

# Droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses



- ▶ Lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres
- ▶ Compilation des normes du Conseil de l'Europe
- ▶ Actes du Séminaire de haut niveau

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# **DROITS DE L'HOMME DANS LES SOCIÉTÉS CULTURELLEMENT DIVERSES**

LIGNES DIRECTRICES ADOPTÉES  
PAR LE COMITÉ DES MINISTRES ET COMPILATION  
DES NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE

**Conseil de l'Europe**

**Edition anglaise:**

*Human Rights in culturally diverse societies  
Guidelines adopted by the Committee of  
Ministers and Compilation of Council of  
Europe standards*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit.

Photo de la couverture : © Shutterstock  
Couverture : Service de la production des documents et publications (SPDP),  
Conseil de l'Europe

Mise en page : Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit (DGI),  
Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, juin 2016  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe





# Table des matières

## Préface

### Lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses

<b>Préambule</b>	<b>9</b>
<b>I. Principes généraux pertinents</b>	<b>11</b>
<i>Obligation de respecter les droits de l'homme</i>	<b>11</b>
<i>Le socle commun des droits de l'homme</i>	<b>11</b>
<i>Obligations positives</i>	<b>11</b>
<i>Limitations et restrictions</i>	<b>11</b>
<i>Equilibre entre les droits</i>	<b>12</b>
<i>Marge d'appréciation</i>	<b>12</b>
<i>Vivre ensemble</i>	<b>12</b>
<b>II. Libertés fondamentales</b>	<b>12</b>
<b>A. Liberté de pensée, de conscience et de religion</b>	<b>13</b>
<i>Impartialité</i>	<b>13</b>
<i>Diversité des approches</i>	<b>14</b>
<i>Statut juridique et autonomie des communautés religieuses</i>	<b>14</b>
<i>Education des enfants</i>	<b>14</b>
<b>B. Liberté d'expression</b>	<b>15</b>
<b>C. Liberté de réunion et d'association</b>	<b>16</b>
<b>III. Egalité et non-discrimination</b>	<b>16</b>
<i>Interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits de l'homme</i>	<b>16</b>
<i>Législation nationale</i>	<b>16</b>
<i>Promotion du principe de l'égalité</i>	<b>17</b>
<i>Action positive</i>	<b>17</b>
<i>Discrimination multiple</i>	<b>17</b>
<i>Egalité des genres</i>	<b>17</b>
<i>Elimination de la discrimination sous toutes ses formes dans tous les domaines de la vie</i>	<b>18</b>
<i>Mesures visant à assurer le respect de la loi</i>	<b>18</b>
<b>IV. Lutte contre la haine et la violence</b>	<b>18</b>
<i>Lutte contre les clichés</i>	<b>18</b>
<i>Lutte contre le racisme et la xénophobie</i>	<b>18</b>
<i>Lutte contre les infractions motivées par la haine et contre le discours de haine</i>	<b>19</b>
<i>Protection du droit à la vie et du droit à ne pas être soumis à la torture et à des peines ou traitements inhumains ou dégradants</i>	<b>19</b>

<i>Protection internationale</i>	20
<i>Formation des membres des autorités judiciaires et autres</i>	21
<b>V. Participation, inclusion sociale et dialogue</b>	<b>21</b>
<i>Participation au processus démocratique</i>	21
<i>Participation à l'élaboration de la législation</i>	21
<i>Représentation au sein de l'administration publique et des organes de décision</i>	21
<i>Participation et inclusion dans la vie sociale, économique et culturelle</i>	21
<i>Droits relatifs à l'identité</i>	22
<i>Aménagements raisonnables</i>	22
<i>Inclusion en milieu professionnel</i>	22
<i>Participation et inclusion des jeunes</i>	22
<i>Participation et inclusion des résidents étrangers</i>	23
<i>Promotion du dialogue interculturel</i>	23
<b>VI. Garanties et voies de recours</b>	<b>23</b>
<i>Accès aux droits</i>	23
<i>Accès à la justice</i>	23
<i>Partage de la charge de la preuve</i>	24
<i>Accès à l'information et à la consultation</i>	24
<b>VII. Autres acteurs concernés</b>	<b>24</b>
<i>Rôle des institutions nationales des droits de l'homme</i>	24
<i>Rôle de la société civile</i>	25
<i>Rôle des médias et de la société de l'information</i>	25
<i>Responsabilité des leaders d'opinion</i>	25
<i>Le rôle du secteur privé</i>	25
<b>VIII. Education et sensibilisation</b>	<b>25</b>
<i>Education et formation aux droits de l'homme</i>	25
<i>Sensibilisation aux droits de l'homme</i>	26
<b>IX. Autres mesures</b>	<b>26</b>
<i>Stratégies nationales</i>	26
<i>Plans d'action</i>	27
<i>Indicateurs</i>	27



## PRÉFACE



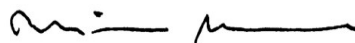
La période actuelle n'est pas facile pour les sociétés européennes. L'irruption du terrorisme et de l'extrémisme violent sur notre continent, l'arrivée massive de migrants et de réfugiés dans nos pays et la crise économique actuelle mettent nos communautés sous pression. Le populisme et la xénophobie progressent en de nombreux endroits et notre engagement en faveur de la tolérance et la diversité est tiraillé.

Nous ne pouvons pas ignorer ces développements inquiétants. La diversité est une force dans nos pays, tant du point de vue économique que social et politique, et nous devons la défendre. L'Europe a toujours prospéré dans un mélange de traditions et de cultures qui enrichit notre mode de vie commun, qu'elles proviennent de communautés ayant vécu ici depuis des générations ou d'autres arrivées plus récemment.

Les présentes Lignes directrices visent donc à aider les Etats membres du Conseil de l'Europe à maintenir et gérer la diversité en protégeant les droits de l'homme qui permettent aux différentes confessions et cultures de vivre ensemble. Elles se fondent avant tout sur nos normes relatives à la liberté de pensée, de conscience et de religion telles que garanties dans la Convention européenne des droits de l'homme. Mais, au lieu de présenter les normes isolément, nous avons cherché, dans ces Lignes directrices, à les repenser en lien avec d'autres droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression, de réunion et d'association et le droit à la vie privée. Nous espérons ainsi fournir aux Etats membres un outil compréhensible et pratique qui reflète l'interaction, souvent complexe, entre les libertés dans des sociétés de plus en plus diverses.

Un défi particulièrement complexe est de garantir la liberté d'expression et le droit à exprimer des idées qui « offensent, choquent ou dérangent » tout en interdisant l'incitation à la haine ou à la violence à l'égard d'individus ou de groupes en raison de leurs traditions ou de leurs croyances. Nous voyons nombre de nos Etats membres confrontés à ce dilemme. Pour avancer sur la ligne délicate qui sépare la liberté d'expression du discours de haine, le meilleur guide que nous ayons en Europe est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle constitue une source d'inspiration majeure des présentes orientations.

En se penchant sur les arrêts de la Cour et sur nos normes communes, les Etats européens seront mieux placés pour construire des sociétés inclusives dans lesquelles la différence est respectée tout en protégeant nos droits et libertés fondamentaux. Le Conseil de l'Europe est un partenaire engagé dans cette mission qui nous incombe à tous et nous continuerons à soutenir nos Etats membres par tous les moyens à notre portée.



**Thorbjørn Jagland,**  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
Strasbourg, 8 juin 2016

**LIGNES DIRECTRICES DU COMITÉ DES MINISTRES  
AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION  
DES DROITS DE L'HOMME DANS LES SOCIÉTÉS  
CULTURELLEMENT DIVERSES**

*Adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2016,  
lors de la 1249<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres*



## **Préambule**

Le Comité des Ministres,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment en promouvant des normes communes et en menant des actions dans le domaine des droits de l'homme ;

Réaffirmant le principe de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et le principe de la pleine jouissance, sur un pied d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales par tous les membres de la société ;

Rappelant l'obligation des Etats membres de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et les libertés définis dans la Convention européenne des droits de l'homme (adoptée en 1950, STE n° 5) et ses protocoles, et le cas échéant les obligations qui découlent pour eux de la Charte sociale européenne (adoptée en 1961, STE n° 35, et de sa version révisée adoptée en 1996, STE n° 163) et d'autres instruments européens et internationaux de protection des droits de l'homme, dans la mesure où ils les ont ratifiés ;

Réaffirmant que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, et que toutes les personnes devraient en jouir sans discrimination ;

Rappelant que le pluralisme, qui est l'un des fondements de nos sociétés démocratiques, repose sur le respect des droits de l'homme et sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses et autres, et des idées, œuvres et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques ;

Conscient de la diversité culturelle croissante des sociétés européennes et soulignant que cette diversité, qui exige compréhension et respect mutuels, est une source d'enrichissement ;

Soulignant que la gestion de la diversité culturelle dans le plein respect des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit est un défi commun à toutes les sociétés d'Europe et au-delà, et que les stratégies en matière d'intégration devraient dûment tenir compte de la diversité ;

Considérant que, aux fins des présentes lignes directrices, l'exercice des droits visés doit être garanti pour tous les individus sans discrimination, y compris en raison de leur appartenance à quelque groupe que ce soit, nonobstant la possibilité pour l'Etat de prendre des mesures positives ;

Soulignant que vivre dans une société démocratique implique des responsabilités et des devoirs à l'égard des autres personnes et des autres groupes ;

Convaincu que la satisfaction des besoins humains élémentaires est une exigence qui découle de la dignité inhérente à tout être humain et qu'elle constitue un préalable à la pleine jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Soulignant que la cohésion et l'inclusion sociales contribuent à garantir le bien-être de tous les membres de la société, à réduire les disparités au minimum et à éviter les polarisations ;

Conscient que l'éducation, notamment l'éducation aux droits de l'homme, joue un rôle essentiel pour prévenir la montée de la violence, de l'extrémisme, du racisme, de la xénophobie, de la stigmatisation et de toutes les autres formes de discrimination et d'intolérance ;

Notant avec regret la persistance de l'incompréhension et de l'exclusion, des attitudes xénophobes et des discours de haine, voire de l'extrémisme et de la violence, entre des individus ou des groupes appartenant à des sociétés culturellement diverses en Europe et au-delà ;

Convaincu que la pleine jouissance, sur un pied d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales par tous les membres des sociétés démocratiques et culturellement diverses contribue directement à la paix et à la stabilité, et peut contribuer à empêcher que l'intolérance puisse mener à la violence et à des conflits,

1. adopte les lignes directrices ci-après, qui donnent des conseils pratiques sur la manière de relever les défis susmentionnés et de garantir une meilleure protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le contexte de sociétés culturellement diverses, sur la base du respect de l'égalité inhérente à tout être humain ;
2. invite les Etats membres :

- à tenir dûment compte, lors de la révision de leur législation et de leur pratique pertinentes, des principes énoncés dans les présentes lignes directrices ;
  - à assurer la diffusion des lignes directrices auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ;
3. convient d'examiner les suites données aux présentes lignes directrices par les Etats membres cinq ans après leur adoption.

## **I. Principes généraux pertinents**

### *Obligation de respecter les droits de l'homme*

1. Les Etats membres ont l'obligation de garantir à toute personne relevant de leur juridiction la jouissance effective de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et les autres traités contraignants relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont parties.

### *Le socle commun des droits de l'homme*

2. Les Etats membres devraient s'assurer que les politiques et l'action des pouvoirs publics respectent les obligations en matière de droits de l'homme.

### *Obligations positives*

3. Afin de satisfaire à leurs obligations, les Etats membres peuvent être amenés à prendre des mesures positives afin de garantir aux personnes relevant de leur juridiction la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cela peut également impliquer la protection des droits et libertés des individus contre des actes ou omissions d'autrui. Les Etats membres devraient promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations au sein de la société fondées sur le respect mutuel des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### *Limitations et restrictions*

4. Conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats membres doivent s'assurer que toutes les limitations et restrictions à l'exercice de la liberté de pensée, de conscience et de religion, de la liberté d'expression et de la liberté de réunion et d'association sont prévues par la loi, sont nécessaires dans une société démocratique et visent un but légitime défini par la Convention.

### *Equilibre entre les droits*

5. Les Etats membres devraient s'appliquer à trouver un juste équilibre entre les intérêts contradictoires qui peuvent découler de l'exercice de droits de l'homme et libertés fondamentales.

### *Marge d'appréciation*

6. Les Etats membres disposent, quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention européenne des droits de l'homme, d'une marge d'appréciation qui dépend des circonstances de l'espèce et des droits et libertés en cause.

### *Vivre ensemble*

7. Les Etats membres devraient s'employer à garantir les conditions permettant aux individus et aux groupes de vivre ensemble dans leur diversité et autorisant l'expression du pluralisme, de la tolérance et de l'esprit d'ouverture qui caractérisent une société démocratique. Cette protection du « vivre ensemble » peut se rattacher au but légitime qui constitue la protection des droits et des libertés d'autrui. A ce titre, bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas simplement à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité : il faudrait parvenir à un équilibre qui assure un traitement équitable entre la majorité et la minorité. Pluralisme et démocratie devraient également se fonder sur le dialogue et l'esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus ou des groupes des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et des valeurs d'une société démocratique.

## **II. Libertés fondamentales**

8. Les Etats membres doivent veiller à ce que la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association, soient dûment et effectivement garanties par leur régime juridique à toutes les personnes relevant de leur juridiction, sans discrimination d'aucune sorte, et à ce que les dispositions nationales en question soient correctement appliquées.



## **A. Liberté de pensée, de conscience et de religion**

9. Les Etats membres doivent garantir le respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion qui constitue l'une des bases essentielles d'une société démocratique et pluraliste et qui comporte deux dimensions :
  - la liberté de pensée, de conscience et de religion en tant que question de conscience individuelle (for intérieur), y compris la liberté d'avoir ou de ne pas avoir, ou de changer, de religion ou de conviction. Cette liberté, du fait qu'elle relève du for intérieur, est un droit absolu et ne peut être restreinte en aucune circonstance ;
  - la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (for extérieur), soit collectivement avec d'autres personnes, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi, soit seul ou en privé. Cela inclut le droit de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Cette liberté de manifester sa religion ou sa conviction peut être soumise à certaines restrictions, à condition que celles-ci soient prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique et dans l'intérêt de la sécurité publique, pour la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui.
10. La liberté de manifester sa religion ou sa conviction comprend également le droit de tout individu de ne pas être obligé de révéler sa confession ou ses convictions et de ne pas être obligé d'agir de sorte qu'on puisse en déduire qu'il a – ou qu'il n'a pas – une telle religion ou de telles convictions. Cela n'affecte pas des situations dans lesquelles la révélation de la religion ou des convictions est nécessaire pour bénéficier d'un privilège spécial qui est disponible en droit national en raison de la religion ou des convictions.

### *Impartialité*

11. Le rôle des Etats membres en tant que facilitateurs pour créer de manière impartiale les conditions d'exercice des diverses religions et convictions contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique.
12. Cette impartialité est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part des Etats membres quant à la légitimité des convictions religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci.

13. Les Etats membres devraient promouvoir la tolérance mutuelle et s'abstenir de prendre parti dans les différends religieux.
14. Afin de rester impartiaux, les Etats membres devraient également être inclusifs et ouverts à la diversité.

#### *Diversité des approches*

15. Compte tenu de la diversité des approches qui existent en Europe en termes d'évolution culturelle et historique et de la place de la religion dans la société, les Etats membres disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer les mesures à prendre afin d'être en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme sur ces questions. Toutefois, l'invocation d'une tradition ne saurait les exonérer de leur obligation de respecter les droits et les libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme.

#### *Statut juridique et autonomie des communautés religieuses*

16. Il est rappelé aux Etats membres qu'ils ont obligation de s'assurer que toutes les communautés religieuses qui respectent les valeurs fondamentales communes peuvent bénéficier d'un statut juridique et d'une autonomie appropriés garantissant l'exercice de la liberté de religion.
17. Les Etats membres devraient s'assurer que les communautés religieuses et leurs membres peuvent, en conformité avec le droit national :
  - a. pratiquer leur foi publiquement et librement dans des lieux de culte désignés à cette fin par eux-mêmes ou dans d'autres lieux accessibles au public, selon leurs propres rites et coutumes ;
  - b. faire connaître leur opinion au public sans être soumis à la censure et exercer également le droit à la liberté d'expression, à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'utiliser les médias.

#### *Education des enfants*

18. Dans l'exercice des fonctions qu'ils assument en matière d'éducation et d'enseignement, les Etats membres devraient, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, respecter le droit des parents d'assurer une éducation et un enseignement conformes à leurs propres convictions religieuses et philosophiques. Il leur est accordé une marge d'appréciation quant au choix de dispenser une instruction

religieuse dans les écoles publiques et, le cas échéant, quant au système d'instruction particulier à adopter, dès lors que la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui est respectée.

## **B. Liberté d'expression**

19. Les Etats membres doivent garantir le respect de la liberté d'expression, qui constitue également l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, et l'une des conditions fondamentales du progrès de la société et du développement de chaque être humain. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Cela est nécessaire pour l'exercice et la jouissance d'un large éventail d'autres droits de l'homme, y compris le droit de participer à la vie culturelle, le droit de vote et tous les autres droits politiques ayant trait à la participation aux affaires publiques.
20. Les Etats membres devraient s'assurer que la liberté d'expression est applicable non seulement aux « informations » ou aux « idées » qui sont accueillies favorablement, sont considérées comme inoffensives ou suscitent l'indifférence, mais aussi à celles qui peuvent critiquer, heurter, choquer ou déranger l'Etat ou des individus ou des groupes de la société.
21. L'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des responsabilités et des devoirs spéciaux. Il peut donc être soumis à certaines restrictions, à condition que celles-ci soient prévues par le droit national et qu'elles constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits ou de la réputation d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Les faiseurs d'opinions et les leaders d'opinion devraient être conscients des responsabilités inhérentes à la liberté d'expression dans les sociétés culturellement diverses.
22. Les Etats membres devraient garder à l'esprit que le « discours de haine » n'est pas protégé par la Convention européenne des droits de l'homme.

## **C. Liberté de réunion et d'association**

23. Les Etats membres doivent respecter la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. Cela est crucial pour le fonctionnement d'une société pluraliste et démocratique et déterminant pour les individus et les groupes afin de faire face et résoudre collectivement les défis et les questions qui sont importants pour la société.
24. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et des libertés d'autrui. Cela n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.
25. Les Etats membres devraient encourager la participation des individus et des groupes au processus démocratique, en établissant un cadre propice au travail des associations et des partis politiques dans lequel les individus et les groupes peuvent interagir librement et tendre collectivement vers des buts communs.
26. Les Etats membres devraient éviter toute ingérence indue dans la liberté de réunion pacifique et d'association. En outre, ils devraient garantir la jouissance effective de cette liberté dans le domaine des relations entre les individus. Ils devraient protéger l'exercice pacifique de la liberté de réunion, notamment au moyen de mesures permettant de garantir que les contre-manifestations ne portent pas atteinte au droit de manifester.

## **III. Egalité et non-discrimination**

### *Interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits de l'homme*

27. Les Etats membres doivent garantir la jouissance des droits et libertés qui figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme sans aucune discrimination pour quelque motif que ce soit.

### *Législation nationale*

28. Les Etats membres doivent respecter le principe fondamental selon lequel toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi sans discrimination d'aucune sorte. Les Etats

membres devraient s'assurer que leur législation nationale reconnaît le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination, et qu'elle en garantit pleinement et efficacement l'application à tous les membres de la société.

#### *Promotion du principe de l'égalité*

29. Les Etats membres devraient s'employer à promouvoir le principe de l'égalité et le droit de toute personne d'être préservée de toute forme de discrimination.

#### *Action positive*

30. Les Etats membres devraient avoir à l'esprit que l'interdiction de la discrimination est violée lorsque des personnes dont la situation est analogue font l'objet d'un traitement différent sans motif objectif et raisonnable, ou encore lorsque, sans motif objectif et raisonnable, des personnes dont la situation est sensiblement différente ne sont pas traitées de façon différente. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures appropriées, y compris des actions positives, en vue de garantir le plein respect de l'interdiction de la discrimination.

#### *Discrimination multiple*

31. Les Etats membres devraient reconnaître que des mesures effectives à l'égard de certains individus peuvent être nécessaires afin de résoudre le problème de la discrimination multiple, notamment la discrimination qui vise les femmes et les groupes d'individus les plus vulnérables.

#### *Egalité des genres*

32. Les Etats membres devraient garantir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les sociétés culturellement diverses, et veiller à l'intégration systématique de la dimension d'égalité des genres dans le cadre de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'égalité des genres devrait être garantie indépendamment des attitudes traditionnelles ou culturelles.

### *Elimination de la discrimination sous toutes ses formes dans tous les domaines de la vie*

33. Les Etats membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer, en droit et en pratique, la discrimination pour quelque motif que ce soit dans tous les domaines de la vie, tels que l'emploi, l'éducation, la santé, la culture, le logement, l'accès aux biens et services, l'accès à la justice et la prise de décision dans les secteurs public et privé.

### *Mesures visant à assurer le respect de la loi*

34. Les Etats membres devraient veiller à ce que les mesures visant à assurer le respect de la loi ne conduisent pas à la violation de droits de l'homme ou à l'ostracisme ou à la discrimination à l'encontre d'individus.

## **IV. Lutte contre la haine et la violence**

### *Lutte contre les clichés*

35. Les Etats membres devraient promouvoir le respect mutuel et la diversité, et lutter contre les stéréotypes négatifs, les préjugés et toute forme d'intolérance.

### *Lutte contre le racisme et la xénophobie*

36. Les Etats membres devraient s'assurer que tous les moyens dont ils disposent sont utilisés pour combattre le racisme et la xénophobie, qui constituent un affront particulier à la dignité humaine, renforçant ainsi la conception d'une société démocratique dans laquelle la diversité est perçue non pas comme une menace, mais comme une richesse.
37. Les Etats membres devraient faire montre d'une vigilance particulière et réagir avec vigueur à l'égard de tout acte de nature raciste ou xénophobe, y compris les actes commis par le biais de systèmes informatiques.
38. Les Etats membres devraient prendre des mesures appropriées contre les organisations qui prônent la haine, l'intolérance et la xénophobie. Cela peut inclure la dissolution d'organisations qui incitent à la haine raciale. Les Etats membres devraient prévoir des mesures pour exclure tout financement public au profit de telles organisations. Il importe en outre de s'assurer que ces dispositions soient appliquées de manière effective.

39. Les Etats membres devraient s'attaquer au problème du racisme et de la violence dans le sport.

*Lutte contre les infractions motivées par la haine et contre le discours de haine*

40. Les Etats membres devraient s'assurer que les différentes formes d'infractions motivées par la haine, y compris les actes de violence et le discours de haine, ainsi que l'incitation publique à la haine et à la violence, sont punissables aux termes du droit national.
41. Les Etats membres devraient prendre des mesures visant à prévenir et à réprimer les infractions motivées par la haine et le discours de haine, notamment en menant des enquêtes effectives en vue d'éviter l'impunité.

*Protection du droit à la vie et du droit à ne pas être soumis à la torture et à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*

42. Les Etats membres sont tenus d'adopter des mesures et des politiques raisonnables et efficaces pour que les individus relevant de leur juridiction, y compris les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou minoritaires, ne fassent pas l'objet d'agressions violant leur droit à la vie ou le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, que ces actes soient commis par des agents publics ou par des particuliers.
43. Les Etats membres doivent réprimer tous les actes de violence et les mauvais traitements ciblant des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou minoritaires et traduire leurs auteurs en justice. Ils doivent s'assurer que leurs autorités nationales conduisent des enquêtes promptes et effectives sur les incidents de ce type, en conformité avec les exigences des droits fondamentaux consacrés par les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, même en l'absence d'une plainte formelle, dès lors qu'il existe des indices suffisants laissant penser qu'une agression violant le droit à la vie ou le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants a pu être commise.

- 44.<sup>1</sup> Les Etats membres devraient systématiquement combattre toute forme de violence physique, sexuelle, psychologique et économique visant en particulier des femmes et des filles (y compris le harcèlement, la violence sexuelle, le mariage forcé et le mariage précoce, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés, le harcèlement sexuel, les crimes dits « d'honneur », le fait de se rendre complice d'une de ces infractions et la tentative de commission d'une de ces infractions), ainsi que la violence contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, y compris les situations où la violence est commise sous le prétexte d'une prescription ou d'une pratique culturelle ou religieuse. Cela s'appliquerait également aux autres personnes en situation vulnérable, tels que les enfants et les personnes handicapées. Les Etats membres devraient s'efforcer d'adopter des dispositions législatives adéquates et de prendre des initiatives en vue de prévenir cette violence, de protéger les victimes et de poursuivre les auteurs.
45. En vue de l'instruction et des poursuites effectives des infractions pénales à caractère violent, les Etats membres devraient prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres appropriées pour déceler toute motivation raciale, xénophobe ou religieuse dans l'agression violant le droit à la vie ou le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et pour établir si la haine ou des préjugés ont pu jouer un rôle dans les événements, même si l'agression est le fait de particuliers.

