requête n° 29107/95

Commission européenne des Droits de l'Homme, 9 avril 1997

Le contrat d'emploi de la requérante avait été résilié en raison de son refus d'accepter de nouvelles conditions qui l'auraient contrainte à travailler le dimanche. Elle s'estimait donc victime d'une ingérence dans sa liberté de manifester ses convictions religieuses. La responsabilité de l'Etat était engagée, prétendait-elle, parce qu'elle avait été incapable d'obtenir réparation devant les tribunaux nationaux. La Commission nota que la requérante avait été renvoyée pour refus de travailler pendant certaines heures et non en raison de ses croyances religieuses : elle était libre de démissionner (ce qu'elle avait fait). Bien que son refus de travailler ait été motivé par des convictions religieuses, l'affaire ne rentrait pas dans le champ d'application de la protection de l'article 9(1) et la requête fut déclarée irrecevable.

Thlimmenos c. Grèce

Requête n° 34369/97

6 avril 2000

Les autorités grecques avaient refusé de nommer le requérant expert-comptable au motif que la loi grecque interdit cette fonction aux personnes ayant été reconnues coupables d'un crime. Or, l'intéressé avait été jadis condamné pour insubordination après avoir refusé de porter l'uniforme en raison de ses convictions religieuses (étant témoin de Jéhovah).

La Cour admit que le refus de porter un uniforme militaire constituait un exercice de la liberté de religion et entraînait donc dans le domaine d'application de l'article 9. Elle considéra en outre que le droit de jouir des droits reconnus dans la Convention sans être soumis à discrimination est transgressé lorsque des Etats, sans fournir de justification objective et raisonnable, n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes. Bien que les Etats aient un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ne dénote aucune malhonnêteté, de sorte que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable. Par conséquent, il y avait eu violation de l'article 9 combiné avec l'article 14.

Valsamis c. Grèce
Requête n° 21787/93
18 décembre 1996

La troisième requérante, fille des premier et deuxième requérants, avait été renvoyée pendant une journée de l'école pour avoir refusé de participer dans l'établissement à un défilé célébrant la fête nationale : un événement qui, selon elle, avait une connotation militaire et était par conséquent incompatible avec ses convictions pacifistes et son appartenance aux témoins de Jéhovah. Les trois requérants alléguaient des violations à la fois de l'article 9 de la CEDH et de l'article 2 de son Protocole n° 1. La Cour réaffirma que le mot «convictions» s'applique à «des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance» (et confirma que c'était le cas de la doctrine des témoins de Jéhovah qui bénéficiait d'ailleurs du statut de «religion connue» en Grèce). En vertu de l'article 2 du Protocole n° 1, l'Etat n'a pas le droit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents. Les Juges de Strasbourg, cependant, n'aperçurent rien, dans le défilé, qui puisse heurter les convictions pacifistes des requérants, de sorte qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1. De même, ils estimèrent que l'obligation de participer au défilé scolaire n'avait pas davantage constitué une ingérence dans le droit à la liberté de religion de la requérante.

* * *

ANNEXE III
Bibliographie

A compléter ultérieurement