### *Protection internationale*

46. Le droit à la vie et l'interdiction de la torture peuvent également s'étendre à la protection contre toute expulsion lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que, en cas de renvoi, une personne risquerait d'être soumise à des traitements contraires aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison de persécutions fondées sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social particulier ou les opinions politiques.
47. Aux fins d'adopter des mesures appropriées visant à contrer la haine et la violence, et à prévenir les persécutions, les Etats membres devraient coopérer les uns avec les autres et dans le cadre des organisations et initiatives internationales.

---

1. Lors de l'adoption de ces lignes directrices, le Délégué de la Fédération de Russie a réservé le droit de son gouvernement de se conformer ou non au paragraphe 44 en ce qui concerne la référence à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.



### *Formation des membres des autorités judiciaires et autres*

48. Les Etats membres sont encouragés à s'assurer que les membres des autorités judiciaires, du ministère public, des services répressifs et des autres organes compétents bénéficient d'une formation sur les normes nationales et internationales relatives à la lutte effective contre la haine et la violence.

## **V. Participation, inclusion sociale et dialogue**

### *Participation au processus démocratique*

49. Les Etats membres devraient adopter des stratégies spécifiques et des politiques ciblées afin que tout membre de la société ait la possibilité de participer effectivement aux affaires publiques et au processus de décision démocratique, ce qui est une condition essentielle à la cohésion sociale.

### *Participation à l'élaboration de la législation*

50. Les Etats membres sont encouragés, dans la mesure du possible, à permettre à tous les segments pertinents de la société, y compris les organisations non gouvernementales, de participer à l'élaboration et à l'examen de la législation de façon à garantir le caractère inclusif de ce processus et une véritable reconnaissance de la diversité dans les sociétés.

### *Représentation au sein de l'administration publique et des organes de décision*

51. Les Etats membres devraient œuvrer à une représentation adéquate de la diversité sociale au sein de toutes les structures des organes de décision et de l'administration publique, y compris les autorités judiciaires, les services répressifs et les organes exécutifs.

### *Participation et inclusion dans la vie sociale, économique et culturelle*

52. Les Etats membres devraient s'employer à assurer une participation effective, sur un pied d'égalité, de tous les membres de la société, y compris les personnes appartenant aux groupes vulnérables et minoritaires, à la vie sociale, économique et culturelle, ce qui constitue une condition essentielle pour assurer l'égalité des chances dans la pratique.

53. Les Etats membres devraient formuler et mettre en œuvre des politiques dans les domaines pertinents, tels que l'éducation et la formation, la culture, l'emploi, l'accès à la santé et au logement, et l'accès aux biens et aux services, pour permettre une participation effective sur un pied d'égalité dans ces domaines et l'inclusion de tous les membres de la société, ce qui est essentiel pour la réussite de l'intégration.

#### *Droits relatifs à l'identité*

54. Les Etats membres devraient reconnaître les besoins spécifiques des personnes appartenant à des minorités, en ayant à l'esprit la valeur de la diversité culturelle.
55. Les Etats membres sont encouragés à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales, linguistiques et religieuses de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité.
56. Les Etats membres devraient pleinement respecter le principe de libre identification de l'individu à tel ou tel groupe particulier de la société.

#### *Aménagements raisonnables*

57. En vue de garantir une égalité qui soit effective, et pas seulement formelle, en matière de droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, les Etats membres sont invités à rechercher, le cas échéant, des aménagements raisonnables, lorsqu'ils exercent leur marge d'appréciation.

#### *Inclusion en milieu professionnel*

58. Les Etats membres sont encouragés à offrir des formations et des services de conseil dans le domaine de la diversité, axés sur la tolérance et la non-discrimination en milieu professionnel. Ce dispositif devrait inclure des conseils sur les politiques permettant d'aménager la diversité religieuse et culturelle en milieu professionnel.

#### *Participation et inclusion des jeunes*

59. Les Etats membres devraient adopter des politiques ou des mesures visant à promouvoir la participation des jeunes à la société, y compris les jeunes appartenant aux groupes vulnérables et minoritaires. Ils devraient garantir un environnement démocratique et culturel de

respect des jeunes et prendre en compte leurs besoins, leur situation et leurs aspirations spécifiques. Ils devraient également encourager et appuyer les initiatives des jeunes qui promeuvent le respect mutuel, le dialogue, l'inclusion et la responsabilité à l'égard d'autrui dans les sociétés culturellement diverses.

#### *Participation et inclusion des résidents étrangers*

60. Les Etats membres devraient promouvoir, dans la mesure du nécessaire, l'égalité des chances pour les résidents étrangers, par exemple en leur communiquant des informations appropriées sur leurs droits et leurs devoirs civiques. Les Etats membres sont encouragés à envisager d'accorder aux ressortissants étrangers qui résident sur leur territoire de façon régulière le droit de voter et de se présenter aux élections locales à condition de satisfaire aux critères définis par la législation nationale.

#### *Promotion du dialogue interculturel*

61. Les Etats membres devraient encourager et soutenir le dialogue interculturel, y compris dans sa dimension religieuse, promouvoir un esprit d'inclusion et amorcer un échange de vues ouvert et respectueux entre les individus, groupes et associations appartenant à des milieux culturels ou religieux différents, sur la base d'un respect et d'une compréhension mutuels. A cette fin, il importe également qu'ils traitent les communautés religieuses et les communautés représentant des milieux culturels différents en tant que partenaires dans une démarche de développement d'une société inclusive et caractérisée par l'entraide entre les individus, tout en respectant l'importance de l'impartialité.

## **VI. Garanties et voies de recours**

#### *Accès aux droits*

62. Les Etats membres devraient mettre en œuvre des mesures concrètes, y compris aux niveaux régional et local, et les faire connaître, afin de permettre à chacun de jouir de ses droits et de les exercer, pleinement et sur un pied d'égalité, dans les sociétés culturellement diverses, sans discrimination d'aucune sorte.

#### *Accès à la justice*

63. Les Etats membres doivent garantir un accès à la justice et à des voies de recours effectives devant les autorités nationales en cas de violation des droits de l'homme. Afin de s'assurer que la justice et les voies de recours

sont accessibles sur un pied d'égalité dans les sociétés culturellement diverses, les Etats membres sont encouragés à mettre en place un dispositif d'aide juridictionnelle approprié.

64. Les Etats membres sont encouragés à mettre en place des procédures accessibles et à promouvoir des mécanismes alternatifs de règlement des litiges, tels que la médiation, la conciliation et l'arbitrage dans le contexte des sociétés culturellement diverses.

#### Partage de la charge de la preuve

65. Les Etats membres devraient envisager de prévoir, dans leur droit civil et administratif, que si des personnes estimant être victimes d'un acte discriminatoire établissent devant un tribunal ou toute autre autorité compétente des faits permettant à première vue de présumer une discrimination, il incomberait à la partie défenderesse d'établir l'absence de discrimination.

#### *Accès à l'information et à la consultation*

66. Les Etats membres devraient étudier les moyens de garantir à chacun sans discrimination et en temps opportun un accès à des informations suffisantes sur ses droits.

## **VII. Autres acteurs concernés**

#### *Rôle des institutions nationales des droits de l'homme*

67. Les Etats membres devraient envisager de mettre en place, si ce n'est pas déjà fait, une institution nationale des droits de l'homme efficace, pluraliste et indépendante. Ils devraient aussi s'assurer de l'existence de conditions appropriées pour l'accomplissement de la mission de cette institution dans le domaine des droits de l'homme, y compris l'existence de ressources financières suffisantes. Ils devraient envisager d'établir, s'il y a lieu, des antennes de cette institution au niveau régional ou local afin d'en faciliter l'accès aux personnes dont les droits ont été violés. Enfin, ils devraient encourager les institutions nationales des droits de l'homme à porter l'attention qui convient à l'appui au respect des droits de l'homme dans le contexte des sociétés culturellement diverses.

### *Rôle de la société civile*

68. Les Etats membres devraient prendre des mesures concrètes en vue de créer un environnement favorable à la société civile, y compris en nommant des défenseurs des droits de l'homme, et faire de la concertation et de la collaboration avec la société civile une pratique courante lors de l'élaboration des politiques et des plans d'action aux niveaux national, régional et local, en vue de protéger et de promouvoir les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses.

### *Rôle des médias et de la société de l'information*

69. Il est rappelé aux Etats membres que les médias et la société de l'information devraient jouer un rôle actif pour promouvoir la compréhension mutuelle, le respect et la diversité culturelle, et pour lutter contre les stéréotypes négatifs, les préjugés et toute forme d'intolérance.

### *Responsabilité des leaders d'opinion*

70. Les leaders d'opinion, y compris les leaders politiques et les leaders religieux, devraient s'exprimer et agir avec détermination de façon à favoriser l'émergence d'un climat de compréhension mutuelle, de respect et de diversité, fondé sur les droits de l'homme universellement reconnus.

### *Le rôle du secteur privé*

71. Il est rappelé aux Etats membres que le secteur privé peut, dans ses opérations et activités, jouer un rôle actif dans la promotion de la diversité culturelle et dans la lutte contre les stéréotypes négatifs, et qu'ils devraient l'encourager à agir de la sorte.

## **VIII. Education et sensibilisation**

### *Education et formation aux droits de l'homme*

72. Les Etats membres devraient garantir le droit fondamental des enfants à l'éducation conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, et faire en sorte que cette éducation soit dispensée de manière objective, critique et pluraliste.

73. Les Etats membres devraient adopter des mesures pratiques visant à promouvoir l'éducation en tant que moyen clé pour combattre l'intolérance, briser les stéréotypes, développer le dialogue interculturel, y compris dans sa dimension religieuse, renforcer la confiance et le respect mutuel et promouvoir un appui sincère aux valeurs partagées du vivre ensemble.
74. A cette fin, les Etats membres devraient envisager d'adopter des politiques d'éducation qui incluent les principes et les valeurs de l'éducation à la citoyenneté démocratique et de l'éducation aux droits de l'homme. Ces politiques d'éducation devraient également s'inscrire dans le cadre de stratégies d'intégration et couvrir l'éducation formelle, non formelle et informelle. Il convient qu'elles incluent également l'enseignement de la diversité et la promotion des attitudes d'inclusion sociale, de compréhension mutuelle et de responsabilité vis-à-vis d'autrui. Les Etats membres devraient aussi adapter les programmes et les matériels pédagogiques, et garantir des méthodes d'apprentissage participatif et un environnement inclusif dans les institutions éducatives.

#### *Sensibilisation aux droits de l'homme*

75. Les Etats membres devraient évaluer les besoins des agents publics et autres professionnels en matière d'expertise relative à la protection des droits de l'homme, et répondre à ces besoins en veillant à ce que ces personnes aient des connaissances approfondies et actualisées sur les normes et les instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris les dispositions du droit national et les pratiques pertinentes, et à ce qu'elles bénéficient de conseils appropriés sur la manière de prendre en compte la diversité culturelle dans leurs relations avec les individus et les groupes dans leur domaine de compétence respectifs.
76. Les Etats membres devraient également examiner les besoins en matière d'activités de sensibilisation à l'intention du grand public.

### **IX. Autres mesures**

#### *Stratégies nationales*

77. Les Etats membres devraient envisager d'adopter une approche stratégique vis-à-vis des défis qui se posent aux sociétés culturellement diverses en matière de droits de l'homme.

### *Plans d'action*

78. Les Etats membres devraient envisager d'encourager les autorités publiques, y compris au niveau régional et local, à adopter une approche stratégique face aux défis qui se posent aux sociétés culturellement diverses sur le plan des droits de l'homme, en intégrant les questions pertinentes dans les plans d'action adoptés au niveau national.

### *Indicateurs*

79. Les Etats membres devraient envisager de suivre les effets des mesures prises, par exemple en élaborant, s'il y a lieu, des indicateurs sur les droits de l'homme permettant d'apprécier l'impact de ces mesures dans le contexte des sociétés culturellement diverses. Il convient de mettre en place des systèmes adéquats pour suivre la fourniture de soins de santé, de services sociaux ou d'éducation ainsi que de prestations sociales.









## **Table des matières**

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

<b>Préface</b>	<b>31</b>
<b>1. Introduction</b>	<b>33</b>
i. La présente compilation dans le contexte élargi des valeurs et des travaux du Conseil de l'Europe	<b>34</b>
ii. Brève présentation des différents organes compétents du Conseil de l'Europe et de leurs mandats	<b>37</b>
<b>2. Principes généraux et définitions</b>	<b>43</b>
i. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, un pilier des sociétés démocratiques	<b>43</b>
ii. Dimensions intérieure et extérieure de la liberté de pensée, de conscience et de religion	<b>44</b>
iii. Restrictions	<b>45</b>
- "prévue par la loi"	<b>45</b>
- "but légitime"	<b>46</b>
- "nécessaire dans une société démocratique"	<b>46</b>
iv. Obligations positives	<b>47</b>
v. Nécessité d'un équilibre entre les droits	<b>48</b>
vi. Marge d'appréciation	<b>51</b>
vii. Obligation de neutralité et d'impartialité de l'Etat	<b>53</b>
viii. Non-discrimination fondée sur la pensée, la conscience et la religion	<b>54</b>
<b>3. Questions thématiques</b>	<b>57</b>
<b>A. Le droit individuel à la liberté de pensée, de conscience et de religion</b>	<b>57</b>
i. Liberté de manifester sa pensée, conscience et religion	<b>58</b>
- Champ d'application général	<b>59</b>
- Restrictions	<b>61</b>
ii. Port de symboles et de vêtement religieux (codes vestimentaires)	<b>63</b>
iii. Manifestation de la religion et des convictions dans différents contextes	<b>68</b>
iv. Droits des personnes privées de liberté	<b>73</b>
v. Objection de conscience au service militaire	<b>75</b>
vi. Situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir d'une manière contraire à sa religion ou ses convictions	<b>78</b>
vii. Questions relatives aux traitements médicaux	<b>81</b>
viii. Prosélytisme	<b>83</b>
ix. Droit à l'instruction des enfants conformément aux convictions religieuses et philosophiques des parents	<b>86</b>

x. Questions spécifiques relatives au droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des enfants	<b>94</b>
<b>B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses</b>	<b>96</b>
i. Autonomie et droits des communautés religieuses	<b>97</b>
ii. Enregistrement et reconnaissance	<b>105</b>
iii. Evaluation des mouvements religieux (sectes)	<b>108</b>
iv. Propriété	<b>111</b>
v. Financement et taxation	<b>115</b>
<b>C. La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion</b>	<b>118</b>
i. Questions liées aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme	<b>118</b>
ii. Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires	<b>119</b>
iii. Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion	<b>124</b>
- Discours de haine	<b>124</b>
- Crimes de haine	<b>133</b>
iv. Questions relatives à la protection internationale fondée sur la pensée, la conscience et la religion	<b>136</b>
<b>ANNEXE - Sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'Etats membres</b>	<b>139</b>
- La promotion de la sensibilisation et de la tolérance de la diversité religieuse	<b>139</b>
- Promouvoir le dialogue interculturel	<b>141</b>
- Questions thématiques	<b>145</b>
<b>A. Le droit individuel à la liberté de pensée, de conscience et de religion</b>	<b>145</b>
Port de symboles et de vêtements religieux (codes vestimentaires)	<b>145</b>
Manifestation de la religion et des convictions dans différents contextes	<b>146</b>
- Droits individuels	<b>146</b>
- Au travail	<b>146</b>
- Dans les forces armées	<b>147</b>
- Au centre de réception	<b>148</b>
Droits des personnes privées de liberté	<b>149</b>
Situations dans lesquelles une personne se voit dans l'obligation de divulguer sa religion ou ses convictions ou d'agir d'une manière contraire à sa religion ou ses convictions	<b>151</b>
Questions relatives aux traitements médicaux	<b>152</b>
Droit à l'instruction des enfants conformément aux convictions religieuses et philosophiques des parents	<b>153</b>

<b>B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses</b>	<b>156</b>
Autonomie et droits des communautés religieuses	<b>156</b>
Enregistrement et reconnaissance	<b>157</b>
Evaluation des mouvements religieux (sectes)	<b>159</b>
Propriété	<b>160</b>
Financement et taxation	<b>161</b>
<b>C. La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion</b>	<b>163</b>
Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires	<b>163</b>
- Législation et cadres institutionnels	<b>163</b>
- Politiques	<b>164</b>
- Enquêtes, sensibilisation et formation	<b>164</b>
Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion	<b>166</b>
- Cadre législatif	<b>166</b>
- Politiques	<b>169</b>
- Structures institutionnelles, sensibilisation et formation	<b>169</b>
Questions concernant la protection internationale pour des raisons de pensée, conscience et religion	<b>171</b>
<b>Index des affaires</b>	<b>173</b>



**COMPILATION DES NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIVES  
AUX PRINCIPES DE LIBERTÉ DE PENSÉE, DE CONSCIENCE  
ET DE RELIGION ET LIENS AVEC D'AUTRES DROITS DE L'HOMME**

*Adoptée par le Comité directeur  
pour les droits de l'homme (CDDH) le 19 juin 2015*





## PRÉFACE



Au moment où je rédige ces lignes, l'Europe se trouve confrontée à une nouvelle et dangereuse menace terroriste. Dangereuse, car elle est bien organisée, au fait de la technologie et, comme cela a été démontré par les récents attentats à Paris et ailleurs, capable de nous agresser au sein de nos propres villes, chez nos propres citoyens.

Un groupe autoproclamé « Etat islamique » est aux avant-postes. Toutefois, malgré les tentatives de ses dirigeants pour constituer un califat, ses membres ne représentent pas un Etat et ne sont pas non plus islamiques. Cela n'est pas assez souligné. Les actes haineux et meurtriers de cette organisation ne trouvent aucune justification dans le Coran ou tout autre texte religieux. Par leur brutalité, ils offensent les millions de musulmans épris de paix et dont ils s'approprient et pervertissent la religion.

Nous avons le devoir d'établir très clairement une limite : la terreur n'a pas de religion. Alors que les Etats européens prennent les mesures nécessaires pour renforcer notre sécurité, les gouvernements doivent éviter soigneusement toute action qui calomnie ou marginalise un groupe religieux. Même les politiques qui sont engagées avec les meilleures intentions peuvent aboutir à ces conséquences non souhaitées. Nous avons déjà entendu de nombreux appels émanant de populistes et « petits » nationalistes à des restrictions à la pratique et à l'expression islamiques au sein de nos sociétés, dans le but d'exploiter le climat de peur actuel.

Une telle réaction nous apportera uniquement plus de violence. Si nous faisons en sorte de laisser entendre que l'Islam est le problème, nous réaffirmons simplement la propagande terroriste et donnons une impulsion aux extrémistes qui parcourent actuellement nos communautés à la recherche de recrues en colère et frustrées. Mieux vaut réaffirmer la liberté de pensée sur laquelle l'Europe moderne a été construite, et défendre le pluralisme que les terroristes cherchent à détruire.

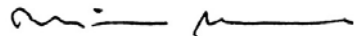
Pour aider les Etats dans cet effort, le présent aperçu rassemble, pour la première fois, les normes juridiques et les orientations relatives à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu duquel les individus ont le droit absolu et inconditionnel à une croyance religieuse qu'ils peuvent manifester et pratiquer en commun et en public. Cette

liberté est essentielle dans les démocraties où les droits et les croyances de chacun sont respectés. Elle est également une condition préalable pour vivre ensemble avec succès dans les sociétés diverses.

Parfois, un juste équilibre doit être trouvé. La liberté de pensée, de religion et de conscience doit coexister, par exemple, avec la liberté d'expression et d'association. Très souvent, ces libertés se complètent les unes avec les autres. Toutefois, des conflits peuvent se produire. La liberté d'expression permet la critique de la conviction religieuse, mais cela ne devrait jamais atteindre la stigmatisation d'un groupe entier sur la base de ses croyances. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'imposer des restrictions à la liberté de pensée, de religion et de conscience pour des raisons de sécurité publique et ce, afin de protéger les droits d'autres groupes et la société dans son ensemble. La Cour européenne des droits de l'homme respecte la marge d'appréciation des autorités nationales pour faire face à ces questions sensibles de façon à refléter leurs propres complexités culturelles et historiques. Toutefois, afin de respecter la Convention, toute limitation à l'expression religieuse doit toujours être prescrite par une loi claire, accessible, ayant un but légitime, proportionnée et nécessaire dans une société démocratique.

Afin d'aider les Etats à faire face à ces dilemmes, les orientations qui suivent présentent les principes d'action de base tels qu'ils sont consacrés dans la Convention et la jurisprudence de la Cour. Ces principes ont été appliqués à un certain nombre de questions pertinentes auxquelles les sociétés sont confrontées, tels que le port en public de symboles et vêtements religieux, la manifestation de la religion et des convictions dans les prisons, indiquer son appartenance religieuse sur les documents officiels, l'autonomie des communautés religieuses ou la manière de combattre le discours et les crimes de haine. Outre les normes juridiques existantes, nous nous sommes également inspirés des recommandations adoptées par le Comité des Ministres à l'intention des Etats membres ou celles émanant d'organes de suivi tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité européen des droits sociaux, et d'autres organes du Conseil de l'Europe comme l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

Je forme l'espoir que tous nos Etats y trouveront une contribution opportune et utile.



**Thorbjørn Jagland,**  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
Strasbourg, 7 décembre 2015

# 1. INTRODUCTION

1. Le présent document a été préparé pour faire suite à une proposition issue d'un débat thématique sur « la liberté de religion et la situation des minorités religieuses » tenu en décembre 2012 au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>. Le but de cette compilation est de fournir un aperçu complet des normes existantes du Conseil de l'Europe relatives aux principes de liberté de pensée, de conscience et de religion et des liens avec d'autres droits contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interprétant ces droits. Les normes juridiques énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme sont complétées par celles contenues dans les autres traités du Conseil de l'Europe. A cela viennent s'ajouter les recommandations et lignes directrices adoptées par d'autres organes du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>. Bien que non juridiquement contraignantes, celles-ci font partie intégrante de l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe<sup>4</sup>. Les normes existantes sont présentées dans la compilation de manière non-hiérarchique mais sous de nombreux thèmes pertinents, de manière à souligner le rôle complémentaire des différents organes du Conseil de l'Europe. La compilation est complétée par un recueil des bonnes pratiques nationales<sup>5</sup>. Une sélection de bonnes pratiques pertinentes reçues d'Etats membres est présentée en annexe au présent document.

2. La compilation a été préparée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans le cadre de ses travaux sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Les travaux en cours du CDDH sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses incluent également l'élaboration de lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en œuvre effective des normes applicables dans ce domaine. Pour la partie

---

2. 1158<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, 12-13 décembre 2012, point 1.6 Débat thématique : « La liberté de religion et la situation des minorités religieuses », voir résumé élaboré par le président.

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

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

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

rédactionnelle de la préparation de de la compilation et des lignes directrices, le CDDH a créé un groupe de travail, le Groupe de rédaction sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses (CDDH-DC), qui s'est réuni deux fois en 2014 dans sa composition restreinte<sup>6</sup> pour rédiger la compilation et trois fois en 2014 et 2015 dans sa composition élargie<sup>7</sup> pour rédiger les lignes directrices.

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

3. Les travaux du Conseil de l'Europe s'appuient sur les valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que dans les traités, recommandations et lignes directrices élaborés au niveau européen, au premier rang desquels la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Convention »)<sup>8</sup>. Ces textes énoncent un certain nombre de normes relatives aux principes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et à leurs liens avec d'autres droits énoncés dans la Convention, en particulier la liberté d'expression et la liberté d'association.

---

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

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

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

4. Dès le premier Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Vienne en 1993, peu après l'élargissement de l'Organisation, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ont reconnu que la protection des minorités nationales et la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme étaient essentiels à la stabilité et la sécurité démocratique en Europe. Il a également été souligné lors du Sommet de Vienne que le sensationnalisme médiatique pouvait créer un sentiment d'insécurité si l'exigence d'impartialité n'était pas respectée. C'est pourquoi il a été décidé d'élaborer une Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>9</sup> créant les conditions nécessaires pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de développer leur culture tout en préservant leur religion et leurs traditions et coutumes. En outre, il a été décidé de mener une politique de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en créant une Commission européenne contre le racisme et l'intolérance<sup>10</sup>. Par la suite, lors du troisième Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie en 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont à nouveau condamné avec fermeté toutes formes d'intolérance et de discrimination, notamment celles fondées sur le sexe, la race et la religion, y compris l'antisémitisme et l'islamophobie.

5. Depuis le Sommet de Varsovie, la gestion démocratique de la diversité culturelle de l'Europe figure au premier rang des préoccupations politiques de l'Organisation, l'objectif étant de prévenir les conflits et d'assurer l'intégration et la cohésion sociale. Le Conseil de l'Europe a ainsi lancé en 2008 un Livre blanc intitulé « Vivre ensemble dans l'égalité » contenant des orientations sur les politiques et bonnes pratiques dans le domaine du dialogue interculturel, y compris le dialogue interreligieux. C'est dans ce cadre que se tiennent chaque année les « Rencontres sur la dimension religieuse du dialogue interculturel » sous l'égide du Comité des Ministres, avec des représentants des religions traditionnellement présentes en Europe, des représentants des convictions non religieuses

---

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

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

ainsi que d'autres acteurs de la société civile<sup>11</sup>. La création de réseaux de bonnes pratiques comme les Cités interculturelles<sup>12</sup> et la campagne médiatique 2008-2010 contre la discrimination<sup>13</sup> ont également fait suite au « Livre blanc ». En vue de promouvoir le dialogue interculturel, le Conseil de l'Europe a élaboré un programme pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et le renforcement des compétences interculturelles fondé sur les droits et responsabilités des citoyens, qui inclut des recommandations de bonnes pratiques en matière d'éducation interculturelle.

6. Le Conseil de l'Europe œuvre à la mise au point de réponses communes au développement des nouvelles technologies de l'information, en se fondant sur les normes et valeurs qui sont les siennes, tout en veillant à assurer un équilibre adéquat entre le droit à l'information et le respect de la vie privée. Toute intolérance qui se manifeste sous la forme de propos haineux, que ce soit en ligne ou non, est incompatible avec la promotion de la tolérance et du pluralisme dans les sociétés démocratiques. C'est pour cette raison que le Conseil de l'Europe a lancé en 2012 une campagne à l'intention des jeunes sur le thème de la lutte contre le discours de haine en ligne<sup>14</sup>.

7. En 2011, un Groupe d'éminentes personnalités établi sur proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur le thème « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle ». Ce rapport examine un certain nombre de menaces pour les valeurs du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la

---

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

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

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

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

montée de l'intolérance et de la discrimination, les sociétés parallèles, l'extrémisme islamiste, la perte de libertés démocratiques et le risque de conflit entre la liberté de religion et la liberté d'expression. Les principes directeurs énumérés au début de la deuxième partie de ce rapport constituent en quelque sorte un manuel sur la diversité.

8. En 2014, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a présenté au Comité des Ministres un rapport présentant une analyse approfondie de la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, fondée sur les conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe<sup>15</sup>. Il se réfère sur la montée des cas graves de violations des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, et notamment du racisme, du discours de haine et de la discrimination. Plus particulièrement, le rapport attire l'attention sur le fait que la religion sert toujours davantage de prétexte à la discrimination<sup>16</sup>.

9. L'application efficace des normes du Conseil de l'Europe au niveau national et local est essentielle pour garantir le respect effectif des droits de l'homme et réaliser une plus grande unité entre ses Etats membres. Les activités d'éducation, de formation et de sensibilisation des professionnels du droit constituent l'un des piliers de l'action systématique en faveur de la mise en œuvre des droits de l'homme. La formation permet par exemple aux agents et responsables du système policier et judiciaire d'acquérir une meilleure connaissance de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a élaboré des programmes de soutien spécifiques pour la formation aux normes des droits de l'homme dans ses Etats membres<sup>17</sup>.

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

10. Pour réaliser une plus grande unité entre ses Etats membres, le Conseil de l'Europe a produit divers instruments juridiques qui contiennent les normes européennes applicables en matière de protection et de

---

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

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

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

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

11. **L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**, est l'organe délibérant de l'Organisation, dont les membres sont des parlementaires issus des parlements nationaux des Etats membres. Elle doit être consultée sur tous les traités internationaux élaborés au sein du Conseil de l'Europe. Bien que les textes – recommandations, résolutions et avis – adoptés par l'APCE ne soient pas juridiquement contraignants, ils sont une source d'inspiration et de conseils pour le Comité des Ministres. Ces textes ont donc souvent été à l'origine de l'adoption de nouveaux instruments juridiques par le Comité des Ministres<sup>18</sup>.

12. Le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**, organe consultatif du Comité des Ministres, représente les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres. Ses recommandations

---

18. Par exemple, la Recommandation 38 de l'Assemblée sur « les droits de l'homme et les libertés fondamentales » qui a conduit le Comité des Ministres à rédiger la Convention européenne des droits de l'homme. Voir également la Recommandation 1134 (1990) relative aux droits des minorités et la Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités (voir ci-après 3.C.ii), la Résolution 337 (1967) relative au droit à l'objection de conscience et la Recommandation 1742 (2006) sur les droits de l'homme des membres des forces armées (voir ci-après 3.A.iii. et v.).



confèrent une dimension locale et régionale au travail du secteur intergouvernemental, par la prise en compte des besoins des représentants élus et des citoyens sur le terrain<sup>19</sup>.

13. Pour assurer la mise en œuvre effective de ses normes en matière de droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a mis en place des mécanismes spécifiques chargés de suivre le respect, par les Etats membres, de leurs obligations découlant des instruments juridiques majeurs. Le plus ancien et le plus connu de ces mécanismes est la **Cour européenne des droits de l'homme** établie par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>20</sup>, qui veille au respect des obligations des Etats au titre de la Convention, en réponse aux requêtes individuelles ou interétatiques dont elle est saisie. La supervision de l'exécution des arrêts de la Cour est assurée par le Comité des Ministres. Ces deux éléments – l'examen par la Cour de la recevabilité<sup>21</sup> et du fond des requêtes<sup>22</sup> et la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres – assurent une amélioration constante de la situation des droits de l'homme dans les Etats membres<sup>23</sup>. Dans ses décisions et arrêts, la Cour (et l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme)<sup>24</sup> donne une interprétation de la portée et du contenu de l'article 9 de la Convention sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ainsi que des autres droits de la Convention qui y sont liés<sup>25</sup>. La jurisprudence rappelle l'importance centrale des convictions

---

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

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

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

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

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

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

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

religieuses et philosophiques dans les sociétés européennes et insiste sur les valeurs fondamentales que sont le pluralisme et la tolérance (voir ci-après 2.i).

14. Le mécanisme judiciaire de la Cour, unique sur le plan international, est complété – pour ce qui est des droits sociaux et économiques garantis par la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée – par un mécanisme de contrôle dans lequel les décisions relatives à la conformité des politiques nationales avec les dispositions de la Charte sont prises par le **Comité européen des droits sociaux**<sup>26</sup>.

15. Le **Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**<sup>27</sup> est chargé de suivre la mise en œuvre des droits des personnes appartenant à des minorités nationales énoncés dans cette convention, par le biais d'un mécanisme indépendant reposant sur l'établissement de rapports par les Etats<sup>28</sup>. Bien que la Convention-cadre soit centrée sur le principe de non-discrimination, elle porte également sur d'autres principes de droits de l'homme comme la liberté de conscience et de religion<sup>29</sup>.

---

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

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

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

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

16. D'autres organes non judiciaires du Conseil de l'Europe examinent dans leurs travaux divers aspects des principes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et leurs liens avec d'autres droits énoncés dans la Convention, notamment la liberté d'expression. La **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)** est chargée de combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme, ses protocoles additionnels et la jurisprudence y relative<sup>30</sup>. Elle consacre une grande partie de ses activités à la question de la religion<sup>31</sup>.

17. Le Bureau du **Commissaire aux droits de l'homme** fournit des conseils et des informations sur la protection des droits de l'homme et la prévention des violations de ces droits<sup>32</sup>. Le statut indépendant du Commissaire lui permet de formuler des avis et observations sur des questions ayant trait à la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>33</sup>.

---

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

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

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

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

18. La **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)** est l'organe du Conseil de l'Europe spécialisé dans les questions constitutionnelles<sup>34</sup>. Sa principale mission est d'apporter aux Etats des conseils sous la forme d'avis juridiques sur des projets de loi ou des textes de loi déjà en vigueur qui lui sont soumis pour examen. Ces avis concernent souvent la protection constitutionnelle des droits fondamentaux dans les Etats membres, dont la liberté de pensée, de conscience et de religion et d'autres droits connexes parmi lesquels la liberté d'association ou la liberté d'expression<sup>35</sup>.

---

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

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

## 2. PRINCIPES GÉNÉRAUX ET DÉFINITIONS

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

19. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société<sup>36</sup>. La liberté religieuse comprend à la fois la pensée, conscience et croyance individuelle (*for intérieur*) et l'expression de celles-ci (*for externe*). Le premier aspect du droit énoncé au premier paragraphe de l'article 9, celui de célébrer n'importe quelle conviction religieuse et de changer de religion ou de conviction, est absolu et inconditionnel. Toutefois, comme le dit ensuite l'article 9, paragraphe 1, la liberté de religion comprend un deuxième aspect, à savoir la liberté de manifester sa croyance seul et en privé mais aussi de la pratiquer en société avec autrui et en public. Une conviction religieuse peut se manifester par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (voir ci-après 3.A.i). Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses<sup>37</sup>.

20. La Cour a rappelé que pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une société démocratique<sup>38</sup>. Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante<sup>39</sup>. La Cour estime que le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et

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

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

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

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

concepts artistiques, littéraires et socio-économiques, et considère qu'une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale<sup>40</sup>. Elle a expressément reconnu que la diversité devait être perçue non pas comme une menace mais comme une richesse<sup>41</sup>.

21. Selon le Préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la diversité culturelle doit être vue comme un facteur non de division, mais d'enrichissement. Une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité<sup>42</sup>.

22. Le Comité des Ministres a rappelé dans sa Déclaration sur la liberté religieuse qu'il ne peut y avoir de société démocratique fondée sur la compréhension et la tolérance sans respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion. La jouissance de cette liberté est une condition nécessaire au vivre ensemble<sup>43</sup>. Le respect mutuel ne sert pas qu'à prévenir les tensions et les conflits : il protège aussi la liberté de croyance et de religion, l'une des pierres angulaires de toutes les normes en matière de droits de l'homme. Ce droit doit donc s'appliquer sans discrimination aucune à l'encontre d'une religion, d'une croyance ou des personnes sans religion<sup>44</sup>.

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

23. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion énoncé à l'article 9 présente une double dimension, à la fois interne (*for intérieur*)<sup>45</sup> et externe (*for externe*)<sup>46</sup>. Dans sa dimension interne, c'est-à-dire la liberté d'avoir

---

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

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

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

43. Adoptée le 20 janvier 2011 à la 1103<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

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

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

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

une religion ou des convictions et d'en changer, ce droit est absolu et ne peut faire l'objet d'aucune restriction<sup>47</sup>. En revanche, dans sa dimension externe, c'est-à-dire « la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites », ce droit n'est pas absolu et peut faire l'objet de restrictions, mais uniquement dans les circonstances bien déterminées énoncées à l'article 9, paragraphe 2 de la Convention, comme cela sera expliqué ci-après.

### iii. Restrictions

24. La Cour a observé que, dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de pensée, de conscience et de religion de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun<sup>48</sup>. L'article 9, paragraphe 2 définit les circonstances dans lesquelles un Etat peut légitimement imposer des restrictions à la manifestation du droit à la liberté de religion ou de conviction, pour autant que ces restrictions soient « prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Dans sa jurisprudence, la Cour applique généralement les trois critères suivants lors de l'examen des griefs alléguant de restrictions à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

- « *prévues par la loi* »

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

---

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

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

pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante<sup>49</sup>.

- **« but légitime »**

26. L'ingérence litigieuse doit avoir poursuivi un but légitime de protection de la sécurité publique<sup>50</sup>, de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou des droits et libertés d'autrui<sup>51</sup> conformément à l'article 9, paragraphe 2<sup>52</sup>. La Cour a rappelé que l'énumération des exceptions à la liberté de chacun de manifester sa religion ou ses convictions qui figure dans le second paragraphe de l'article 9 est exhaustive et que la définition de ces exceptions est restrictive<sup>53</sup>. Pour être compatible avec la Convention, une restriction à cette liberté doit notamment être inspirée par un but susceptible d'être rattaché à l'un de ceux que cette disposition énumère<sup>54</sup>. La pratique de la Cour est d'être plutôt succincte lorsqu'elle vérifie l'existence d'un but légitime au sens des seconds paragraphes des articles 8 à 11 de la Convention<sup>55</sup>.

- **« nécessaire dans une société démocratique »**

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

---

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

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

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

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

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

54. *S.A.S. c. France*, § 113.

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



«restrictions plus rigoureuses aux restrictions» des manifestations religieuses et protègent ainsi une gamme plus large d'activités religieuses<sup>56</sup>.

28. En examinant si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour «nécessaires dans une société démocratique», la Cour a cependant toujours déclaré que les Etats contractants jouissaient d'une marge d'appréciation certaine mais pas illimitée (voir ci-après 2.vi). C'est au demeurant à la Cour européenne de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention, ce qu'elle fait en appréciant, dans les circonstances de la cause, notamment si l'ingérence correspond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé »<sup>57</sup>. La Cour a noté à cette occasion que l'adjectif « nécessaire » n'a pas non plus la souplesse de termes tels que « utile » ou « opportun »<sup>58</sup>.

29. Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, par exemple la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique<sup>59</sup>. Ces valeurs amènent à conclure que les pouvoirs publics peuvent légitimement juger nécessaire de protéger les convictions religieuses des fidèles contre l'expression d'attaques injurieuses<sup>60</sup> (voir également ci-après au paragraphe 2.v.). Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse sur la base de l'ensemble du dossier<sup>61</sup>.

#### **iv. Obligations positives**

30. En vertu de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats contractants reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis par la Convention et ses protocoles. En conséquence, un Etat est avant tout soumis à une obligation négative de s'abstenir de toute ingérence dans les droits ainsi garantis. Cette obligation négative transparaît, par exemple, dans la formulation de

---

56. CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, § 35.

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

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

59. Voir *Kokkinakis c. Grèce*, § 31.

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

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

l'article 9, paragraphe 2, qui dispose que « [L]a liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles [...] ». L'obligation générale de reconnaissance de ces droits ne se limite pas toutefois à exiger des Etats qu'ils s'abstiennent de porter atteinte aux droits protégés : elle peut aussi leur imposer d'agir. Les droits garantis par la Convention doivent en effet être concrets et effectifs. Aussi la jurisprudence de la Cour défend-elle l'idée de l'existence « d'obligations positives », en vertu desquelles il incombe à l'Etat de prendre certaines mesures en vue de protéger les droits des individus<sup>62</sup>.

31. Le principe fondamental qui anime la jurisprudence relative aux obligations positives est l'obligation faite aux pouvoirs publics de veiller à l'existence de la liberté de religion et de conviction dans un esprit de pluralisme et de tolérance mutuelle<sup>63</sup> (voir également ci-dessus 2.i). Il n'est donc pas toujours évident de déterminer s'il existe une obligation positive de protéger la pensée, la conscience ou la religion. De manière plus générale, lorsqu'elle se prononce sur la présence ou non d'une obligation positive, la Cour de Strasbourg s'emploie à « tenir compte du juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu ou des individus concernés »<sup>64</sup>.

## **v. Nécessité d'un équilibre entre les droits**

32. La liberté de pensée, de conscience et de religion telle que garantie à l'article 9 est étroitement liée à d'autres droits énoncés dans la Convention, en particulier la liberté d'expression (article 10)<sup>65</sup>, la liberté de réunion et d'association (article 11)<sup>66</sup> mais également le droit au respect de

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

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

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

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

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

la vie privée (article 8)<sup>67</sup>. Ces droits sont garantis de manière égale par la Convention mais non sans certaines restrictions, selon les conditions énoncées aux seconds paragraphes de ces articles (voir ci-dessus 2.iii). Bien qu'ils soient complémentaires, leur exercice peut quelquefois faire entrer en jeu des intérêts contradictoires. Dans pareille situation, l'Etat devra procéder à une mise en balance des droits concurrents afin de ménager un juste équilibre entre eux<sup>68</sup>. Le caractère approprié de cette mise en balance fait l'objet d'un contrôle de la Cour à l'aune du principe de proportionnalité. L'interprétation faite par celle-ci de l'article 9 et des garanties connexes dépend dans une large mesure du litige en question (voir également ci-après 2.vi).

33. Dans le cas d'attaques contre des croyances religieuses, les intérêts contradictoires en présence sont d'une part, le droit du requérant de communiquer au public ses idées sur la doctrine religieuse et d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>69</sup>. L'une des questions qui peut se poser à cet égard serait de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics peuvent porter atteinte à la liberté d'expression pour protéger la sensibilité religieuse des adeptes d'une confession donnée en empêchant ou en sanctionnant la diffusion de matériel offensant ou injurieux susceptible de dissuader ces derniers de pratiquer ou de professer leur foi en la tournant en dérision<sup>70</sup>. D'un côté, il ne faut pas oublier que la liberté d'expression garantie par l'article 10 vaut également pour les idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Par ailleurs, le maintien d'une société pluraliste exige que les adeptes d'une confession acceptent simultanément que

---

67. *Schüth c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010, § 57 et *Obst c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010.

68. Déclaration du Comité des Ministres sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses, adoptée le 1<sup>er</sup> juillet 2009 à la 1062<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

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

70. *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, §§ 55-56 : « On peut légitimement estimer que le respect des sentiments religieux des croyants tel qu'il est garanti à l'article 9 a été violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse ; de telles représentations peuvent passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique. La Convention doit se lire comme un tout et, par conséquent, l'interprétation et l'application de l'article 10 (art.10) en l'espèce doivent s'harmoniser avec la logique de la Convention » ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, § 60.

leurs convictions puissent faire l'objet de critiques et que les idées qui contestent directement leurs croyances soient diffusées<sup>71</sup>. D'un autre côté, quiconque exerce son droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 a également des devoirs et des responsabilités, parmi lesquels l'obligation d'assurer la jouissance paisible des droits d'autrui, par exemple ceux garantis à l'article 9<sup>72</sup>.

34. Il existe également un risque de conflit entre la liberté d'expression et l'interdiction de toute forme de discrimination. Dans les cas où l'exercice de la liberté d'expression sert à l'incitation à la haine contre un groupe religieux et revêt les caractéristiques du « discours de haine » en cela que les propos injurieux visent ou sont de nature à attiser un sentiment de malveillance à l'encontre d'un groupe de la société, il a peu de chances de bénéficier d'une quelconque protection, notamment à la lumière de l'article 17 de la Convention qui interdit l'abus de droit<sup>73</sup> (voir ci-après 3.C.iii).

35. Dans la pratique, nombre de requêtes alléguant d'une violation du droit d'un individu de prendre part à la vie d'une société démocratique, garanti par les libertés d'expression, de réunion et d'association aux articles 10<sup>74</sup> et 11<sup>75</sup>,

---

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

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

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

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

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

peuvent également se prévaloir de l'article 9, bien que la Cour ait à plusieurs reprises été amenée à conclure que les questions soulevées par une requête pouvaient être mieux tranchées sur le terrain de l'une ou l'autre de ces deux autres garanties.

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

36. La Cour a établi dans sa jurisprudence que les autorités bénéficient d'une certaine latitude, c'est-à-dire d'une marge d'appréciation, pour déterminer les mesures les plus appropriées à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi. Grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités nationales se trouvent souvent mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les questions relevant des articles concernés<sup>76</sup>. Cette doctrine permet aux Etats de promulguer des lois et d'appliquer des politiques différentes en fonction de leurs particularités historiques et culturelles<sup>77</sup>. Le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention<sup>78</sup> introduit une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation<sup>79</sup>.

---

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

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

78. Le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 213) a été adopté par le Comité des Ministres le 16 mai 2013 et ouvert à la signature des Etats membres le 24 juin 2013. Il entrera en vigueur après ratification par l'ensemble des Etats contractants de la Convention européenne des droits de l'homme. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, il avait été ratifié par 10 Etats membres : Azerbaïdjan, Estonie, Irlande, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Saint-Marin et République slovaque. L'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Allemagne, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni l'ont signé mais pas encore ratifié.

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

79. L'article premier du Protocole n° 15 se lit comme suit : A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit : « *Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme instituée par la présente Convention* ». Voir également le rapport explicatif du Protocole, § 9.

37. En outre, la Cour a rappelé que la marge d'appréciation reconnue à l'Etat est plus large lorsqu'il n'y a pas de consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur l'importance relative des intérêts en jeu ou sur les meilleurs moyens de les protéger<sup>80</sup>. La Cour peut également, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des Etats Parties à la Convention<sup>81</sup>. De façon générale, la marge d'appréciation est ample lorsque l'Etat doit ménager un équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou différents droits protégés par la Convention<sup>82</sup> (voir également ci-dessus au point 2.v). Elle n'est toutefois pas illimitée et ne saurait empêcher la Cour de procéder à un examen critique de la proportionnalité des mesures incriminées. La marge d'appréciation de l'Etat va donc de pair avec un contrôle européen<sup>83</sup>.

38. S'agissant de l'article 9 de la Convention, il convient donc, en principe, de reconnaître à l'Etat une ample marge d'appréciation dans la détermination des dispositions à prendre afin de garantir la conformité avec la Convention, dans le respect des besoins et des ressources de la société civile et des individus<sup>84</sup>, et dans la décision de, si oui ou non, et dans quelle mesure, une restriction au droit à manifester sa religion ou ses convictions est « nécessaire ». Cela étant, pour déterminer l'ampleur de la marge d'appréciation dans une affaire donnée, la Cour doit également tenir compte de l'enjeu propre à l'espèce<sup>85</sup>. La Cour a notamment affirmé que lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions<sup>86</sup>, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national<sup>87</sup>. En effet, il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société et le

---

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

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

82. *Schüth c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010, § 56.

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

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

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

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

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

sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes. La réglementation en la matière peut varier, par conséquent, d'un pays à l'autre, en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public. Dès lors, le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'Etat concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré<sup>88</sup>. De même, selon la jurisprudence de la Cour, la décision de perpétuer ou non une tradition relève du principe de la marge d'appréciation de l'Etat répondant. La Cour prend en considération le fait que l'Europe est marquée par une importante diversité entre les Etats qui la composent, notamment dans la sphère des développements culturels et historiques. Elle souligne néanmoins que la référence à une tradition ne peut libérer un Etat contractant de son obligation à respecter les droits et libertés inscrits dans la Convention et ses Protocoles<sup>89</sup>.

39. Cette marge d'appréciation est particulièrement pertinente en ce qui concerne les restrictions à la liberté d'expression dans le domaine de la religion, car ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fort dans le temps et dans l'espace, spécialement à notre époque, caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions. Pour la Cour, une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux Etats contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion. Du reste, comme dans le domaine de la morale, et peut-être à un degré plus important encore, les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à la « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses<sup>90</sup>.

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

40. Dans l'exercice de son pouvoir de réglementation et dans sa relation avec les religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial<sup>91</sup>. Il doit notamment s'abstenir de prendre parti dans les conflits religieux. Le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer la cause des

---

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

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

90. *Wingrove c. Royaume-Uni*, § 58.

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

tensions en supprimant le pluralisme mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres<sup>92</sup>. Du reste, l'existence de certaines tensions n'est que la conséquence inévitable du pluralisme<sup>93</sup>.

41. Dans la législation relative à la structure des communautés religieuses, l'exigence de neutralité exclut toute appréciation par l'Etat de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci<sup>94</sup>. Par conséquent, des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique, constitueraient une atteinte à la liberté de religion<sup>95</sup>. Le fait que les requérants, qui contestent le résultat de l'intervention de l'Etat, aient eu la possibilité de créer une nouvelle organisation religieuse n'entre pas en ligne de compte pour déterminer s'il y a eu une ingérence dans leurs droits<sup>96</sup>.

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

42. Les Etats sont tenus de respecter et de garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion sans distinction aucune. La protection prévue à l'article 9 de la Convention est renforcée par l'interdiction de la discrimination à l'article 14 et à l'article 1 du Protocole n° 12<sup>97</sup>. Ces deux dispositions mentionnent expressément « la religion, les opinions politiques ou autres » parmi les motifs de discrimination interdits. Le sens du mot « discrimination » inscrit à l'article 1 du Protocole n° 12 est censé être identique à celui du terme figurant à l'article 14 de la Convention<sup>98</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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



43. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que par « discrimination », il y a lieu d'entendre un traitement différencié, sans justification objective et raisonnable, de personnes placées dans des situations analogues<sup>99</sup>. Les Etats jouissent toutefois d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement<sup>100</sup>. La Cour a également jugé discriminatoire l'absence de traitement différencié à l'égard de personnes placées dans des situations sensiblement différentes<sup>101</sup>. Par conséquent, la Cour ne doit pas négliger les particularités de diverses religions, lorsque cette diversité a une signification essentielle dans la solution du litige porté devant elle<sup>102</sup>.

44. Peuvent être considérées comme discriminatoires une politique ou une mesure générale qui ont des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, même si elles ne visent pas spécifiquement ce groupe et s'il n'y a pas d'intention discriminatoire<sup>103</sup>. Il n'en va toutefois ainsi que si cette politique ou cette mesure manquent de justification « objective et raisonnable », c'est-à-dire si elles ne poursuivent pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé<sup>104</sup>.

45. Si un Etat va au-delà de ses obligations en vertu de l'article 9 et crée des droits additionnels relevant du champ plus large de la liberté de religion ou de conscience, ces droits seront alors protégés par l'article 14 combiné avec l'article 9 contre toute application discriminatoire du droit interne<sup>105</sup>. Une distinction qui tient compte des différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un pays donné est par exemple possible, tant que ces références ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination<sup>106</sup>.

---

99. *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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



### 3. QUESTIONS THÉMATIQUES

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

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

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

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

47. La liberté énoncée à l'article 9, paragraphe 1, s'entend comme le droit de chaque personne de former et d'exprimer librement ses pensées et convictions, forgées à partir d'un ensemble de valeurs éthiques ou religieuses. Dans la limite de ce que l'on appelle le « for intérieur », ces libertés ont un caractère absolu et ne peuvent faire l'objet de restrictions. L'article 9, paragraphe 1 garantit par ailleurs la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, ce qui implique une certaine forme d'interaction avec d'autres personnes ou des institutions de la société. Les actes relevant de la dimension « externe » de cette liberté peuvent être entrepris par des individus ou par des entités collectives, notamment les Eglises et les organisations religieuses<sup>107</sup>. Dans ce domaine, des restrictions sont possibles conformément au second paragraphe de l'article 9.

48. L'article 9 implique notamment la liberté d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer<sup>108</sup>. Il garantit également la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou de ne pas la manifester.

---

107. Voir ci-après 3.B.

108. Voir, par exemple, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31 ; *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], § 34 ; *Leyla Şahin c. Turquie*, § 104 ; *S.A.S. c. France*, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 124.

49. Excepté l'article 9, il arrive que des questions relatives à la conscience aux convictions se posent sur le terrain d'autres articles de la Convention. Ainsi, comme cela a déjà été mentionné précédemment, il existe un lien étroit entre l'article 9 et le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8<sup>109</sup>, la liberté d'expression garantie par l'article 10 et le droit d'association consacré par l'article 11<sup>110</sup>. D'autres dispositions viennent renforcer l'article 9, comme celles de l'article 2 du Protocole n° 1, qui imposent de respecter les convictions philosophiques et religieuses des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants<sup>111</sup>. L'article 14 prévoit en outre la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention, sans distinction aucune, fondée notamment sur la religion<sup>112</sup>.

### **i. Liberté de manifester sa pensée, conscience et religion**

50. La Cour a délimité les contours généraux de la manifestation des convictions religieuses dans son arrêt de principe *Kokkinakis c. Grèce*<sup>113</sup> ayant trait à l'article 9 :

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

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

[...]

---

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

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

111. Voir ci-après 3.A.ix.

112. Voir également ci-après 3.C.ii.

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

51. En l'espèce<sup>114</sup>, la Cour a également précisé qu'à des fins de promotion du pluralisme dans le cadre de la Convention, l'article 9 protège non seulement les convictions religieuses mais également l'absence de convictions et les convictions non religieuses :

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

### ***Champ d'application général***

52. Le champ d'application de l'article 9 est potentiellement large et couvre la liberté de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public. Cette liberté a donc une double dimension. Elle est reconnue aux personnes physiques (y compris les mineurs)<sup>115</sup> comme aux entités collectives (personnes morales, associations, y compris les Eglises)<sup>116</sup>. La manifestation d'une religion ou d'une conviction peut prendre diverses formes, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Le terme « pratiques » au sens du paragraphe 1 ne couvre toutefois pas en tant que « manifestation » de la conviction tout acte qui est inspiré, motivé ou influencé par elle. Ainsi, une action ou une omission n'étant pas l'expression directe d'une conviction ou n'ayant qu'un rapport lointain avec un principe de foi échappe à la protection de l'article 9, paragraphe 1. Pour être qualifié de « manifestation » au sens de l'article 9, l'acte en question doit être étroitement lié à la religion ou à la conviction ; des actes du culte ou de dévotion, de l'enseignement ou de l'accomplissement de rites relevant de la pratique d'une religion ou d'une conviction sous une forme généralement reconnue en constitueraient un exemple<sup>117</sup>. En revanche, on ne saurait considérer comme protégés par l'article 9, paragraphe 1 les faits et gestes de particuliers qui n'expriment pas réellement la conviction dont il s'agit, même s'ils sont motivés ou inspirés par celle-ci<sup>118</sup>.

---

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

115. Voir ci-après 3.A.x.

116. Voir ci-après 3.B.

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

118. *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, décision de la Commission du 12 octobre 1978, §71.

53. Le champ d'application de l'article 9 de la Convention ne peut être étendu de manière à se soustraire à une législation générale, par exemple<sup>119</sup>, bien que la Cour puisse se pencher sur la question de la compatibilité des lois générales avec cet article. Il n'englobe pas non plus des questions telles que l'inexistence du divorce<sup>120</sup>. Un refus de remettre à une ex-épouse une lettre de répudiation en droit hébraïque ou le choix du prénom d'un enfant ne constituent pas davantage la manifestation de convictions<sup>121, 122</sup>.

54. De même, il peut être nécessaire dans certains cas de vérifier s'il ne serait pas plus judicieux d'examiner un grief au regard d'une autre disposition de la Convention. La Cour peut ainsi considérer que certaines manifestations d'opinions et de convictions relèvent non pas de l'article 9, mais plutôt de l'article 10 de la Convention. Elle a par exemple estimé que la distribution de tracts contre l'avortement aux abords d'une clinique ne constituait pas l'expression de convictions religieuses ou philosophiques, dans la mesure où cette activité consistait pour l'essentiel à persuader les femmes de renoncer à l'IVG<sup>123</sup>. En revanche, les ingérences dans l'exercice du droit à la diffusion de ce type de documents peuvent relever de la liberté d'expression garantie par l'article 10. Le fait qu'une organisation religieuse soit privée de ressources matérielles, par exemple, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 9, mais relève plutôt de la protection de la propriété prévue à l'article 1 du Protocole n° 1<sup>124</sup>. De même, il pourrait être préférable d'apprécier sous l'angle du droit de propriété – associé à l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance des garanties accordées par la Convention – le refus d'exonérer un

---

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

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

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

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

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

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

contribuable de l'assujettissement à un impôt ecclésial au motif de sa non-inscription, plutôt que de l'examiner comme une question de conscience ou de religion<sup>125</sup>. Enfin, il a été jugé qu'une allégation d'ingérence dans la manifestation d'une conviction en raison d'un refus de reconnaître un mariage avec une mineure autorisé par la loi islamique, n'entraîne pas dans le champ d'application de l'article 9, mais relevait de l'article 12<sup>126</sup>.

55. En tout état de cause, l'existence d'un lien suffisamment étroit et direct entre l'acte et la conviction qui en est à l'origine doit être établie au vu des circonstances de chaque cas d'espèce. En particulier, le requérant n'est aucunement tenu d'établir qu'il a agi conformément à un commandement de la religion en question<sup>127</sup>.

### **Restrictions**

56. La manifestation par une personne de sa religion ou de ses convictions pouvant avoir des conséquences pour autrui, les rédacteurs de la Convention ont assorti ce volet de la liberté de religion des réserves émises à l'article 9, paragraphe 2<sup>128</sup>.

57. Cela étant, le caractère fondamental des droits garantis à l'article 9, paragraphe 1 se traduit aussi par le mode de formulation de la clause relative à leur restriction. A la différence des seconds paragraphes des articles 8, 10 et 11, qui s'appliquent à l'ensemble des droits mentionnés en leur premier paragraphe, celui de l'article 9 ne vise que la « liberté de manifester sa religion ou ses convictions ». Il constate de la sorte que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun<sup>129</sup>. En revanche, le droit d'avoir ou non une croyance et de changer de religion selon sa conscience est un droit absolu<sup>130</sup> non couvert par les restrictions énoncées au paragraphe 2 de l'article 9.

---

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

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

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

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

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

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

58. Le second paragraphe de l'article 9 dispose que toute restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction doit être prévue par la loi et nécessaire, dans une société démocratique, à la poursuite de l'un ou de plusieurs des buts légitimes qui y sont énoncés<sup>131</sup>.

59. La jurisprudence relative à l'article 9 de la Convention veut également que, si l'intéressé a la possibilité de prendre des mesures pour contourner une restriction à sa liberté de manifester sa religion ou sa conviction, il n'y ait pas d'ingérence dans l'exercice du droit découlant de l'article 9, paragraphe 1 et la restriction n'ait donc pas à être justifiée au regard de l'article 9, paragraphe 2<sup>132</sup>. Dans l'affaire *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, concernant le refus de délivrer à une communauté religieuse l'autorisation nécessaire pour pratiquer, conformément à ses prescriptions religieuses, l'abattage d'animaux dans le but de les consommer, la Cour a estimé qu'il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière. Cela n'étant pas le cas, la Cour a estimé que le refus d'agrément litigieux ne constituait pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion<sup>133</sup>.

60. Enfin, il convient de souligner que l'énumération des exceptions à la liberté de chacun de manifester sa religion ou ses convictions qui figure dans le second paragraphe de l'article 9 est exhaustive et que la définition de ces exceptions est restrictive<sup>134</sup>. Pour être compatible avec la Convention, une restriction à cette liberté doit notamment être inspirée par un but susceptible d'être rattaché à l'un de ceux que cette disposition énumère<sup>135</sup>.

61. Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à défendre le droit fondamental à la liberté d'expression en veillant à ce que les lois nationales ne limitent pas abusivement les discours fondés sur des considérations religieuses<sup>136</sup>.

---

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

132. *Ibid.*, § 83.

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

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

135. Voir entre autres, *S.A.S. c. France*, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 113.

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



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

62. Le port de symboles ou de vêtements religieux constitue une forme de manifestation des convictions religieuses au sens de l'article 9. Dans l'arrêt *Eweida et autres*<sup>137</sup> la Cour a qualifié cette manifestation de droit fondamental, non seulement parce qu'une société démocratique saine a besoin de tolérer et soutenir le pluralisme et la diversité mais aussi en raison de l'utilité que revêt, pour quiconque fait de la religion un principe essentiel de sa vie, la possibilité de communiquer cette conviction à autrui<sup>138</sup>.

63. Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de l'article 9 à l'égard de la première requérante, considérant qu'un juste équilibre n'avait pas été ménagé entre la volonté de la requérante de manifester sa religion par le port d'une croix et l'intérêt de l'employeur privé. Elle a également noté que rien ne prouvait que le port d'autres symboles religieux, précédemment autorisés, eût nui à l'image de la compagnie aérienne en question<sup>139</sup>.

64. Par conséquent, les restrictions au port de vêtements ou d'autres signes ostentatoires révélant des croyances religieuses constituent normalement des ingérences dans le droit de manifester ses convictions religieuses. La compatibilité de ces restrictions avec l'article 9 dépendra des motifs invoqués pour les justifier, de la proportionnalité de l'ingérence et de la question de savoir si un juste équilibre a été ménagé. Comme l'a également souligné la Cour dans l'affaire *Eweida*, l'importance que revêtait pour la deuxième requérante la possibilité de manifester sa religion par le port visible de la croix doit peser lourdement dans la balance<sup>140</sup>.

---

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

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

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

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

65. Dans ce domaine, la Cour reconnaît aux pouvoirs publics une certaine marge d'appréciation, notamment lorsque l'Etat justifie son choix par la sécurité publique ou la sécurité d'autrui<sup>141</sup> ou par la nécessité ressentie d'empêcher certains mouvements religieux fondamentalistes de faire pression sur des personnes non pratiquantes ou appartenant à d'autres confessions<sup>142</sup>.

66. Cela dit, l'appréciation des motifs de la restriction doit se faire dans chaque cas en tenant compte des circonstances particulières. Dans l'affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*<sup>143</sup>, la Cour a conclu à une violation de l'article 9, observant en particulier que rien ne permettait de démontrer que les requérants représentaient une menace pour l'ordre public ou aient fait acte de prosélytisme en exerçant des pressions abusives sur les passants lors de leur rassemblement. La Cour a souligné que contrairement à d'autres affaires, celle-ci concernait une sanction pour le port d'une tenue vestimentaire particulière dans des lieux publics ouverts à tous, et non la réglementation du port de symboles religieux dans des établissements publics, où la neutralité religieuse peut primer sur le droit de manifester sa religion<sup>144</sup>.

---

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

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

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

144. *Ibid.* §§ 50-52.

67. Dans l'affaire *S.A.S. c. France*<sup>145</sup>, concernant l'interdiction du port d'un voile dissimulant le visage, la Cour a tenu compte de la marge d'appréciation accordée à l'Etat dans le cadre des relations entre l'Etat et les religions dans une société donnée. Elle a conclu que la France disposait en l'espèce d'une ample marge d'appréciation, d'autant plus qu'il n'y avait pas de communauté de vue entre les Etats membres du Conseil de l'Europe sur la question du port du voile intégral dans l'espace public. Il n'y avait pas de consensus européen contre l'interdiction. Par conséquent, l'interdiction en question pouvait passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui ». Partant, il n'y avait eu violation ni de l'article 8 ni de l'article 9 de la Convention. Les différences de réglementation entre les Etats peuvent ainsi passer pour entrer dans le champ de la marge d'appréciation.

68. La Cour a également examiné plusieurs requêtes sur le port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, à la fois par les élèves et étudiants<sup>146</sup> et par les enseignants<sup>147</sup>. Dans l'affaire *Leyla Şahin*

---

145. Arrêt [GC] du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

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

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

c. *Turquie*<sup>148</sup>, la Grande Chambre a rappelé l'ample marge d'appréciation qu'elle accorde aux Etats en la matière :

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

69. S'exprimant sur l'interdiction des vêtements religieux comme la *burqa* et le *niqab*, sujet de débat dans de nombreux pays européens, le Commissaire aux droits de l'homme a considéré en 2011 que l'interdiction générale du voile intégral est une mesure bien mal inspirée, portant atteinte à la vie privée<sup>149</sup>. Il a conseillé de manière générale aux Etats :

---

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

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

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

[...]

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

70. Dans sa Résolution 1743 (2010) « Islam, islamisme et islamophobie en Europe »<sup>150</sup>, l'Assemblée parlementaire évoque l'interdiction du voile intégral ou d'autres vêtements religieux ou particuliers :

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

L'Assemblée parlementaire a également demandé au Comité des Ministres<sup>151</sup> :

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

---

150. Adoptée le 23 juin 2010.

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

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

71. Les juges de Strasbourg se montrent généralement réticents à reconnaître une quelconque obligation positive faite à l'employeur de prendre des mesures destinées à faciliter la manifestation d'une conviction, par exemple en libérant un salarié de ses obligations professionnelles pour lui permettre de pratiquer sa religion à un moment précis ou d'une manière particulière. Les salariés sont tenus de respecter les règles relatives à leurs horaires de travail et le licenciement d'une personne pour une absence au travail motivée par l'accomplissement de rites religieux n'entre pas dans le champ d'application de l'article 9<sup>152</sup>. Dans des affaires concernant l'absence ou le refus de travailler certains jours pour des activités religieuses, il a été considéré que les mesures prises par les autorités à l'encontre des requérants n'étaient pas motivées par les convictions religieuses de ces derniers mais justifiées par les obligations contractuelles spécifiques liant les intéressés à leurs employeurs respectifs. Dans les cas de restrictions imposées par l'employeur à la possibilité pour l'employé de se livrer à des pratiques religieuses, la Commission a conclu dans plusieurs décisions à l'absence d'ingérence dans l'exercice de la liberté de religion du requérant au motif que celui-ci pouvait démissionner de ses fonctions et trouver un autre travail<sup>153</sup>.

72. La Cour a également considéré – dans une affaire portant sur le refus de reporter à une autre date une audience qui avait été fixée à une date correspondant à une festivité juive – que même à supposer qu'il y ait eu ingérence dans le droit du requérant au titre de l'article 9, cette ingérence était prévue par la loi et se justifiait par la protection des droits et libertés d'autrui – notamment le droit des justiciables à bénéficier d'un bon fonctionnement de l'administration de la justice et à voir respecter le principe du délai raisonnable de la procédure<sup>154</sup>.

---

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

153. *Konttinen c. Finlande* (ne relève pas de la protection de l'article 9, la révocation d'un fonctionnaire n'ayant pas respecté ses horaires de travail au motif que l'Eglise adventiste du septième jour, à laquelle il appartenait, interdisait à ses membres de travailler le vendredi après le coucher du soleil) ; voir également *Stedman c. Royaume-Uni* (licenciement d'une salariée par un employeur du secteur privé à la suite du refus de l'intéressée de travailler le dimanche).

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

73. Dans l'affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, deux employés (troisième et quatrième requérants) avaient été licenciés pour avoir opposé leur objection de conscience à exécuter une tâche dont ils estimaient qu'elle aurait pour effet de cautionner, d'approuver ou de faciliter un comportement homosexuel. Tout en rappelant l'importance de la protection du droit à la liberté de religion et admettant que, dans le cas de la troisième requérante, l'obligation faite par l'autorité locale à tous les officiers d'état civil affectés à l'enregistrement des naissances, mariages et décès de s'occuper aussi des unions civiles a eu des répercussions négatives particulières sur elle en raison de ses convictions religieuses, la Cour a jugé que l'Etat n'avait pas excédé la marge d'appréciation dont il jouissait et a donc rejeté la demande d'aménagement raisonnable déposée par les requérants<sup>155</sup>. De même, pour le quatrième requérant, la Cour n'a pas jugé que la marge d'appréciation ait été dépassée. Bien que la Cour estime que la décision que prend une personne de signer un contrat de travail et d'assumer des responsabilités dont celle-ci sait qu'elles auront des répercussions sur sa liberté de manifester sa conviction religieuse n'est pas concluante sur la question de l'existence d'une ingérence dans les droits découlant de l'article 9, il s'agit d'un élément à mettre en balance lorsqu'il faut rechercher si un juste équilibre a été ménagé. Cela étant dit, la Cour a estimé que l'élément le plus important à retenir était que l'action de l'employeur visait à garantir la mise en œuvre de sa politique de prestation de services sans discrimination<sup>156</sup>. En ce qui concerne la première requérante, qui s'est plainte du fait que son employeur ait émis des restrictions au port visible de la croix chrétienne autour de son cou sur le lieu de travail, la Cour a considéré le problème au terme de l'obligation positive des Etats d'assurer les droits, selon l'article 9, à ceux qui relèvent de sa compétence, au vue du fait que l'acte incriminé est du fait d'une compagnie privée et, de fait, n'était pas directement attribuable à l'Etat défendeur. La Cour a donc examiné si le droit de la requérante à manifester librement sa religion était suffisamment assuré dans l'ordre juridique interne, et si un équilibre juste entre ses droits et ceux des autres avait été trouvé. Elle a conclu qu'un équilibre juste n'avait pas été trouvé entre le désir de la requérante de manifester ses croyances religieuses d'un côté, et le souhait des employés de renvoyer une certaine image d'entreprise de l'autre. En ce qui concerne la deuxième requérante, la Cour ne trouva au contraire aucune violation de l'article 9, pris isolément ou conjointement avec l'article 14 de la Convention, gardant à l'esprit que la raison de la demande qui lui fut adressée de retirer sa croix, ou de la porter d'une autre manière, était la protection sanitaire et la sécurité hospitalière.

---

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

156. *Ibid.*, § 109.

74. Un autre aspect important soulevé ici est celui de la protection contre toute discrimination fondée sur la religion en matière d'emploi. Dans sa Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, l'ECRI souligne l'importance, pour la réussite d'une entreprise, de créer des lieux de travail dont les membres soient respectés et voient leur apport valorisé indépendamment – entre autres – de leur religion. L'ECRI recommande notamment aux gouvernements des Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer du monde du travail, en droit et en fait et dans les secteurs public comme privé, le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial fondés sur des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique (ci-après : racisme, discrimination raciale et harcèlement racial), et d'adopter au niveau national une législation et des mécanismes de mise en œuvre garantissant l'application active des droits et une pleine égalité dans la pratique. Elle leur recommande également de veiller à ce que le personnel chargé de l'encadrement et des ressources humaines reçoive la formation initiale et le soutien professionnel nécessaires pour interagir avec des employés d'horizons ethniques, religieux et linguistiques divers et pour éliminer et prévenir la discrimination et le harcèlement raciaux<sup>157</sup>.

75. Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a rappelé que l'expression de la foi était parfois dûment limitée par la législation nationale et les politiques qui ne permettent pas l'aménagement des croyances et pratiques religieuses<sup>158</sup>. Elle appelle ainsi les Etats à promouvoir l'aménagement raisonnable dans le cadre du principe de la discrimination indirecte de manière à défendre la liberté de conscience sur le lieu de travail tout en veillant à ce que l'accès aux services prévus par la loi soit maintenu et que le droit d'autrui à ne pas être discriminé soit protégé »<sup>159</sup>.

---

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

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

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



76. En ce qui concerne la célébration des fêtes religieuses, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales encourage les autorités à poursuivre le dialogue avec les représentants des communautés religieuses et des minorités nationales qui célèbrent des fêtes religieuses des jours qui ne sont pas des jours fériés officiels, afin de trouver des solutions appropriées pour que les personnes appartenant à une minorité nationale aient les mêmes possibilités de jouir de leur droit de manifester leur religion ou leur croyance<sup>160</sup>.

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

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

**Alimentation.** Plusieurs aliments sont proscrits par de nombreuses religions ou traditions éthiques, y compris la viande en général, le porc, la viande n'ayant pas été préparée selon certaines pratiques rituelles et l'alcool. Dans un esprit de tolérance, l'Etat devrait encourager les institutions délivrant des repas – en particulier les écoles, les hôpitaux, les prisons et les casernes – à proposer des repas optionnels aux personnes désirant se plier à des préceptes religieux ou moraux<sup>161</sup>.

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

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

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

---

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

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

79. Le droit des membres des forces armées à la liberté de pensée, de conscience et de religion a été rappelé par le Comité des Ministres en février 2010 dans sa Recommandation sur les droits des membres des forces armées. Il a toutefois précisé que l'exercice de ce droit peut faire l'objet de restrictions spécifiques aux exigences de la vie militaire. Toute restriction devrait toutefois répondre aux critères prévus par l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les membres des forces armées sur la base de leur religion ou de leur conviction<sup>162</sup>.

80. Dans l'affaire *Kalaç c. Turquie*, la Cour a considéré qu'en embrassant une carrière militaire, une personne se plie de son plein gré au système de discipline militaire qui implique, par nature, la possibilité d'appliquer à certains droits et libertés des membres des forces armées des limitations ne pouvant être imposées aux civils. Les Etats peuvent adopter pour leurs armées des règlements disciplinaires interdisant tel ou tel comportement, notamment une attitude qui va à l'encontre de l'ordre établi répondant aux nécessités du service militaire<sup>163</sup>. En l'espèce, le requérant, dans les limites apportées par les exigences de la vie militaire, a pu s'acquitter des obligations qui constituent les formes habituelles par lesquelles un musulman pratique sa religion. Ainsi, il disposait notamment de la possibilité de prier cinq fois par jour et d'accomplir les autres devoirs religieux, notamment celui d'observer le jeûne du ramadan et de se rendre aux prières du vendredi à la mosquée. La Cour en a conclu que la mesure de mise à la retraite d'office du requérant n'était pas motivée par la façon dont ce dernier avait manifesté sa religion mais par son comportement et ses agissements, qui portaient atteinte à la discipline militaire et au principe de laïcité<sup>164</sup>.

---

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

163. *Kalaç c. Turquie*, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1997, § 28.

164. *Ibid.*, § 29.

#### iv. Droits des personnes privées de liberté

81. On peut attendre de l'administration pénitentiaire qu'elle reconnaisse les besoins religieux de ceux qui sont privés de leur liberté en autorisant les détenus à prendre part à l'accomplissement des rites religieux. Les Règles pénitentiaires européennes<sup>165</sup>, qui visent à donner des orientations à l'administration pénitentiaire<sup>166</sup>, disposent notamment que :

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

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

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

82. Des dispositions similaires concernant le régime alimentaire et la liberté de religion ou de conviction sont contenues dans la Recommandation du Comité des Ministres<sup>167</sup> relative aux détenus étrangers :

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

83. Dans ses arrêts récents, la Cour européenne des droits de l'homme a attiré l'attention des autorités sur l'importance de la recommandation du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, fussent-elles non contraignantes<sup>168</sup>. La jurisprudence de la Cour montre que lorsqu'une religion ou des convictions imposent un régime alimentaire précis, ce dernier devrait être respecté par les autorités, pour autant que cela ne représente pas une charge disproportionnée<sup>169</sup>. En outre, des dispositions doivent être prises pour permettre aux détenus de prendre part aux cultes religieux ou de bénéficier d'une assistance spirituelle<sup>170</sup>. Cela dit, en règle générale, il est aisément admis que le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements pénitentiaires répond à un intérêt légitime de l'Etat. L'article 9 ne saurait, par exemple, être invoqué pour exiger la reconnaissance d'un statut spécial aux détenus qui considèrent que le port d'un uniforme carcéral et le travail obligatoire portent atteinte à leurs convictions<sup>171</sup>. En outre, les autorités bénéficient d'une marge d'appréciation assez étendue en ce qui concerne le choix des mesures destinées à assurer l'ordre et la sécurité. Ainsi, la nécessité de pouvoir identifier les détenus peut justifier le refus de les autoriser à se laisser

---

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

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

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

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

pousser la barbe, tandis que le refus de leur fournir un chapelet<sup>172</sup> ou un ouvrage comportant des indications détaillées sur les arts martiaux peut se justifier par des considérations de sécurité, même lorsqu'il peut être démontré que ces articles sont indispensables à la pratique convenable d'une religion.

84. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'est inquiété du fait qu'aucune mesure n'ait été prise pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de respecter leur culture et leur religion au sein du système pénitentiaire<sup>173</sup>. Il a appelé les autorités d'un Etat Partie à mener des activités de sensibilisation et de formation de grande ampleur auprès des services publics concernés, notamment des forces de l'ordre et du corps judiciaire, ainsi qu'auprès de la société dans son ensemble, afin d'améliorer la connaissance des garanties internationales et nationales applicables en matière de droits de l'homme<sup>174</sup>.

## **v. Objection de conscience au service militaire**

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

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

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

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

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

---

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

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

174. *Ibid.*, § 63.

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

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

86. Dans l'affaire *Bayatyan c. Arménie*<sup>175</sup>, la Grande Chambre a jugé pour la première fois que le fait de ne pas prévoir un service civil de remplacement pouvait, dans certaines circonstances, constituer une violation de l'article 9. Compte tenu de l'évolution de la législation et de la pratique des Etats européens ainsi que des accords internationaux, la Cour a conclu qu'il était nécessaire et prévisible qu'elle modifie l'interprétation de l'article 9 et qu'il ne fallait plus interpréter cette disposition à la lumière de l'article 4, paragraphe 3.b<sup>176</sup>. Il existait un quasi-consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe puisque l'immense majorité d'entre eux avait déjà introduit le droit à l'objection de conscience et que la Convention, en tant qu'« instrument vivant », devait refléter cette évolution.

87. La Cour a indiqué que la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont connu ou connaissent encore un service militaire obligatoire ont mis en place des formes de service de remplacement afin d'offrir une solution en cas de conflit entre la conscience individuelle et les obligations militaires. Dès lors, un Etat qui n'a pas encore pris de mesure en ce

---

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

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

sens ne dispose que d'une marge d'appréciation limitée et doit présenter des raisons convaincantes et impérieuses pour justifier quelque ingérence que ce soit. La Cour a rappelé à cet égard que pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique » et que :

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

88. La réglementation du service de remplacement a également été examinée par d'autres organes du Conseil de l'Europe<sup>177</sup>. Dans une décision sur la réclamation collective *Conseil Quaker pour les affaires européennes contre la Grèce*<sup>178</sup>, le Comité européen des droits sociaux s'est penché sur la question du service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience :

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

Par ailleurs, le Comité européen des droits sociaux a affirmé clairement dans ses conclusions relatives à l'Estonie<sup>179</sup> :

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

89. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné que le droit à l'objection de conscience au service militaire devrait être garanti partout en Europe<sup>180</sup>. Il a ajouté que lorsque ce droit est reconnu par la législation ou la pratique, il ne devrait plus y avoir de différenciation entre objecteurs de conscience sur la base de la nature de leurs convictions particulières, de même qu'il ne devrait pas s'exercer de discrimination contre les objecteurs

---

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

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

179. Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2008, Estonie, article 1.2.

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

de conscience parce qu'ils n'ont pas accompli leur service militaire ; de même, le service de remplacement ne devrait pas avoir un caractère punitif tenant à sa durée beaucoup plus longue.

90. Dans un avis juridique concernant l'Arménie, la Commission de Venise a rappelé que toute forme de contrôle du service de remplacement devrait être de nature civile ; pour lever toute ambiguïté, l'amendement considéré devrait disposer expressément que les instances militaires n'ont aucun rôle à jouer dans la supervision opérationnelle quotidienne de ceux qui effectuent un service de remplacement. Elle a également considéré que les autorités devraient veiller à ce que tout arrêté, réglementation ou mesure d'application pratique soient conformes au principe du contrôle civil du service de remplacement<sup>181</sup>.

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

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

92. L'exigence de la mention de la religion sur les documents d'identité d'une personne est incompatible avec son droit de ne pas divulguer sa religion. Dans l'affaire *Sinan Isik c. Turquie*<sup>182</sup>, la Cour a conclu à une violation de l'article 9 tirant son origine non du refus de la mention de la confession du requérant (« alévi » plutôt qu'« islam ») sur sa carte d'identité mais d'un problème tenant à la mention, obligatoire ou facultative, de la

---

181. CDL-AD(2011)051 Avis sur le projet de loi sur les amendements et ajouts à la loi sur le service de remplacement en Arménie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 89<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011), § 38. Depuis lors, la loi arménienne sur le service de remplacement a été modifiée en juin 2013, offrant une véritable option de service civil pour les objecteurs de conscience, rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme, suite à sa visite en Arménie du 5 au 9 octobre 2015, § 90. En outre, en mai 2013 l'Arménie a modifié sa loi sur l'application du Code pénal, stipulant l'abandon des poursuites criminelles contre les objecteurs de conscience, la libération de ceux emprisonnés et l'effacement de leurs casiers judiciaires, Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Arménie, adoptée le 5 décembre 2013, § 1.

182. Arrêt du 2 février 2010.



religion sur celle-ci. La Cour a souligné que la liberté de manifester sa religion comportait un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de divulguer sa religion.

93. Cela dit, la révélation de ces informations peut se justifier dans deux types de cas. Premièrement, l'Etat peut s'enquérir des valeurs et convictions de candidats à la fonction publique au motif que les opinions qu'ils expriment sont incompatibles avec leur charge<sup>183</sup>. Mais cela peut être considéré comme une atteinte à la liberté d'expression garantie par l'article 10<sup>184</sup>. Deuxièmement, une personne qui entend bénéficier d'un privilège spécial prévu en droit interne en raison de ses convictions sera probablement appelée à les faire connaître ou à les justifier. Cette situation peut par exemple se présenter lorsqu'une personne convoquée au service militaire demande à faire valoir son droit à l'objection de conscience, lorsque le droit interne prévoit cette possibilité<sup>185</sup>. Dans l'affaire *Kosteski c. «ex-République yougoslave de Macédoine»*<sup>186</sup>, le requérant avait été sanctionné pour s'être absenté de son travail le jour d'une fête religieuse. La Cour a formulé les observations suivantes :

39. [...] Bien que l'idée d'une décision de justice rendue par l'Etat sur la nature des convictions intimes et personnelles d'un citoyen fasse horreur et puisse avoir un relent malheureux des infâmes persécutions d'autrefois, la Cour observe qu'en l'espèce, le requérant demandait à jouir d'un droit spécial prévu par la législation [nationale], qui permet aux musulmans de prendre congé certains jours précis [...]. Dans le cadre d'un contrat de travail qui fixe les obligations et les droits spécifiques de l'employeur et de l'employé, la Cour n'estime pas déraisonnable qu'un employeur puisse considérer que les absences non autorisées ou pour lesquelles aucune justification apparente n'a été donnée sont passibles de sanctions disciplinaires. Le fait d'imposer à un employé, qui revendique la jouissance d'un privilège ou d'un droit inhabituel, l'obligation de fournir une justification à cet égard et, en l'absence de cette justification, d'en tirer une conclusion négative, ne revêt pas un caractère abusif et ne porte pas fondamentalement atteinte à la liberté de conscience (voir, *mutatis mutandis*, les affaires concernant l'objection de

---

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

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

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

186. Arrêt du 13 avril 2006.

conscience [...]. Le requérant n'était toutefois pas disposé à fournir la moindre preuve à l'appui de ses prétentions. Par conséquent, pour autant que la procédure ait fait apparaître une ingérence dans le droit à la liberté de religion du requérant, celle-ci n'était pas disproportionnée et pouvait, en l'espèce, être considérée comme justifiée au regard du second paragraphe, c'est-à-dire prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour la protection des droits d'autrui.

94. Les termes de « privilège » ou droits « inhabituels », laissent cependant entendre que ce principe doit être appliqué de manière limitée. Par exemple, lorsque des parents souhaitent que leurs convictions philosophiques soient prises en compte dans l'éducation de leurs enfants, les autorités scolaires ne peuvent aller trop loin dans leurs demandes de renseignements à ce propos. Cette situation s'est présentée dans l'affaire *Folgerø et autres c. Norvège*, dans laquelle les dispositions nationales permettant aux parents de demander une dispense partielle de cours pour leurs enfants ont été jugées insatisfaisantes au regard de l'article 2 du Protocole n° 1, interprété à la lumière des articles 8 et 9, dans la mesure où le mécanisme était susceptible de soumettre les parents concernés à une lourde charge et au risque que « des aspects intimes de leurs convictions religieuses et philosophiques » soient indûment exposés, et qu'il y avait des chances que le conflit en germe les dissuade de solliciter de telles dispenses<sup>187</sup>.

95. En outre, le fait d'imposer à des représentants élus au Parlement de prêter un serment religieux contraire à leur conscience ou leurs convictions équivaut à exiger d'eux qu'ils fassent allégeance à une religion donnée, ce qui est incompatible avec l'article 9 de la Convention<sup>188</sup>.

96. De même, le droit interne ne saurait imposer aux citoyens une obligation d'assurer le financement d'une organisation religieuse par le paiement d'un impôt sans leur accorder le droit de quitter ladite Eglise et d'être ainsi exonérés de cette obligation<sup>189</sup>. Ce principe ne s'étend toutefois pas aux obligations légales générales relevant exclusivement du domaine public ; les contribuables ne peuvent ainsi exiger la non-affectation de leurs versements à des fins particulières<sup>190</sup>. Il convient également d'établir une distinction entre les prélèvements fiscaux selon qu'ils servent à financer les attributions publiques des Eglises (par exemple la gestion des cimetières, l'administration des enterrements, l'entretien des bâtiments historiques ou la conservation de registres) ou les fonctions de

---

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

188. *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, précité.

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

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

l'Eglise à caractère exclusivement religieux. Si le montant total de l'impôt reste raisonnablement proportionné au coût des fonctions publiques exercées par l'Eglise, on ne peut juger incompatible avec l'article 9 l'application à un non-membre d'un impôt ecclésial réduit à titre de contribution aux activités religieuses de l'Eglise<sup>191</sup>.

97. La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions que l'objection de conscience peut motiver un refus de prêter serment devant un tribunal ou de participer à un jury populaire. L'Etat doit s'efforcer, dans la mesure du possible, de proposer des solutions de remplacement raisonnables ne pénalisant pas outre mesure les objecteurs de conscience et le reste de la population<sup>192</sup>.

98. Enfin, dans sa Résolution 1763 (2010) sur le droit à l'objection de conscience dans le cadre des soins médicaux légaux, l'Assemblée parlementaire s'est penchée sur le refus, par certains prestataires de soins de santé, d'assurer certains services médicaux sur la base d'objections religieuses, morales ou philosophiques. Reconnaisant le droit de toute personne à l'objection de conscience en rapport avec la réalisation d'une procédure médicale donnée, l'Assemblée a invité les Etats membres du Conseil de l'Europe à élaborer des réglementations exhaustives et précises définissant et régissant l'objection de conscience eu égard aux soins de santé et aux services médicaux<sup>193</sup>.

## **vii. Questions relatives aux traitements médicaux**

99. Dans l'affaire *Pretty c. Royaume-Uni*, la Cour a considéré que les convictions fermes de la requérante concernant le suicide assisté ne se rapportaient pas à une forme de manifestation d'une religion ou d'une conviction par le culte, l'enseignement, les pratiques ou l'accomplissement des rites, au sens de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9, mais reflétaient plutôt une adhésion au principe de l'autonomie personnelle, qu'il était plus judicieux d'examiner au regard de l'article 8 de la Convention<sup>194</sup>.

---

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

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

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

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

100. La Recommandation 1418 (1999) de l'Assemblée parlementaire sur la protection des droits de l'homme et de la dignité des malades incurables et des mourants<sup>195</sup> recommande notamment :

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

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

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

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

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

101. Il arrive que, pour des raisons de conscience ou de conviction, certaines personnes s'opposent à un traitement médical nécessaire (par exemple, une intervention exigeant une transfusion sanguine). Un adulte en pleine possession de ses facultés mentales a un droit absolu de décider de son traitement médical, comprenant le droit de refuser tout traitement, quand bien même il met ainsi sa vie en jeu<sup>196</sup>. Ce principe d'autonomie ou d'autodétermination est reconnu par l'article 8<sup>197</sup>.

102. L'article 8 englobe l'exercice des responsabilités parentales qui inclut le droit des parents de prendre des décisions concernant l'éducation de leurs enfants et en particulier, leur prise en charge médicale<sup>198</sup>. De la

---

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

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

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

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

même manière, l'Etat serait fondé à intervenir à l'égard d'adultes vulnérables à des pressions abusives du fait de leur état de santé ou ne pouvant être considérés parfaitement aptes à prendre des décisions au sujet de leur traitement<sup>199</sup>.

103. La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen de lois affectant la religion ou les convictions que certains groupes religieux ou de conviction rejettent un ou plusieurs aspects des procédures médicales couramment pratiquées. Si nombre d'Etats autorisent les adultes à refuser certains types de procédures, la plupart exigent que certains actes soient effectués sur les enfants quitte à passer outre au refus des parents. Même si l'Etat peut légitimement choisir d'ignorer les préférences des parents dans des situations où l'exécution d'un acte médical est considérée comme correspondant à un besoin pressant, il faut que les lois soient rédigées en respectant les personnes qui refusent de se soumettre à certaines procédures médicales pour des raisons morales, quitte à ne pas accorder aux intéressés l'exemption qu'ils réclament<sup>200</sup>. La Commission de Venise a également affirmé dans un avis juridique<sup>201</sup> :

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

### **viii. Prosélytisme**

104. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 9 reconnaît expressément que la manifestation d'une conviction peut prendre la forme d'un « enseignement ». Le droit de chercher à persuader autrui de la justesse de ses convictions est également confirmé de manière implicite par l'évocation dans le texte du droit de changer de religion ou de conviction.

---

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

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

201. CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, §§ 97-98.

Le droit de faire du prosélytisme en essayant de convaincre autrui de se convertir à une autre religion s'inscrit donc clairement dans le champ d'application de l'article 9.

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

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

106. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit absolu : il peut faire l'objet de limitations, lorsque l'Etat démontre que cette mesure repose sur des considérations d'ordre public ou sur la nécessité de protéger des individus vulnérables contre toute exploitation abusive. La jurisprudence établit une distinction entre prosélytisme « de bon aloi » et « de mauvais aloi », distinction qui transparaît également dans d'autres documents adoptés par les institutions du Conseil de l'Europe, comme la Recommandation 1412 (1999) de l'Assemblée parlementaire relative aux activités illégales des sectes, qui invite les gouvernements des Etats membres à agir « contre les pratiques illégales menées au nom de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel » ainsi qu'à partager les informations dont ils disposent sur ces sectes, tout en rappelant l'importance d'intégrer l'histoire et la philosophie des religions dans les programmes scolaires en vue de protéger les jeunes<sup>202</sup>.

107. Dans l'affaire *Kokkinakis c. Grèce* précitée, un témoin de Jéhovah avait été condamné à une peine d'emprisonnement pour prosélytisme, un délit expressément interdit par la Constitution et par la législation grecques. La Cour a admis en premier lieu que le droit de chercher à convaincre autrui de se convertir à une autre religion entrerait dans le champ d'application de la garantie, sans quoi [...] « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9, risquerait de demeurer lettre morte. Tout en relevant que l'interdiction était prévue par la loi et poursuivait le but légitime de la protection des droits d'autrui, la Cour a considéré, dans les circonstances de l'espèce, qu'il n'avait pas été démontré que l'ingérence était « nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui ». Selon elle, il convenait de distinguer le « témoignage chrétien » ou évangélisation du « prosélytisme abusif », qui implique l'exercice d'une pression morale, voire le recours à la

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

violence. Les juridictions nationales avaient établi la responsabilité pénale du requérant en se contentant de reproduire les termes de la législation sans préciser suffisamment en quoi le prévenu aurait essayé de convaincre son prochain par des moyens abusifs. Les juridictions nationales n'ayant pas indiqué les motifs de la condamnation de l'intéressé, il était impossible de démontrer que cette mesure se justifiait par un besoin social impérieux<sup>203</sup>. A l'inverse, dans l'arrêt *Larissis et autres c. Grèce*<sup>204</sup>, la condamnation d'officiers supérieurs, membres de l'Eglise pentecôtiste, pour prosélytisme envers trois soldats placés sous leur commandement n'a pas été considérée comme une violation de l'article 9, compte tenu de l'importance de la structure hiérarchique militaire, dont la Cour a admis qu'elle pouvait comporter un risque de harcèlement d'un subordonné dans le cas où celui-ci chercherait à se soustraire à une conversation sur la religion engagée par son supérieur.

108. La protection contre le recours à la contrainte ou l'endoctrinement peut également prendre d'autres formes. Par exemple, conformément à l'article 2 du Protocole n° 1, l'Etat est tenu de respecter les convictions philosophiques ou religieuses des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants, ce qui permet aux parents de prévenir « l'endoctrinement » de leurs enfants dans les établissements scolaires<sup>205</sup>.

109. La Commission de Venise rappelle dans ses Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses que le prosélytisme et l'œuvre de missionnaire constituent une question sensible dans de nombreux pays. Cependant, il convient de se rappeler que, dans son essence, le droit d'exprimer ses opinions et de décrire sa foi revêt une dimension vitale dans certaines religions. Le droit d'exprimer ses convictions religieuses et d'essayer de les partager avec d'autres se rattache à la liberté de religion ou de conviction, mais aussi à la liberté d'expression en vertu de l'article 10. A partir d'un certain point, cependant, le droit de faire partager ses opinions religieuses franchit une limite et se transforme en exercice de pressions indues. Il est important pour situer cette ligne de partage de tenir compte de la protection élargie due aux libertés de religion

---

203. *Kokkinakis c. Grèce*, §§ 48-49.

204. Arrêt du 24 février 1998.

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

et d'expression concernées<sup>206</sup>. La Commission de Venise a également recommandé que le délit [recours à la contrainte] soit défini en termes neutres du point de vue de la religion pour mettre l'accent sur la contrainte induite, les moyens de pression, l'abus de position, la tromperie, etc. Il est risqué de se concentrer sur le prosélytisme même si ce dernier est réduit à la notion vague de « prosélytisme abusif », en raison de la tendance à appliquer aux religions moins répandues des normes de ce type de manière discriminatoire<sup>207</sup>.

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

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

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

111. Comme il ressort clairement de la deuxième phrase de cet article, les titulaires du droit au respect des convictions religieuses et philosophiques sont les parents de l'enfant et non l'enfant lui-même<sup>208</sup> ou tout autre établissement scolaire ou association religieuse<sup>209</sup>. Cependant, l'obligation de respecter les « convictions » des parents est subordonnée au droit principal de l'enfant à recevoir une instruction<sup>210</sup>, de sorte que cette disposition ne saurait être interprétée dans un sens qui imposerait d'accepter, par exemple, le souhait d'un parent de voir son enfant bénéficier d'une dispense générale d'assister aux cours le samedi pour des motifs religieux<sup>211</sup> ou que l'instruction de l'enfant soit assurée à domicile plutôt qu'à l'école<sup>212</sup>.

---

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

207. CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, §§ 61.

208. *Eriksson c. Suède*, décision du 22 juin 1989, § 93.

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

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

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

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



112. Selon l'interprétation de la Cour dans l'arrêt *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*<sup>213</sup>, l'expression « convictions philosophiques » vise des convictions qui méritent respect dans une « société démocratique », ne sont pas incompatibles avec la dignité de la personne et, de plus, ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction, la première phrase de l'article 2 dominant l'ensemble de cette disposition. La Cour n'a pas défini plus en détail l'adjectif « religieux », l'appliquant simplement aux convictions de tous ceux qui professent une religion reconnue<sup>214</sup>. Considéré isolément, le mot « convictions » n'est pas synonyme des termes « opinions » et « idées ». Il s'applique à des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance<sup>215</sup>. Il semble également exclure implicitement du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 1 les convictions « religieuses » des membres d'une secte et les convictions qui n'atteindraient pas un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance<sup>216</sup>.

113. Le terme « respecter » à l'article 2 du Protocole n° 1 signifie plus que « reconnaîtra » ou « prendra en considération » ; en sus d'un engagement plutôt négatif, ce verbe implique à la charge de l'Etat une certaine obligation positive<sup>217</sup>.

114. Les principes généraux relatifs à l'article 2 du Protocole n° 1 ont été rappelés par la Cour dans l'affaire *Folgerø et autres c. Norvège*<sup>218</sup> :

- Il faut lire les deux phrases de l'article 2 du Protocole n° 1 à la lumière non seulement l'une de l'autre, mais aussi, notamment, des articles 8, 9 et 10 de la Convention<sup>219</sup>.
- C'est sur le droit fondamental à l'instruction que se greffe le droit des parents au respect de leurs convictions religieuses et philosophiques ; la première phrase ne distingue pas plus que la seconde entre l'enseignement public et l'enseignement privé<sup>220</sup>.
- L'article 2 du Protocole n° 1 ne permet pas d'établir une distinction entre l'enseignement religieux et les autres matières. Il enjoint à l'Etat de respecter les convictions des parents, qu'elles soient religieuses ou philosophiques, tout au long du programme scolaire national<sup>221</sup>.

---

213. Arrêt du 25 février 1982, § 36.

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

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

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

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

218. Paragraphe 84.

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

220. *Ibid.*, § 50.

221. *Ibid.*, § 51.

- C'est en s'acquittant d'un devoir naturel envers leurs enfants, dont il leur incombe en priorité d'« assurer (l')éducation et (l')enseignement », que les parents peuvent exiger de l'Etat le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques. Leur droit correspond donc à une responsabilité étroitement liée à la jouissance et à l'exercice du droit à l'instruction<sup>222</sup>.
- La définition et l'aménagement du programme des études relèvent en principe de la compétence des Etats contractants<sup>223</sup>. En particulier, la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 n'empêche pas les États de répandre par l'enseignement ou l'éducation des informations ou connaissances ayant, directement ou non, un caractère religieux ou philosophique. Elle n'autorise pas même les parents à s'opposer à l'intégration de pareil enseignement ou éducation dans le programme scolaire, sans quoi tout enseignement institutionnalisé courrait le risque de se révéler impraticable<sup>224</sup>.
- L'État, en s'acquittant des fonctions assumées par lui en matière d'éducation et d'enseignement, doit veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Il lui est interdit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents<sup>225</sup>; par ailleurs, il incombe aux autorités compétentes de veiller avec le plus grand soin à ce que les convictions religieuses et philosophiques des parents ne soient pas heurtées à ce niveau par imprudence, manque de discernement ou prosélytisme intempestif<sup>226</sup>.

115. L'article 2 du Protocole n° 1 ne renferme aucunement le droit pour les parents de laisser leurs enfants dans l'ignorance en matière de religion et de philosophie<sup>227</sup>. La Cour a également noté que le choix de proposer ou non une instruction religieuse dans les écoles publiques et le système d'enseignement de la religion retenu relève en principe de la marge d'appréciation laissée aux Etats en vertu de l'article 2 du Protocole n° 1<sup>228</sup>.

---

222. *Ibid.*, § 52.

223. *Valsamis c. Grèce*, § 28.

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

225. *Ibid.*

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

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

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

116. L'obligation des Etats contractants de respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents ne vaut pas seulement pour le contenu de l'instruction et la manière de la dispenser ; elle s'impose à eux « dans l'exercice » de l'ensemble des « fonctions » – selon les termes de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 – qu'ils assument en matière d'éducation et d'enseignement<sup>229</sup>. Cela inclut sans nul doute l'aménagement de l'environnement scolaire lorsque le droit interne prévoit que cette fonction incombe aux autorités publiques. La décision relative à la présence de symboles religieux dans les salles de classe des écoles publiques relève également de ces fonctions et tombe de ce fait sous l'empire de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1<sup>230</sup>.

117. Dans l'affaire *Lautsi et autres c. Italie*, la Cour a considéré que le choix de la présence de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques relevait en principe de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur. De l'avis de la Cour, le fait que la présence du crucifix dans les salles de classe des écoles publiques donne à la religion majoritaire du pays une visibilité prépondérante dans l'environnement scolaire ne suffit pas en soi pour caractériser une démarche d'endoctrinement. Un crucifix apposé sur un mur est un symbole essentiellement passif et cet aspect a de l'importance, eu égard en particulier au principe de neutralité. On ne saurait notamment lui attribuer une influence sur les élèves comparable à celle que peut avoir un discours didactique ou la participation à des activités religieuses. Par ailleurs, rien n'indique que les autorités se montrent intolérantes à l'égard des élèves adeptes d'autres religions, non croyants ou tenants de convictions philosophiques qui ne se rattachent pas à une religion. La requérante a conservé entier son droit, en sa qualité de parent, d'éclairer et conseiller ses enfants et de les orienter dans une direction conforme à ses propres convictions philosophiques. La Cour en a déduit qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1<sup>231</sup>.

---

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

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

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

118. En conséquence, les dispositions prises en matière d'éducation et d'enseignement pouvant refléter la tradition historique et les croyances religieuses dominantes d'un pays, il est possible de conclure qu'elles relèvent de la marge d'appréciation de l'Etat<sup>232</sup> – par exemple pour ce qui est du choix de proposer une instruction religieuse dans les écoles publiques et du système d'enseignement à adopter, de la définition et de l'aménagement du programme des études, ou encore de l'affichage d'un symbole religieux dans les salles de classe –, sans pour autant que cela soit considéré comme une entorse aux principes de pluralisme et d'objectivité susceptible de s'analyser en un endoctrinement<sup>233</sup>. Cela dit, lorsque les « informations et connaissances » figurant au programme d'un cours ne sont pas « diffusées de manière objective, critique et pluraliste », les autorités de l'Etat ont l'obligation d'accorder aux élèves une « dispense totale » de ce cours pour respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents, une simple dispense partielle ne suffisant pas<sup>234</sup>.

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

---

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

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

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

## Article 5

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

[...]

## Article 6

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

[...].

120. La Convention-cadre est utile non seulement pour garantir le droit des personnes appartenant à des minorités à un enseignement primaire libre, gratuit et de bonne qualité ainsi qu'à un accès général à l'enseignement secondaire, respectueux du principe d'égalité des chances (le droit à l'éducation), mais aussi pour établir des normes sur la façon dont le contenu et la forme d'un tel enseignement devraient être structurés (les droits dans l'éducation) afin de faciliter le développement du potentiel et de la personnalité de l'enfant, de garantir sa sécurité et de servir les aspirations linguistiques, religieuses et philosophiques des élèves et de leurs parents<sup>235</sup>.

121. En vertu des dispositions de la Convention-cadre ci-dessus, il importe que les Etats Parties procèdent régulièrement à la révision de l'ensemble des programmes d'enseignement, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle<sup>236</sup>.

122. Dans son Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre, le Comité consultatif fait également référence au droit à l'instruction consacré par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon l'article 17 de la Convention européenne sur l'interdiction de l'abus de droit, l'éducation ou l'enseignement religieux, voire tout autre type

---

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

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

d’instruction, ne doit pas entraîner la violation des droits d’autrui (que les croyances religieuses soient identiques ou non). Toutes les disciplines d’enseignement scolaire, y compris les mathématiques, le sport, la musique et les arts, devront faire l’objet d’une révision et d’une adaptation dans une perspective multiculturelle et interculturelle<sup>237</sup>.

123. La mise en œuvre efficace des principes fondamentaux de tolérance et de dialogue interculturel, de la diffusion du savoir aux minorités comme à la majorité, de l’égalité dans l’accès à l’éducation et de l’enseignement gratuit et obligatoire exige la prise en considération d’autres éléments relatifs à l’identité, tels que la religion, l’implantation géographique, le sexe, etc.<sup>238</sup>. L’éducation doit être flexible pour s’adapter aux besoins des sociétés et des communautés en pleine mutation et pour répondre aux besoins des étudiants dans leurs différents milieux sociaux et culturels<sup>239</sup>.

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

- de faire en sorte que la liberté de conscience et de religion garantie par la Constitution soit strictement respectée et véritablement protégée sur l’ensemble du territoire et que les personnes appartenant à des minorités nationales et à des minorités religieuses ne soient pas contraintes à adopter des pratiques liées à une religion particulière<sup>240</sup>.
- adopter de nouvelles mesures pour s’assurer que les pratiques et programmes existants concernant l’éducation religieuse ne résulte pas en l’imposition d’une religion sur les élèves d’un autre groupe religieux<sup>241</sup>.

---

237. *Ibid.*

238. *Ibid.*

239. *Ibid.*, Partie 2.3 « article 14 de la Convention-cadre ».

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

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

- d'élargir les options de scolarisation, y compris en ce qui concerne les écoles non confessionnelles et multiconfessionnelles, de façon à garantir que le système scolaire soit le reflet de la diversité croissante du pays en matière culturelle et religieuse<sup>242</sup>.

125. Si l'introduction d'éléments de savoir et de dialogue interculturels et la nécessité de réviser les programmes, notamment dans le domaine de l'histoire et de la religion, sont des aspects souvent présents dans les avis du Comité consultatif, il convient de remarquer, en revanche, que ce dernier n'a pas eu l'occasion de s'exprimer en détail sur la question de l'éducation religieuse ou de l'éducation offerte par les établissements religieux<sup>243</sup>. Or, il convient de garder à l'esprit que lorsque les écoles publiques assurent un enseignement religieux confessionnel organisé par chaque religion conformément à son propre système de valeurs et de convictions, le programme correspondant est élaboré par les organisations religieuses concernées. Cette question est étroitement liée au principe de la séparation entre l'Etat et les religions et de leur autonomie mutuelle, ainsi qu'à l'obligation faite aux Etats de s'abstenir de toute appréciation quant à la légitimité des convictions religieuses<sup>244</sup> et de respecter la liberté de manifester la religion ou les convictions, notamment dans l'enseignement.

126. Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à promouvoir un aménagement raisonnable dans le cadre du principe de discrimination indirecte de manière à respecter le droit des parents de donner à leurs enfants une éducation qui soit conforme à leurs convictions religieuses et philosophiques, tout en garantissant le droit fondamental de l'enfant à une éducation critique et pluraliste<sup>245</sup>.

---

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

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

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

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

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

127. La Cour a examiné sous l'angle des articles 8 et 14 de la Convention plusieurs affaires invoquant les convictions religieuses pour l'attribution des droits de garde et de visite, estimant que ces questions constituaient un aspect de la vie familiale<sup>246</sup>. Dans l'affaire *Vojnity c. Hongrie*<sup>247</sup> concernant la suppression totale du droit de visite à un père au motif que ses convictions religieuses étaient préjudiciables à l'éducation de son fils, la Cour a conclu que cette mesure était disproportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, et que le requérant avait fait l'objet d'une discrimination fondée sur sa religion dans l'exercice de son droit au respect de sa vie familiale.

128. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné combien il importe<sup>248</sup> :

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

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

---

246. *Hoffmann c. Autriche*, arrêt du 23 juin 1993 ; *Palau-Martinez c. France*, arrêt du 16 mars 2004 ; *Ismailova c. Russie*, arrêt du 31 août 2006.

247. Arrêt du 12 février 2013.

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



européenne des droits de l'homme se réfère aux seules convictions des parents et n'implique pas nécessairement la prise en compte des convictions des élèves eux-mêmes. Cette question pourrait se compliquer dans le cadre de l'enseignement secondaire, notamment dans les cas où des élèves majeurs confrontés à un enseignement d'une teneur religieuse ou philosophique particulière devaient avoir des convictions différentes de celles de leurs parents. A ce jour, la Cour n'a pas eu à se prononcer sur cet aspect du droit à l'instruction<sup>249</sup>.

130. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)<sup>250</sup> condamne sans équivoque les mutilations génitales féminines dans son article 38, en pénalisant cette pratique ou tout comportement incitant à cette pratique ou contraignant une fille à la subir<sup>251</sup>.

131. En ce qui concerne la circoncision des garçons, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par exemple, a appelé les autorités d'un Etat partie à maintenir un dialogue ouvert avec les représentants des minorités sur ce point et à veiller à ce que les questions non résolues soient précisées conformément à l'arrêt de la Cour suprême de cet Etat selon lequel la circoncision pratiquée selon une procédure médicale appropriée et sans causer de douleur inutile n'est pas illégale ou répréhensible<sup>252</sup>.

---

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

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

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

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

## **B. Relations de l'Etat avec les communautés religieuses**

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

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

1. Toute personne a droit [...] à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

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

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

et à l'article 8 :

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

## i. Autonomie et droits des communautés religieuses

135. Les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement **sous la forme de structures organisées**. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention<sup>253</sup>.

136. Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 de la Convention doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9<sup>254</sup>. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. « Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés »<sup>255</sup>.

137. En outre, il ne saurait y avoir d'ingérence de l'Etat dans l'exercice de la liberté de religion des membres individuels d'une communauté religieuse au motif que celle-ci n'a pas été enregistrée officiellement. Accepter une telle démarche reviendrait à exclure les religions minoritaires non enregistrées auprès de l'Etat, lequel pourrait dès lors dicter à l'individu ce en quoi il doit croire<sup>256</sup>.

---

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

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

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

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

138. A propos de l'autonomie des communautés religieuses, la Commission de Venise a noté que l'autorisation de l'Etat ne saurait être érigée en condition pour l'exercice de la liberté de religion ou de conviction. Cette liberté, qu'elle soit manifestée individuellement ou collectivement, en public ou en privé, ne peut être subordonnée à un enregistrement préalable ou à d'autres procédures similaires car les détenteurs de ce droit sont les êtres humains et les communautés, et elle ne saurait dépendre d'une autorisation officielle<sup>257</sup>. La Commission de Venise a donc recommandé avec fermeté de préciser le statut des entités religieuses qui ne souhaitent pas s'enregistrer, afin qu'elles ne fassent pas l'objet d'une discrimination, conformément aux normes internationales<sup>258</sup>.

139. S'agissant de l'étendue des droits autonomes, la Commission de Venise a souligné que les communautés religieuses doivent jouir de l'autonomie et de l'autodétermination pour toutes les questions relatives à la foi et aux convictions ou à leur organisation interne en tant que groupe<sup>259</sup>. L'Etat doit respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction. Par ailleurs, les Etats devraient respecter leurs obligations en veillant à ce que le droit national permette aux communautés religieuses ou de conviction de décider en toute indépendance la manière dont elles sont dirigées, de leur règlement interne, du contenu de leurs croyances, de la structure de la communauté et du système de nomination du clergé, et de leur nom et autres symboles<sup>260</sup>.

140. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine **protection contre des atteintes arbitraires** de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. En conséquence, la loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante. Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut, en aucun cas, prévoir

---

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

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

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

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

toutes les hypothèses – dépend, dans une large mesure, du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé<sup>261</sup>.

141. Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci<sup>262</sup>. Aussi toutes mesures de l'Etat favorisant un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté, contre ses propres souhaits, à se placer sous une direction unique constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient placées sous une direction unique<sup>263</sup>.

142. Une intervention dans les conflits internes qui opposent des groupes de fidèles peut, dans certains cas exceptionnels, être considérée comme poursuivant le but légitime de maintenir l'ordre et de protéger les droits et libertés d'autrui. Cependant, même si un certain niveau de réglementation peut être nécessaire pour protéger les intérêts et les convictions de chacun, l'Etat a en la matière un devoir de neutralité et d'impartialité, dans la mesure où l'autonomie des communautés religieuses est une composante essentielle dans une société démocratique et pluraliste où plusieurs religions ou branches d'une même religion coexistent<sup>264</sup>.

143. L'autonomie des communautés religieuses se manifeste dans la reconnaissance par l'Etat des décisions des instances ecclésiastiques. Dans l'affaire *Pellegrini c. Italie*, la Cour a toutefois été amenée à se prononcer sur des questions concernant la mise en œuvre du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 dans un litige né de l'application civile de décisions émanant d'instances religieuses. La Cour a conclu qu'avant de donner l'exequatur à une décision, les juridictions nationales avaient le devoir de s'assurer que la procédure devant les juridictions ecclésiastiques remplissait les garanties de

---

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

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

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

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

l'article 6. Un tel contrôle s'impose en effet lorsque la décision dont on demande l'exequatur émane des juridictions d'un pays qui n'applique pas la Convention ; il est d'autant plus nécessaire lorsque l'enjeu de l'exequatur est capital pour les parties<sup>265</sup>.

144. L'existence autonome d'une communauté religieuse est également marquée par la possibilité de constituer une personne morale pour agir collectivement dans un domaine d'intérêt mutuel et exercer au nom de ses fidèles les droits garantis par l'article 9 de la Convention<sup>266</sup>. La Cour a conclu qu'un refus de reconnaître la personnalité morale d'une association religieuse constituait une ingérence dans le droit de celle-ci à la liberté de religion, telle que garantie par l'article 9 de la Convention<sup>267</sup>.

145. Comme l'a noté la Commission de Venise s'agissant des privilèges et avantages consentis aux organisations religieuses et aux groupes de conviction, en général, par respect pour la liberté de religion ou de conviction, les lois régissant l'octroi de la personnalité morale devraient être rédigées de manière à faciliter l'exercice de cette liberté. Au minimum, l'accès aux droits fondamentaux attachés à la personnalité morale devrait pouvoir être exercé sans difficulté excessive, qu'il s'agisse d'ouvrir un compte en banque, de louer ou d'acquérir un lieu de culte ou un autre local destiné à un usage religieux, de conclure des contrats, d'être partie à une action en justice, etc. Dans de nombreux systèmes juridiques, plusieurs autres dispositions exercent une influence profonde sur la vie religieuse et visent fréquemment les modalités d'acquisition de la personnalité morale : obtention d'un permis de construire ou d'une autre autorisation ; invitation de chefs religieux, de travailleurs et de volontaires étrangers ; organisation de visites et de ministères dans les hôpitaux, les prisons et les casernes ; droit de fonder des établissements d'enseignement (pour éduquer des enfants ou former des ministres du culte) ; droit de fonder des organisations caritatives séparées à orientation religieuse ; etc. De nombreux pays accordent toute une série d'avantages financiers – allant de l'exemption fiscale à des subventions directes – à certains types d'entités religieuses. En général, le simple fait d'octroyer l'un quelconque des avantages ou privilèges susmentionnés ne viole pas le droit à la liberté de religion ou de conviction. Cependant, il convient de veiller au respect des normes relatives à la non-discrimination<sup>268</sup>.

---

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

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

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

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

146. L'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également de l'article 6 de la Convention<sup>269</sup>.

147. Pour démontrer son statut de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention et satisfaire aux critères de recevabilité<sup>270</sup>, une communauté religieuse peut se voir reconnaître **le droit de contester une ingérence** relative à une conviction religieuse lorsqu'elle est en mesure de prouver qu'elle agit ainsi au nom de ses membres, **en qualité de représentant de ces derniers**<sup>271</sup>. Cette reconnaissance du statut représentatif ne s'étend toutefois pas à une entité commerciale<sup>272</sup>. Dans le cas d'une association de membres, elle vaut uniquement pour une conviction religieuse et non pour des allégations d'atteinte à la liberté de pensée ou de conscience<sup>273</sup>.

148. En cas de conflit entre les dimensions individuelle et collective de l'article 9, on peut considérer que la **manifestation collective** d'une conviction prime, dans la mesure où « une Eglise est une communauté religieuse organisée, qui repose sur des idées identiques ou au moins similaires en substance »<sup>274</sup>; dès lors, elle « bénéficie elle-même de la protection accordée à l'exercice de son droit de manifester sa religion, d'organiser et de mettre en œuvre le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, et elle est libre de montrer une uniformité dans ces questions et de la faire respecter »<sup>275</sup>. Il est, par conséquent, difficile pour un membre du clergé de se prévaloir de son droit de manifester ses propres convictions personnelles dans une forme contraire aux pratiques courantes de son Eglise<sup>276</sup>. Concernant plus particulièrement l'autonomie interne des groupes confessionnels, l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux<sup>277</sup>. En cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre

---

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

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

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

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

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

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

275. *Ibid.*

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

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

une communauté religieuse et l'un de ses membres, la liberté de religion de l'individu s'exerce par sa faculté de quitter librement la communauté<sup>278</sup>. Par ailleurs, le principe d'autonomie religieuse interdit à l'Etat d'obliger une communauté religieuse à admettre ou exclure un individu<sup>279</sup> ou à lui confier une responsabilité religieuse quelconque<sup>280</sup>.

149. L'un des aspects importants de l'autonomie des communautés religieuses se manifeste dans le domaine du droit du travail. Il s'agit de la liberté de **choisir leurs employés** conformément à des critères qui leur sont propres. La Cour reconnaît que du fait de leur autonomie, les communautés religieuses peuvent exiger un certain degré de loyauté de la part des personnes qui travaillent pour elles ou qui les représentent. Dans ce contexte, elle a déjà considéré que la nature du poste occupé par ces personnes était un élément important dont il fallait tenir compte lors de l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure restrictive adoptée par l'Etat ou l'organisation religieuse concernée. Singulièrement, la mission spécifique confiée à l'intéressé dans le cadre d'une organisation religieuse est un aspect à prendre en considération pour déterminer si cette personne doit être soumise à une obligation de loyauté accrue<sup>281</sup>. Ainsi, aux yeux de la Cour, il n'est pas déraisonnable, pour une Eglise ou une communauté religieuse, d'exiger des professeurs de religion une loyauté particulière à son égard, dans la mesure où ils peuvent être considérés comme ses représentants. L'existence d'une divergence entre les idées qui doivent être enseignées et les convictions personnelles d'un professeur peut poser un problème de crédibilité lorsque cet enseignant milite activement et publiquement contre les idées en question<sup>282</sup>.

---

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

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

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

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

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



150. La liberté de choisir ses employés n'est cependant pas absolue, comme le montre la jurisprudence de la Cour dans deux arrêts du 23 septembre 2010 concernant le licenciement d'employés ecclésiastiques pour adultère. La Cour a estimé que lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national<sup>283</sup>, et qu'il incombait à la Cour d'examiner si les juridictions du travail nationales avaient ménagé un juste équilibre entre les droits des requérants découlant de l'article 8 et le droit des Eglises découlant des articles 9 et 11<sup>284</sup>.

151. Dans l'affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*<sup>285</sup>, la Cour a appliqué le principe de **l'autonomie des organisations religieuses dans le contexte du droit syndical**. Les requérants, prêtres orthodoxes et employés laïcs de l'Eglise orthodoxe roumaine, affirmaient que le refus des autorités de l'Etat d'enregistrer leur syndicat avait porté atteinte à la substance même de leur droit d'association découlant de l'article 11.

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

---

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

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

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

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

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

285. Arrêt [GC] du 9 juillet 2013.

152. La Grande Chambre a estimé que, dans sa décision, le tribunal national n'avait fait qu'appliquer le principe de l'autonomie des organisations religieuses. Son refus d'autoriser l'enregistrement du syndicat requérant en raison du non-respect de la condition d'obtention de l'autorisation de l'archevêque était une conséquence directe du droit de la communauté religieuse en cause de s'organiser librement et de fonctionner conformément aux dispositions de son statut. La Cour a estimé qu'en refusant d'enregistrer le syndicat requérant, l'Etat s'était simplement abstenu de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de l'Eglise orthodoxe roumaine, respectant ainsi l'obligation de neutralité que lui impose l'article 9 de la Convention<sup>286</sup>. Au vu des différents arguments avancés devant les juridictions nationales par les représentants de l'Eglise orthodoxe roumaine, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

153. En ce qui concerne l'interdiction, dans certains Etats membres, de l'existence de partis politiques constitués sur des bases ethniques, raciales ou religieuses, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a par exemple demandé instamment aux autorités d'un Etat partie de lever tous les obstacles empêchant les groupes intéressés d'exercer leur droit d'association et de réunion pacifique<sup>287</sup>.

154. Le Comité consultatif a également encouragé les autorités d'un Etat Partie à faire en sorte que les dispositions pertinentes de la loi soient interprétées de telle manière que les associations religieuses puissent écrire leur nom dans l'alphabet de leur choix, sauf dans les cas où il est nécessaire, pour un motif légitime, d'exiger également l'usage de l'alphabet latin<sup>288</sup>.

155. La Commission de Venise note que des questions d'autonomie risquent de se poser surtout dans les contextes où des organisations religieuses ou de conviction se livrent à des activités telles que l'exploitation d'hôpitaux, d'écoles ou d'entreprises commerciales et où des individus émettent des allégations de discrimination (fondée sur le sexe, l'appartenance à une religion, etc.). Bien qu'un traitement différentiel soit admissible, il convient d'attirer l'attention sur les valeurs concurrentielles que sont l'autonomie religieuse des institutions et le droit des citoyens de

---

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

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

288. Troisième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, adopté le 1<sup>er</sup> avril 2011, §§ 86-88.

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)<sup>289</sup>.

## ii. Enregistrement et reconnaissance

156. Comme mentionné ci-dessus, le droit des communautés religieuses à la personnalité juridique est essentiel pour une pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Plusieurs aspects essentiels de la vie collective organisée dans ce domaine deviendraient impossibles ou extrêmement difficiles sans l'accès à la personnalité juridique<sup>290</sup>.

157. La Commission de Venise a souligné dans ses Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction que, quel que soit le système mis en œuvre pour régir l'accès à la personnalité juridique et les termes spécifiques utilisés pour décrire les types de personnalité juridique accessibles aux communautés religieuses ou de conviction, le droit national pertinent doit être conforme aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>291</sup>. Cela signifie notamment que les organisations religieuses ou de conviction doivent avoir la possibilité d'exercer tout l'éventail des activités religieuses et des activités normalement exercées par les entités juridiques non gouvernementales enregistrées<sup>292</sup>.

158. L'imposition d'une exigence d'enregistrement national pour la reconnaissance des communautés religieuses en tant que personnes morales n'est pas, en soi, incompatible avec la liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>293</sup>. Assurément les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci<sup>294</sup>. L'Etat doit cependant veiller à

---

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

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

291. *Ibid.*, § 23.

292. *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, § 123. Voir également Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) ainsi que la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

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

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

conserver une position de stricte neutralité et être en mesure de démontrer que son refus de reconnaissance se fonde sur de justes motifs<sup>295</sup>. L'intervention dans la procédure d'enregistrement d'une autre autorité ecclésiastique reconnue par l'Etat n'est pas indiquée<sup>296</sup>.

159. La Commission de Venise a noté que la législation ne doit pas faire dépendre l'obtention de la personnalité juridique de l'appartenance d'un nombre excessivement élevé de personnes à une communauté religieuse ou de conviction. Les Etats devraient veiller à prendre en compte les besoins des petites communautés religieuses ou de conviction, et prendre conscience du fait que les conditions qui fixent un nombre élevé de croyants alourdissent inutilement les activités opérationnelles des communautés religieuses nouvellement fondées<sup>297</sup>.

---

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

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

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

160. La procédure d'enregistrement doit empêcher tout pouvoir d'appréciation discrétionnaire et éviter tout arbitraire dans la prise de décisions<sup>298</sup>. L'Etat doit toujours faire preuve de grande prudence lorsqu'il semble comparer la légitimité de différentes convictions<sup>299</sup>.

161. Lorsque la reconnaissance officielle est indispensable à une communauté religieuse, il est peu probable que la simple tolérance dont ferait preuve l'Etat à l'égard de cette communauté soit considérée comme suffisante, le risque étant<sup>300</sup> que de tels critères soient appliqués de manière discriminatoire, en vue de limiter la propagation des religions minoritaires<sup>301</sup>. Le jeu conjugué du droit à la manifestation collective d'une conviction, garanti par l'article 9, et de la protection de la liberté d'association, prévue par l'article 11, associé à l'interdiction de la discrimination dans la jouissance des garanties reconnues par la Convention, que consacre l'article 14, revêt une importance considérable dans la résolution des questions relatives au refus d'accorder une reconnaissance officielle.

162. Dans sa Résolution 2036 (2015) « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à permettre aux communautés religieuses d'être enregistrées comme organisation religieuse, et de créer et de maintenir des lieux de réunion et des lieux de culte, quel que soit le nombre de croyants, sans lourdeurs administratives inutiles<sup>302</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

163. La conclusion d'accords entre un Etat et une communauté religieuse donnée, instituant un régime spécial en faveur de cette dernière, ne s'oppose pas, en principe, aux exigences découlant des articles 9 et 14 de la Convention dès lors que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres communautés religieuses qui le souhaitent<sup>303</sup>. Une différence de traitement entre les communautés religieuses ou de conviction qui se traduit par l'octroi d'un statut juridique spécifique – assorti de privilèges conséquents, tandis que ce traitement de faveur est refusé aux autres communautés religieuses ou de conviction qui n'ont pas obtenu ce statut – est compatible avec l'exigence de non-discrimination sur la base de la religion ou de la conviction si un Etat établit un cadre pour octroyer aux communautés religieuses la personnalité juridique et un statut spécifique y associé. Toutes les communautés religieuses ou de conviction qui le souhaitent doivent avoir une possibilité adéquate de demander ce statut et les critères établis doivent être appliqués de manière non discriminatoire<sup>304</sup>.

164. On peut admettre qu'une religion soit reconnue en tant que religion d'Etat ou qu'elle soit établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, à condition que cela ne porte en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et n'entraîne aucune discrimination contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants<sup>305</sup>.

### **iii. Evaluation des mouvements religieux (sectes)**

165. L'exigence de neutralité de l'Etat n'empêche pas les autorités de contrôler si les activités d'organismes ou d'associations religieuses ne sont pas de nature à menacer ou à porter atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public<sup>306</sup>. Dans certains cas, les pouvoirs publics peuvent en effet avoir une obligation positive de prendre des mesures contre des

---

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

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

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

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

associations jugées dangereuses pour la population<sup>307</sup>. Dans l'affaire *Leela Forderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, les adeptes du « mouvement Osho » se sont plaints de ce que l'Etat, en qualifiant leur organisation religieuse de « secte de jeunes », « religion de jeunes », « secte », et « psycho-secte » avait discrédité leur foi et manqué à son devoir de neutralité religieuse. Bien que disposée à admettre que ces qualificatifs constituaient, en principe, une « ingérence » dans les droits garantis par l'article 9, dans la mesure où les termes employés pour décrire le mouvement auquel appartenait les associations requérantes avaient pu avoir des conséquences négatives pour elles, la Cour a néanmoins conclu qu'il n'y avait pas eu violation de la garantie :

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

166. Dans le contexte de la reconnaissance officielle des communautés religieuses, il peut se poser la question de la définition d'une « religion ». La Cour n'a pas jugé nécessaire de donner une interprétation formelle de ce qu'il faut entendre par « religion » mais considère qu'elle doit s'en remettre à l'appréciation des autorités internes en la matière et examiner si l'article 9 de la Convention trouve à s'appliquer<sup>308</sup>. Dans l'affaire *Kimlya et autres c. Russie*<sup>309</sup>, un centre de Scientologie initialement enregistré comme entité non religieuse

---

307. *Leela Forderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2010, § 99.

308. *Kimlya et autres c. Russie*, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, § 79.

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

avait été dissous au motif que ses activités étaient de nature religieuse. L'invocation de ce motif pour supprimer le centre avait été jugée suffisante par la Cour pour considérer que l'article 9 était engagé<sup>310</sup>.

167. Bien que les institutions de la Convention n'aient pas compétence pour définir la religion, celle-ci doit être envisagée dans un sens non restrictif. Les croyances religieuses ne sauraient se limiter aux « grandes » religions. La question est plus délicate avec les religions minoritaires et les nouveaux groupements religieux que l'on appelle parfois « sectes » au niveau national<sup>311</sup>. Or, il ressort de la jurisprudence actuelle de la Cour que tous les groupements religieux et leurs adeptes bénéficient d'une égale garantie au regard de la Convention<sup>312</sup>. Saisie du problème des nouveaux mouvements religieux dans l'affaire *Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France c. France*<sup>313</sup>, La Cour a relevé que la loi française avait pour but de renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Précisant qu'elle n'avait pas pour tâche de se prononcer *in abstracto* sur une législation et ne saurait donc exprimer un point de vue sur la compatibilité des dispositions du texte législatif français avec la Convention, la Cour a cependant relevé que :

---

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

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

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

313. Décision du 6 novembre 2001.



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

168. La Commission de Venise a noté dans ses Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction que les termes « religion » et « conviction » sont à prendre au sens large. Dans la définition du champ d'application de la liberté de religion ou de conviction, il faut prendre comme point de départ la manière dont chaque religion ou conviction se définit elle-même, bien que, évidemment, les autorités aient certains pouvoirs leur permettant d'appliquer des critères objectifs et formels pour déterminer si, effectivement, on peut parler de « religion » ou de « conviction » dans tel ou tel cas. La liberté de religion et de conviction n'est donc pas limitée à son application à la religion et aux croyances traditionnelles, ou aux religions et convictions qui ont des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques semblables aux conceptions traditionnelles<sup>314</sup>.

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

169. La jurisprudence constante de la Cour juge essentiels, pour l'exercice du droit de manifester sa religion, les aspects fondamentaux de la pratique religieuse que sont l'établissement de lieux de culte et le droit de posséder ou de louer des biens<sup>315</sup>. Toute ingérence dans l'exercice de ces droits est, en principe, susceptible de soulever des questions relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 qui garantit la protection des biens<sup>316</sup>. Toutefois, le fait de priver une organisation

---

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

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

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

religieuse de ses ressources matérielles ne sera examiné sur le terrain de l'article 9 que dans la mesure où les biens visés sont destinés à la pratique du culte<sup>317</sup>. Dans l'affaire *Eglise catholique de la Canée c. Grèce*, le refus par les juridictions internes de reconnaître à l'Eglise requérante la personnalité morale indispensable a été contesté avec succès devant la Cour ; les Juges de Strasbourg ont, en effet, estimé que cette décision avait pour conséquence de priver l'Eglise de toute possibilité actuelle ou ultérieure de faire trancher par les tribunaux nationaux tout litige relatif à ses droits de propriété<sup>318</sup>.

170. L'article 9 devrait également être interprété à la lumière de l'article 6 et des garanties de l'accès à un procès équitable, en vue de protéger la communauté religieuse, ses membres et son patrimoine<sup>319</sup>. Conformément à l'article 6 de la Convention, une communauté religieuse doit donc avoir un droit d'accès à un tribunal qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil<sup>320</sup>.

171. La réglementation par l'Etat peut aussi nécessiter de prendre certaines mesures, par exemple l'imposition de restrictions d'accès à des lieux de culte jugés importants<sup>321</sup>. Là encore, il s'agit de veiller à ce que les considérations légitimes qui justifient ces mesures ne soient pas utilisées pour favoriser ou défavoriser telle ou telle religion<sup>322</sup>. Les autorités nationales sont habilitées à prendre des mesures visant à déterminer si les activités exercées par une association religieuse risquent d'être préjudiciables à autrui, mais cela n'autorise pas l'Etat à porter une appréciation sur la légitimité des convictions ou de leurs modalités d'expression<sup>323</sup>. Les systèmes d'autorisation institués par la législation ne

---

317. *Ibid.*, §§ 86-87.

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

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

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

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

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

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

cadrent avec l'article 9 de la Convention que dans la mesure où ils visent à assurer un contrôle sur la réunion des conditions formelles énoncées par celle-ci<sup>324</sup>.

172. Les contrôles en matière d'aménagement du territoire sont un autre exemple de mesures nécessaires dans l'intérêt public, mais pouvant avoir un impact négatif sur la liberté de religion et de conviction. Il convient toutefois d'établir une distinction entre les situations dans lesquelles des conditions rigides, voire prohibitives, sont imposées aux adeptes d'une religion donnée et celles où un requérant souhaite obtenir la modification d'une décision d'urbanisme prise de manière objective et neutre. La Cour a ainsi considéré, compte tenu de la marge d'appréciation de l'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, que l'intérêt public ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'un seul fidèle d'une communauté religieuse alors qu'il existait dans une ville voisine une maison de prière qui couvrait les besoins de cette communauté dans la région<sup>325</sup>.

173. En ce qui concerne l'utilisation des sols et le zonage, la Commission de Venise a noté que les lois relatives à la construction, au remodelage ou à l'utilisation des biens immeubles à des fins religieuses se réfèrent souvent à des réglementations compliquées en matière d'urbanisme et de préservation du patrimoine. Il n'est pas rare de voir des fonctionnaires (au niveau national, fédéral, ou local) invoquer ces textes pour empêcher ou restreindre l'exploitation de leurs locaux par des communautés religieuses. Les justifications avancées ont beau paraître neutres au premier regard (favoriser la circulation automobile, intégrer l'immeuble concerné au paysage urbain et économique, réduire le bruit), elles n'en sont pas moins appliquées sélectivement à des groupes religieux défavorisés et constituent de ce fait une discrimination. Il est donc important de rédiger et d'appliquer ces lois de manière neutre et dans un but légitime<sup>326</sup>.

---

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

325. *Vergos c. Grèce*, §§ 36-43.

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

174. En ce qui concerne les cimetières, la Commission de Venise a noté que les Etats observent diverses pratiques en matière de relations entre la religion et les cimetières. Dans certains cas, l'Etat contrôle totalement ce secteur tandis que dans d'autres l'essentiel des tâches associées à l'inhumation et aux sépultures incombe à des institutions religieuses. En l'absence de règles précises, l'Etat devrait éviter les discriminations entre groupes religieux et autoriser, dans le cadre de limites raisonnables (tenant compte notamment des impératifs de santé publique), l'exercice du droit de manifestation de la religion et des convictions pendant cette phase particulière de la condition humaine<sup>327</sup>.

175. L'ECRI a par exemple recommandé aux autorités de plusieurs Etats parties d'autoriser les communautés musulmanes à construire un nombre suffisant de mosquées pour pouvoir exercer leur droit de manifester leur religion par le culte, ou de supprimer les barrières administratives ou autres qui les en empêchent<sup>328</sup>, ainsi que de veiller à ce que les communautés musulmanes disposent de cimetières<sup>329</sup>.

176. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a quant à lui invité les autorités d'un Etat Partie à prendre des mesures supplémentaires pour que les personnes appartenant à des minorités et pratiquant l'islam aient accès à suffisamment de lieux de culte, surtout là où elles vivent en nombre substantiel, ainsi qu'à prendre les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés, ceux-ci étant consultés en temps utile<sup>330</sup>. Il a également invité les autorités

---

327. *Ibid.*

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

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

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

à veiller à ce que le processus de restitution de biens immobiliers aux communautés religieuses soit mené de manière non discriminatoire et à accorder une compensation juste et équitable<sup>331</sup>.

177. En ce qui concerne les litiges visant des biens immeubles appartenant à une communauté religieuse, la Commission de Venise a établi une distinction entre les litiges où le titre de propriété sur le bien est contesté parce que l'État a d'abord confisqué celui-ci avant de le transférer à une autre personne morale ou physique – ce problème étant courant dans les anciens pays communistes – et ceux où une dispute au sein d'une communauté religieuse provoque la contestation des droits de propriété par un ou plusieurs groupes. Ces deux types de litiges, ainsi que certains autres problèmes, soulèvent fréquemment des questions historiques et théologiques. Ces litiges peuvent présenter une complexité inouïe et leur solution requiert une grande expertise du droit immobilier mais aussi la maîtrise de certains sujets techniques touchant aux faits et à la doctrine. Toute loi tentant éventuellement de régler ces questions doit être rédigée et appliquée de manière aussi neutre que possible et sans accorder une préférence indue à des groupes favorisés<sup>332</sup>.

## **v. Financement et taxation**

178. L'État ne doit pas prendre de mesures qui entravent le fonctionnement normal d'une communauté religieuse. Ainsi, une taxation exorbitante qui perturbe profondément l'organisation interne et le fonctionnement d'une association d'une communauté, l'empêchant de mener son activité religieuse en tant que telle, constitue une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la Convention, susceptible de constituer une violation si la Cour la juge disproportionnée<sup>333</sup>.

---

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

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

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

179. En ce qui concerne les sources de financement des groupes religieux ou de conviction, la Commission de Venise a énuméré les possibilités suivantes et principes correspondants<sup>334</sup> :

**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.

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

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

**Levée de fonds par l'intermédiaire du système fiscal.** Certains Etats permettent aux organisations religieuses de lever des fonds par le biais du système fiscal. Par exemple, une association (religieuse) ayant la personnalité morale peut passer un accord avec l'Etat en vertu duquel ce dernier prélève une certaine somme aux membres de l'organisation et la reverse à qui de droit. Cette pratique soulève fréquemment deux difficultés liées, premièrement, à la nature éventuellement discriminatoire de cet arrangement (qui est accordé à certains groupes et refusé à d'autres) et, deuxièmement, à la prise en compte des individus qui ne désirent pas (ou plus) verser une contribution par ce biais à leur organisation religieuse. Si le

---

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

droit international n'interdit pas formellement ce recours au système fiscal, il conviendrait cependant que les membres puissent se retirer (quitte à s'exclure ipso facto) de la communauté religieuse concernée.

180. Par ailleurs, le droit interne d'un Etat ne saurait faire obligation aux citoyens de ce dernier de financer une Eglise ou une organisation religieuse au moyen d'un prélèvement fiscal sans leur accorder le droit de quitter ladite Eglise et d'être ainsi exonérés de cette obligation. L'article 9 protège toute personne contre l'obligation qui pourrait lui être imposée de participer indirectement à des activités religieuses contre son gré, par le biais d'un impôt ecclésial. Les Etats sont tenus de respecter les convictions religieuses de ceux de leurs citoyens qui n'appartiennent à aucune Eglise, et doivent dès lors permettre à ces personnes d'être exonérées de l'obligation de verser à l'Eglise une contribution pour ses activités religieuses<sup>335</sup>. Ce principe ne s'étend toutefois pas aux obligations légales générales relevant exclusivement du domaine public ; les contribuables ne peuvent ainsi exiger la non-affectation de leurs versements à des fins particulières<sup>336</sup>.

181. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a encouragé les autorités d'un Etat partie à continuer de veiller à ce que le système de financement de l'Eglise nationale ne porte pas atteinte à la liberté de conscience et de religion des personnes n'appartenant pas à cette église<sup>337</sup>.

---

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

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

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

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

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

182. L'article 2 protégeant le droit à la vie et l'article 3 interdisant la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants sont considérés par la Cour comme des clauses primordiales de la Convention. Les Etats ont donc l'obligation de protéger les individus contre toute agression ou mauvais traitements fondés sur leur pensée, leur conscience et leur religion<sup>338</sup>. Ils devront montrer que leurs autorités nationales ont mené des enquêtes effectives sur les incidents en question, satisfaisant aux exigences de ces articles<sup>339</sup>.

183. La Cour a souligné que, comme dans les affaires de mauvais traitements motivés par la haine raciale, les autorités de l'Etat, lorsqu'elles sont amenées à enquêter sur des agressions violentes, ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déceler tout motif religieux et établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur la religion ont pu jouer un rôle dans les incidents en cause, même si les mauvais traitements ont été infligés par des particuliers. Le fait de traiter la violence et la brutalité motivées par la religion sur le même pied que des affaires qui n'ont pas de connotation religieuse reviendrait à ignorer totalement la nature spécifique d'actes qui sont particulièrement destructeurs des droits fondamentaux<sup>340</sup>. La Cour a également considéré que le refus de la police d'intervenir promptement pour protéger les victimes d'actes de violence à motivation religieuse et l'indifférence opposée ensuite par les autorités compétentes, celles-ci ayant refusé d'appliquer la loi, emportaient violation des articles 3 et 9 combinés avec l'article 14<sup>341</sup>.

---

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

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

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

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



184. La Cour admet que l'obligation d'effectuer un service militaire pour les objecteurs de conscience peut constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3<sup>342</sup>. L'expulsion d'un étranger par un Etat contractant peut également soulever un problème au regard de l'article 3 et donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3<sup>343</sup>. C'est également le cas lorsqu'une personne risque d'être persécutée pour des raisons religieuses dans un pays tiers<sup>344</sup>.

## ii. Protection des personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires

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

186. Tandis que la liberté de pensée et de conscience, comme la liberté de choisir une religion ou une conviction, sont des libertés strictement personnelles, le droit à la liberté de religion a également une dimension collective, qui protège le droit d'une communauté de manifester et de pratiquer sa religion. Ce droit est également protégé par l'article 11 de la Convention<sup>345</sup>. Bien que cette dernière ne contienne aucune disposition spécifique pour la protection des minorités en tant que telles. Néanmoins, l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12<sup>346</sup> garantissent une protection contre la discrimination aux personnes appartenant à des minorités religieuses en mentionnant expressément la « religion » et « l'appartenance à

---

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

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

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

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

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

une minorité nationale » parmi les motifs de discrimination interdits<sup>347</sup>. La Cour a, par contre, produit des résultats très limités en terme d'interdiction de toute discrimination concernant l'obligation faite aux Etats de prendre des mesures spéciales au nom des minorités afin de compenser leur situation défavorisée et de vulnérabilité<sup>348</sup>.

187. Depuis les années 50, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe porte un intérêt à la protection des droits des groupes et des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>349</sup>, y compris celles qui se définissent par la religion ou les croyances. Ainsi, dans sa Résolution 1928 (2013) intitulée « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats membres à veiller à ce que les croyances et les traditions religieuses des individus et des communautés de la société soient respectées, tout en garantissant un bon équilibre avec les droits d'autrui, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a également exhorté les Etats membres à garantir la protection effective des communautés et des individus définis par la religion ou les croyances religieuses, et de leurs lieux de rassemblement et lieux de culte, dont ceux des minorités, à promouvoir un enseignement exact et objectif sur les religions et les convictions non religieuses, dont celles des minorités, à soutenir activement des initiatives visant à promouvoir la dimension interconfessionnelle et interculturelle du dialogue<sup>350</sup>.

188. Le Préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>351</sup> reconnaît spécifiquement qu'une « société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette

---

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

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

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

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

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

identité »<sup>352</sup>. Garantissant à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle, l'article 3 de la Convention-cadre offre une protection à ces personnes, qui peuvent exercer leurs droits individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres<sup>353</sup>. Outre la garantie des principes fondamentaux de non-discrimination et d'égalité, l'article 4 contient les dispositions suivantes :

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

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

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

190. Bien que la Convention-cadre ne donne pas de définition des « minorités nationales » et ne précise donc pas quel groupe de personnes est admis à bénéficier de la protection prévue, l'article 5 dispose que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent conserver et développer leur culture et préserver les éléments essentiels de leur identité, et notamment leur religion. Le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, ainsi qu'à la liberté de pensée, de conscience et de religion est garanti à l'article 7<sup>354</sup>, tandis que l'article 8 précise que :

---

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

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

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

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

191. En ce qui concerne le champ d'application de la Convention-cadre, le Comité consultatif a par exemple exhorté les autorités d'un Etat partie à engager un dialogue avec les personnes appartenant aux groupes qui souhaitent bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre<sup>355</sup> et invité le gouvernement d'un autre Etat partie à tenir dûment compte des demandes de reconnaissance au titre de la Convention-cadre formulées par les représentants de la communauté musulmane, ainsi qu'éventuellement par d'autres groupes<sup>356</sup>.

192. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que les musulmans sont devenus la figure emblématique de l'altérité dans le discours de la droite populiste en Europe. Il a recommandé aux gouvernements de renoncer aux lois et mesures visant spécialement les musulmans et d'interdire la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans tous les domaines. Ils devraient aussi permettre à des ombudsmans et à des organismes de promotion de l'égalité indépendants d'examiner les plaintes, de donner des conseils juridiques aux victimes et de les représenter en justice, de participer à l'élaboration des politiques et de mener des recherches sur la discrimination à l'encontre des musulmans et d'autres groupes religieux. Ces recherches devraient s'appuyer sur la collecte de données ventilées par origine ethnique, religion et sexe<sup>357</sup>.

193. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>358</sup> s'est inquiétée en particulier de certains signes de montée de l'intolérance religieuse envers l'islam et les communautés musulmanes dans les pays où cette religion n'est pas celle de la majorité de la population<sup>359</sup>. Dans sa Recommandation de politique générale n° 5, elle invite les gouvernements des Etats membres, lorsque des communautés musulmanes sont installées et vivent en situation minoritaire dans leur pays, de s'assurer qu'elles ne fassent pas l'objet d'une discrimination pour ce qui est de la manière dont elles organisent et pratiquent leur religion<sup>360</sup>. De même, elle a observé une montée

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

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

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

358. Voir également 1.ii.

359. Voir par exemple la déclaration de l'ECRI du 1<sup>er</sup> décembre 2009 sur l'interdiction de la construction de minarets en Suisse.

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

de l'antisémitisme dans de nombreux pays européens – également sous de nouvelles formes – et constaté que ce dernier continuait à être encouragé, de façon ouverte ou codée, par certains partis et dirigeants politiques, parmi lesquels figurent non seulement les partis extrémistes, mais également certains partis traditionnels. Dans sa Recommandation de politique générale n° 9, l'ECRI recommande aux gouvernements des Etats membres de donner une haute priorité à la lutte contre l'antisémitisme et de prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes ses manifestations, quelle qu'en soit l'origine<sup>361</sup>. Dans ses rapports du quatrième cycle, elle a également recensé des cas de discrimination ou d'intolérance contre des membres de groupes chrétiens dans les Etats membres, exprimé son inquiétude face à l'absence de mécanismes de prévention de diverses tendances négatives (agressions physiques, publicité négative dans les médias, vandalisme, atteintes à la propriété, dégradation d'édifices religieux) ainsi qu'au non-respect persistant de ses recommandations spécifiques par les Etats (enregistrement légal, droits de propriété, délivrance de visas pour les prêtres et autres ecclésiastiques)<sup>362</sup>.

194. La Commission de Venise a quant à elle souligné que l'existence, dans un pays, d'un lien marqué entre une origine ethnique et un culte en particulier, risque fort d'entraîner une discrimination à l'égard des autres religions. Pour parer à cette éventualité, il est particulièrement nécessaire de veiller à la protection du pluralisme religieux, qui est une composante essentielle de la démocratie<sup>363</sup>. Certaines mesures de caractère discriminatoire pour d'autres religions, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'Etat aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la

---

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

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

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

croyance, ni à la garantie d'une protection égale. Ce statut ne doit donc pas permettre de réprimer d'autres religions maintenant leur identité, ni d'opérer une discrimination ou de favoriser l'hostilité à leur égard<sup>364</sup>.

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

#### ***Discours de haine***

195. La Recommandation n° R 97(20) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine »<sup>365</sup> indique que ce terme doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration<sup>366</sup>. Par conséquent, il englobe également l'incitation à la haine fondée sur la religion et l'intolérance.

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

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

197. L'annexe à la Recommandation précise qu'il incombe aux pouvoirs publics et aux fonctionnaires de s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou comme un discours pouvant faire l'effet d'accréditer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de discrimination ou de haine fondées sur l'intolérance. Ces expressions doivent être prohibées et condamnées publiquement en toute occasion<sup>367</sup>.

---

364. CDL-AD(2010)054, Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie, § 26.

365. Adoptée le 30 octobre 1997.

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

367. Principe 1 de l'annexe.

198. Le Préambule souligne aussi que ces formes d'expression peuvent avoir un impact plus grand et plus dommageable lorsqu'elles sont diffusées à travers les médias. Cependant, le droit et la pratique internes devraient établir une claire distinction entre, d'une part, la responsabilité de l'auteur des expressions de discours de haine et, d'autre part, la responsabilité éventuelle des médias et des professionnels des médias qui contribuent à leur diffusion dans le cadre de leur mission de communication des informations et des idées sur des questions d'intérêt public<sup>368</sup>.

199. En ce qui concerne plus particulièrement la diffusion de propagande raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité<sup>369</sup> définit, à l'article 2, l'expression « matériel raciste et xénophobe » comme désignant « tout matériel écrit, toute image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments ».

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

- la diffusion ou les autres formes de mise à disposition du public, par le biais d'un système informatique, de matériel raciste et xénophobe (article 3)
- la menace, par le biais d'un système informatique, de commettre une infraction pénale grave, telle que définie par le droit national, envers (i) une personne en raison de son appartenance à un groupe qui se caractérise par la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale

---

368. Principe 6 de l'annexe.

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

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

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

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

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

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



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

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

203. Bien que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacre le caractère éminent et essentiel de la liberté d'expression dans une société démocratique – qui vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent<sup>370</sup> – elle en a également défini les limites<sup>371</sup>. Le paragraphe 2 de l'article 10 reconnaît expressément que l'exercice de cette liberté comporte des devoirs et des responsabilités. Parmi eux – dans le contexte des convictions religieuses – figure l'obligation générale d'assurer à ceux qui professent ces convictions la paisible jouissance des droits garantis par l'article 9, y compris l'obligation d'éviter autant que faire se peut la diffusion d'expressions gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices, par exemple contre des objets de vénération religieuse<sup>372</sup>. Les questions dont la Cour se trouve saisie impliquent souvent une mise en balance des intérêts contradictoires tenant à l'exercice de deux libertés fondamentales garanties par la Convention, à savoir d'une part, le droit de communiquer au public des idées sujettes à controverse et, par implication, le droit, pour les personnes intéressées, de prendre connaissance de ces idées, et, d'autre part, le droit d'autres personnes au respect de leur liberté de pensée, de conscience et de religion<sup>373</sup> (voir également ci-dessus au point 2.v.).

204. La Cour a considéré qu'en principe il peut être nécessaire, dans certaines sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, des attaques injurieuses contre des objets de vénération religieuse<sup>374</sup> ou toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la

---

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

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

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

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

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

haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse), pourvu que toute formalité, condition, restriction ou sanction imposée soit proportionnée au but légitime poursuivi<sup>375</sup>.

205. Il ne fait donc nul doute que des expressions concrètes constituant un discours de haine, pouvant être insultantes pour des individus ou des groupes, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention<sup>376</sup>. De même, il est évident que des propos haineux faisant l'apologie de la violence ne seront pas protégés<sup>377</sup>.

206. La Cour rappelle que des propos constitutifs d'une attaque générale et véhémement contre un groupe identifié par une religion ou des origines ethniques sont incompatibles avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention et ne relèvent pas du droit à la liberté d'expression qu'elle consacre<sup>378</sup>. Une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux Etats contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion<sup>379</sup>. Du reste, comme dans le domaine de la morale, et peut-être à un degré plus important encore, les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses<sup>380</sup>. Cependant, lorsqu'elle examine si une

---

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

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

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

378. Voir notamment *Norwood c. Royaume-Uni*, décision du 16 novembre 2004 ; *Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007 ; *S.A.S. c. France* [GC], arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 149.

379. Voir également ci-dessus 2.vi.

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

restriction se concilie avec la liberté d'expression, la Cour considérera l'ingérence à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des déclarations litigieuses et le contexte dans lequel elles s'inscrivent<sup>381</sup>, mais également leur mode d'expression<sup>382</sup>, et le média spécifique utilisé<sup>383</sup>. La Cour a souligné l'importance de la liberté de la presse et du débat sur des questions d'intérêt public<sup>384</sup> et rappelé qu'il n'y a guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique<sup>385</sup>. De plus, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier ou même d'un homme politique. Là où les propos litigieux incitent à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'Etat ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large<sup>386</sup>. Enfin, l'absence de cohérence dans l'attitude de l'Etat semble emporter la conviction de la Cour<sup>387</sup>.

207. A titre exceptionnel et dans des cas extrêmes, la Cour a jugé que les discours incompatibles avec les valeurs fondamentales de la Convention sont soustraits à la protection de l'article 10 par l'article 17 de la Convention<sup>388</sup>. Il ne fait aucun doute que la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10. La Cour a conclu qu'il existe une catégorie de faits historiques clairement établis – tels l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par

---

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

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

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

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

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

386. *Sürek c. Turquie*, § 61.

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

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

l'article 17 à la protection de l'article 10. La contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard<sup>389</sup>.

208. Dans son Commentaire relatif aux droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, le Comité consultatif a rappelé que la législation pénale devrait comprendre des dispositions prévoyant expressément que les tribunaux considèrent comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions les motivations discriminatoires fondées sur la langue, la culture, l'appartenance ethnique ou la religion. Le discours de haine et l'incitation à toute forme d'hostilité fondée sur l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse doivent aussi être pris en compte dans les dispositions de droit pénal afin que ces infractions soient sanctionnées comme il convient<sup>390</sup>.

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

210. Dans sa RPG n° 7 sur « la Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale »<sup>391</sup>, l'ECRI recommande aux Etats membres d'adopter des dispositions de droit pénal pour lutter contre diverses manifestations racistes. Celles-ci englobent l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques et les menaces, lorsque ces actes sont intentionnels et visent une personne ou un ensemble de personnes en raison de leur religion (entre autres motifs), ainsi que l'expression publique, dans un but raciste, d'une

---

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

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

391. Adoptée par l'ECRI le 13 décembre 2002.

idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur religion (entre autres motifs) ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes, et la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre<sup>392</sup>. Doivent également faire l'objet de sanctions pénales la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant les manifestations précitées<sup>393</sup>. L'ECRI a recommandé un renforcement des capacités (générales ou dédiées) en la matière<sup>394</sup>, et invité les pays à réfléchir à des moyens novateurs de solliciter l'appui des usagers d'Internet<sup>395</sup>.

211. L'Assemblée parlementaire a adopté plusieurs recommandations et résolutions sur la liberté d'expression, le respect des convictions religieuses et la protection des communautés religieuses<sup>396</sup>. Plus particulièrement, dans sa Recommandation 1805 (2007) « Blasphème, insultes à caractère religieux et discours de haine contre des personnes au motif de leur religion », elle a réaffirmé la nécessité d'ériger en infraction pénale les déclarations qui appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes au motif de leur religion. Elle a également considéré que – pour autant que cela soit nécessaire dans une société démocratique, conformément au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention – la pratique et les législations nationales devraient sanctionner les discours sur les religions qui troublent intentionnellement et gravement l'ordre public et appellent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes. En revanche, elle a considéré que le blasphème, en tant qu'insulte à une religion, ne devrait pas être érigé en infraction pénale<sup>397</sup>.

---

392. 18 a) – e).

393. Paragraphe 18 f).

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

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

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

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

212. Sur proposition de l'Assemblée parlementaire<sup>398</sup>, la Commission de Venise a préparé un rapport sur « les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse ». Elle a fait valoir que « dans une véritable démocratie, la possibilité d'imposer des restrictions à la liberté d'expression ne doit pas être utilisée comme moyen de préserver la société contre des points de vue divergents, voire extrêmes. La protection de valeurs fondamentales et inaliénables telles que la liberté d'expression et de religion, et parallèlement la protection de la société et des individus contre la discrimination, doit passer en premier lieu par l'instauration et la protection d'un débat public ouvert. Les seules idées dont la publication ou la proclamation doivent être interdites sont celles dont l'incompatibilité fondamentale avec les principes démocratiques provient de ce qu'elles incitent à la haine »<sup>399</sup>. Le rapport conclut<sup>400</sup> :

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

S'agissant de savoir dans quelle mesure les lois pénales sont adaptées et/ou efficaces pour l'instauration d'un équilibre approprié entre le droit à la liberté d'expression et celui au respect des croyances de chacun, la Commission de Venise a réitéré que, de son point de vue, les sanctions pénales ne se justifient qu'en cas d'incitation à la haine (si la qualification de trouble à l'ordre public ne convient pas)<sup>401</sup>. En dépit des difficultés liées à l'application du droit pénal dans ce domaine, l'instauration au niveau paneuropéen de sanctions pénales contre l'incitation à la haine possède une forte valeur symbolique. Cependant, il est essentiel que les lois contre l'incitation à la haine soient appliquées sans discrimination aucune<sup>402</sup>.

---

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

399. CDL-AD(2008)026, Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : Réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, adopté par la Commission de Venise à sa 76<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), § 46.

400. *Ibid.*, § 89.

401. *Ibid.*, § 90.

402. *Ibid.*, § 91.

## **Crimes de haine**

213. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que malheureusement, les discours haineux dégénèrent facilement en crimes haineux<sup>403</sup>. Parmi les mesures de prévention et de réaction à ce phénomène, il a proposé :

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

214. Le Commissaire aux droits de l'homme a ajouté que la présence de partis politiques extrémistes racistes dans les gouvernements et les parlements nationaux confère une légitimité et une crédibilité à un extrémisme politique souvent impliqué dans des crimes racistes et d'autres infractions motivées par la haine<sup>404</sup>. En ce qui concerne l'antisémitisme, il a affirmé qu'il importe que les responsables politiques nationaux condamnent avec fermeté les propos et agressions antisémites, en indiquant clairement que ces manifestations de haine sont inacceptables et seront sévèrement punies. Enfin, compte tenu de l'évolution technologique, les Etats devraient s'attaquer au problème croissant de l'antisémitisme sur internet et déterminer dans quelle mesure ils ont effectivement mis en œuvre les dispositions de la Recommandation n° R (97) 20 sur « le discours de haine »<sup>405</sup>.

---

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

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

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

215. En 2010, réagissant à la multiplication des actes de vandalisme et des profanations de cimetières dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a qualifié ces actes de crimes de haine qui « menacent directement les droits de l'homme »<sup>406</sup>.

216. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a également signalé des agressions à l'encontre de personnes pour des motifs religieux<sup>407</sup> ainsi que des attaques contre des sites et biens religieux<sup>408</sup>. Elle s'est dite vivement préoccupée par des incidents dans lesquels des individus ont été pris pour cible et fait l'objet de violentes attaques racistes du fait de leur appartenance à des groupes minoritaires, et s'est inquiétée des informations selon lesquelles la gravité des attaques visant des sites et monuments religieux était quelquefois minimisée par les autorités. Elle a souligné la nécessité de traiter ces problèmes avec rigueur, en condamnant les attaques racistes chaque fois qu'elles ont lieu et en les faisant suivre d'enquêtes appropriées.

217. En outre, l'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par la multiplication des agressions violentes dont font l'objet certaines communautés religieuses à travers le monde, cette violence exercée contre des personnes à cause de leur religion ou de leurs croyances étant non seulement physique mais aussi psychologique<sup>409</sup>. Ainsi, dans sa Résolution 1892 (2012) sur la crise de la transition démocratique en Egypte, elle a déploré la situation des communautés chrétiennes dans le pays et le fait que des actes de violence continuaient d'être perpétrés contre ces communautés, ainsi que contre d'autres minorités religieuses. Elle a invité les Etats membres à mettre en œuvre les mesures énoncées dans sa Recommandation 1957 (2011) sur la violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient<sup>410</sup>. Dans sa Résolution 2016 (2014) et sa Recommandation 2055 (2014), l'Assemblée parlementaire s'est inquiétée

---

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

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

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

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

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



de la violence perpétrée à l'encontre des chrétiens et d'autres communautés religieuses ou ethniques par le groupe terroriste connu sous le nom d'« EI » et les menaces contre l'humanité posées par ce dernier<sup>411</sup>.

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

219. En outre, dans sa Résolution 1928 (2013), l'Assemblée parlementaire a encouragé les Etats membres, entre autres, à veiller à ce que la religion ne puisse jamais être invoquée pour justifier des violences contre les femmes, comme les crimes d'honneur, l'immolation des épouses par le feu, les mariages forcés ou les mutilations génitales féminines, même par des membres de leurs propres communautés religieuses<sup>412</sup>.

220. Dans sa Résolution 2036 (2015) intitulée « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats à combattre et à prévenir les cas de violence, de discrimination et d'intolérance en particulier en procédant à des enquêtes effectives pour éviter qu'un sentiment d'impunité ne se développe parmi leurs auteurs<sup>413</sup>.

---

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

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

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

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

221. Comme cela a déjà été expliqué précédemment<sup>414</sup>, l'expulsion d'un étranger vers un pays tiers peut soulever un problème au regard des articles 2 et 3, et donc engager la responsabilité de l'Etat en question au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, s'il est expulsé, courra dans le pays de destination un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à ces dispositions<sup>415</sup>.

222. Cela étant, la protection accordée par l'article 9 ne peut être assurée par les Etats européens que dans les limites de leur juridiction. Par conséquent, cette disposition ne peut, en soi, être d'un grand secours lorsqu'une personne est menacée d'expulsion vers un autre pays où il est très probable que son droit à la liberté de religion ne sera pas respecté<sup>416</sup>. A l'exception des articles 2 et 3 de la Convention, au titre desquels la responsabilité d'un Etat contractant peut être engagée, indirectement, lorsqu'il fait peser sur un individu un risque réel de violation de ses droits dans un pays qui ne relève pas de sa juridiction (voir ci-dessus 3.C.i), ces considérations impérieuses ne s'appliquent pas automatiquement sous l'angle des autres dispositions de la Convention<sup>417</sup>. La Cour a souligné qu'on ne saurait exiger que l'Etat contractant qui expulse renvoie l'étranger uniquement vers un pays où les conditions cadrent pleinement et effectivement avec chacune des garanties liées aux droits et libertés consacrés par la Convention<sup>418</sup>. Une protection est donc offerte aux personnes ayant un grief fondé selon lequel soit elles seront persécutées,

---

414. Voir ci-dessus au point 3.C.i.

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

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

417. *Z et T c. Royaume-Uni*.

418. *Idem*.

notamment pour des motifs religieux, soit elles seront exposées à un risque réel de mourir ou de subir de graves mauvais traitements, et éventuellement un déni de justice flagrant ou une détention arbitraire, en raison de leur affiliation religieuse (ou pour toute autre raison). Bien que la Cour n'ait pas écarté la possibilité que l'article 9 puisse exceptionnellement entrer en jeu dans le contexte d'une expulsion, elle a jugé difficile d'imaginer une affaire dans laquelle la responsabilité au titre de l'article 3 ne serait en aucun cas engagée<sup>419</sup>.

223. Par ailleurs, bien que le contrôle de l'immigration sorte normalement du cadre des garanties de la Convention, le fait de refuser à un résident étranger l'entrée dans un pays en raison de ses convictions religieuses peut, dans certains cas, fonder un grief au titre de l'article 9<sup>420</sup>.

224. Dans sa Résolution 1928 (2013) « Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence », l'Assemblée parlementaire a appelé les Etats membres à reconnaître la nécessité d'offrir une protection internationale aux personnes qui demandent l'asile pour des motifs de persécutions religieuses. Plus généralement, elle les a invités à<sup>421</sup> :

- réaffirmer que le respect des droits de l'homme, de la démocratie et des libertés civiques est la base commune sur laquelle ils construisent leurs relations avec des pays tiers, et à veiller à ce que les accords conclus avec ces pays tiers comportent une clause sur la démocratie englobant la liberté de religion ;
- prendre en compte la situation des communautés religieuses dans leur dialogue politique bilatéral avec les pays concernés, en particulier les pays dans lesquels des lois sur le blasphème sont en vigueur ;

---

419. *Idem*.

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

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

- promouvoir, tant à l'échelon national qu'au niveau du Comité des Ministres, une politique qui prenne en considération, dans les relations extérieures, la question du plein respect des droits fondamentaux des minorités définies par leur religion ou leurs croyances et celle de leur protection effective.

## **ANNEXE – SÉLECTION DE BONNES PRATIQUES PERTINENTES REÇUES D'ÉTATS MEMBRES<sup>422</sup>**

### **The promotion of awareness and tolerance of religious diversity / La promotion de la sensibilisation et de la tolérance de la diversité religieuse**

1. In **Italy**, the fundamental elements of the constitutional law governing the organisation of the State include the principle of pluralism within the framework of the value of democracy and the principle of equality.
2. The Radio and Television of the **Slovak Republic** broadcasts programmes, which *inter alia* develop national awareness and cultural identity of its citizens regardless of faith and religion. The programmes reflect diversity of opinions and political or religious approaches in order to promote the development of civil society. It provides a space for all churches and religious organisations registered according to special regulation. The **Romanian** Law on Broadcasting from 2002 stipulates that broadcasting and retransmission of services and programmes has to accomplish and ensure political pluralism and cultural, social, linguistic and religious diversity, etc.
3. **Finland** launched a Diversity Charter in 2012 which some 40 organisations had signed by May 2014, most of them private companies. A network has been established to implement the Charter under the coordination of the Finnish Business & Society and supported by the Ministry of Employment and the Economy. The network prepared an action plan, has organised workshops and annual seminars. It also maintains a webpage and a data bank on the best practices of diversity management and offers an on-line training package "How to get started?" and a self-assessment tool. Furthermore, Finland is promoting diversity management in public sector organisations under the *YES Equality is Priority* project, funded from the EU

---

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

PROGRESS programme. In 2013, the project mapped diversity management in the public sector and organised a seminar for municipal leaders to describe the benefits of diversity management.

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

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

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

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

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

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

## **Promoting intercultural dialogue / Promouvoir le dialogue interculturel**

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

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

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

12. La **Suisse** a créé en 2006 une plateforme de dialogue « Conseil suisse des religions » composée de personnalités dirigeantes des trois Eglises nationales : la communauté juive, la paroisse orthodoxe et d'organisations islamiques. Ce Conseil fonctionne également comme un partenaire de contact pour les autorités fédérales. De 2009 au 2011 la plateforme « Dialogue avec la population musulmane – Echange entre les autorités fédérales et les musulmans établis en Suisse », avait pour but de mettre fin aux craintes et aux préjugés qui entourent l'islam dans la société majoritaire et de lutter contre l'hostilité et la stigmatisation croissantes dont sont victimes les personnes considérées comme musulmanes. De ce dialogue est ressortie la reconnaissance des lignes directrices fixées dans la Constitution, à l'instar de l'égalité devant la loi, de l'Etat de droit et de la démocratie. Par ailleurs, le rapport relatif à ce dialogue présente les mesures prises par la Confédération en vue d'encourager l'intégration et l'égalité des chances des musulmans et de garantir la coexistence pacifique de toutes les personnes vivant en Suisse. Un exemple de ces mesures est le groupe de travail « Programmes de formation ou



de formation continue pour les imams et les personnes chargées de l'encadrement religieux», mis en place en 2010. De plus, le Programme national de recherche « Collectivités religieuses, Etat et société », achevé en 2012, avait pour objectif d'étudier scientifiquement les mutations du paysage religieux suisse au cours des dernières décennies et de fournir des résultats exploitables pour les autorités, la sphère politique, les écoles et les collectivités religieuses. Le but était de favoriser la compréhension entre les collectivités religieuses, mais aussi des collectivités religieuses envers les personnes sans religion.

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

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

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

exchanging thoughts and addressing issues, such as Islamism, islamophobia and integration.

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

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

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

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

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

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

## **Thematic issues / Questions thématiques**

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

*Wearing of religious symbols and clothing (dress codes) /*

*Port de symboles et de vêtements religieux (codes vestimentaires)*

20. In Poland, persons wearing headgear in accordance with their denomination have a possibility to enclose photos showing them wearing such a headgear, to their passport applications, visa applications, applications for documents issued for foreigners or in the documents of asylum seekers, in accordance with the requirements set by law (e.g. appropriate visibility of the oval of the face, confirmation of membership of the religious community). Also the **Serbian** Law on Identity Cards establishes that a person, who in conformity with his or her national or religious affiliation or folk customs, is wearing a hat or a scarf as an integral part of his or her costume, can be photographed with a hat or a scarf, in compliance with the manner of obtaining biometric data. **Spain** also allows that personal photographs in official documents can be made wearing veils or scarfs in accordance with a religious identity (not only Islamic, but also Catholic nuns, for example). This right is recognised in the 2006 General Commissary Instruction on Foreigners and Documentation on the condition that the oval of the face is recognisable and the acknowledgment of belonging to the religious community.

21. The **Turkish** Constitutional Court held in 2014 that there had been a breach of freedom of conscience and religion on account of a lawyer with headscarf being prohibited attendance in a court hearing. The head-scarf ban

on female public officers has been lifted by amending the “Regulation on Dress-Code for Personnel of Public Institutions and Establishments”. In accordance with a decision by the **Swedish** Chancellor of Justice, the refusal of women dressed in niqab to attend an oral court hearing was considered not to be proportionate to the aim pursued. As there was no evidence that the women’s clothing had been a threat to maintaining court order, the refusal was thus considered a violation of these women’s right to freedom of religion.

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

- **Individual rights / Droits individuels**

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

- **At the workplace / Au travail**

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

24. In **Poland**, employees belonging to churches and religious organisations whose holidays do not constitute official holidays, are entitled to be exempted from work for the time necessary to celebrate their holidays as required by their religion on the condition that the time will be worked off. Persons may submit to their employer a request for a day off not later than seven days before the date of the exemption. The employer shall inform the employee about the conditions of working off at least three days before that date. However, in case of religious holidays celebrated on a given day of each

week, the employer, upon the employee's request, shall fix an individual work schedule for this employee. Persons belonging to Jewish communities and members of the Seventh-day Adventist Church are entitled to exemption from work for the time of Shabbat. Regulations regarding holidays are included in statutes governing relations between the State and the respective churches and religious organisations

25. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du **Portugal** n° 544/2014 concerne une personne appartenant à l'Eglise adventiste du septième jour. Cette personne a invoqué sa foi religieuse pour refuser d'assurer une garde de nuit (vendredi à samedi) et la journée de travail du samedi. Selon le rapporteur de l'arrêt, il n'est pas envisagé dans les relations de travail d'aujourd'hui qu'un salarié refuse de remplir ses obligations au nom du respect de son choix existentiel. Le respect de la liberté de conscience ne peut pas être avancé pour exiger unilatéralement la rupture du lien de travail. La liberté religieuse admet, et impose dans certains cas, une accommodation raisonnable aux exigences du travail.

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

- **In the armed forces / Dans les forces armées**

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

28. In **Poland**, persons performing military service are entitled to participate in religious acts and rituals, to perform religious duties and celebrate religious holidays in accordance with their denomination, and to possess and use objects necessary for cult and religious practices. Military priesthoods for the most numerous denominations function in the armed forces employing military chaplains. All military units, academies, hospitals and also all soldiers participating in missions abroad are covered by religious

service. Persons who for religious reasons or due to moral principles cannot or do not wish to avail themselves of the nutrition provided to all members of armed forces, can apply for a financial equivalent for nutrition.

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

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

- **At the reception centre/ Au centre de réception**

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

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

33. **Spain** also provides religious assistance in centres for foreigners as provided for in the conventions between the Ministry of Interior and the Catholic Church (2014) and the Islamic, Evangelic and Israelite Federations

(2015). These instruments establish individual and communal assistance and provide instructions on worship on religious holidays and on adequate facilities, diet (Kosher, Halal), etc.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## *Medical treatment issues / Questions relatives aux traitements médicaux*

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

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

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

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

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

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

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

**Serbia**, the curriculum for religion instruction is adopted in agreement between the Minister of Education and the Minister of Religion, at the proposal of the traditional churches and religious communities. A board has been established for the purpose of harmonizing the proposals for religious curricula provided by the traditional churches and religious communities. Textbooks and other teaching aids for religious instruction in secondary education are approved by the Minister of Education, at the proposal of the traditional churches and religious communities.

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

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

them. As from September 2014, the organisation of religious or ethics classes should be ensured to any interested pupil, even if there would be only one person declaring such a wish.

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

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

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

### *Autonomy and rights of religious communities / Autonomie et droits des communautés religieuses*

53. The **Serbian** Constitution stipulates that churches and religious communities are equal and separated from the State and have autonomy to freely organise their internal structure, religious matters, to perform religious rites in public, to establish and manage religious schools, social and charity institutions.

54. In **Poland**, relations between the State and churches and other religious organisations are based on the principle of respect for their autonomy and the mutual independence of each in its own sphere, as well as on the principle of cooperation for the individual and the common good. Churches and other religious organisations have equal rights. Public authorities should be impartial in matters of personal conviction, whether religious or philosophical, or in relation to outlooks on life, and should ensure their freedom of expression within public life. The right of churches and other religious organisations to determine the contents of teaching about their own religion (denomination) and to ensure and prepare qualified teachers to this end, is fully respected in schools. Curricula and handbooks are elaborated and approved by competent authorities of the respective religious communities and are sent only for information to the Minister of National Education. The qualifications of teachers are determined by the churches or religious organisations in agreement with the Minister of National Education.

55. In **Italy**, both the religious denominations whose legal personality has been recognised and those without legal personality status, have the right of free exercise of religious freedom guaranteed and regulated at the constitutional level. The religious denominations that have not concluded a treaty with the Italian State can take advantage, at tax and fiscal level, of the same benefits and deductions in force for non-commercial entities, given their particular form of non-profit organisations.

56. En **Belgique**, les cultes non reconnus peuvent prendre la forme d'une A.S.B.L (Association sans but lucratif).

57. While the **Finnish** Religious Freedom Act contains provisions on *inter alia* registered religious communities, membership in them, procedures for joining and resigning from such communities, and practices regarding religious oath and affirmation, special Parliamentary Acts on the

Evangelic-Lutheran Church and the Orthodox Church regulate the functioning of these religious communities. Anyone, according to their view, may join a religious community that accepts them as members. It is for religious communities themselves to decide whether their members may belong to other communities as well. (The right to resign from a religious community is recognised by way of filling a written notice to that effect with the community or any Local Register Office (a state agency). The Local Register Office sends the resignee a written confirmation of the resignation).

58. The autonomy of religious communities are recognised in **Spanish** law, essentially by the Organic Law 7/1980 on Religious Freedom (Arts. 2 and 6), and by agreements with the major confessions. Each religious community can adopt the form that suits its interests (mainly the non-profit associative, but also others such as mere goods communities, etc.). To benefit from the religious status they must be registered in the Religious Entities Registry (Ministry of Justice). Autonomy is also recognised by the participation in the Advisory Committee on Religious Freedom, which includes 12 representatives of these communities.

### *Registration and recognition / Enregistrement et reconnaissance*

59. In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, the 2007 Law on the Legal Status of Church, Religious Community, and Religious Group ensures equal legal status to all churches, religious communities, and religious groups, providing them with equal conditions for registration and building religious facilities. The Skopje Court II is responsible for registering religious groups.

60. In **Poland**, the registration only results in acquiring legal personality by a given community as there are no legal obligations that would make religious activity by persons creating religious communities dependant on registration. Churches and other religious organisations acquire legal personality and establish relations with the Polish State by way of either international agreement, statute governing relations between the State and respective churches or religious organisations, or registration in the Register of churches and other religious organisations held on the basis of the *Act on guarantees for freedom of conscience and denomination* (by March 2014, 174 churches and other religious organisations have established relations with the Polish State in one of these forms).

61. En **Belgique**, certains cultes peuvent obtenir une reconnaissance de l'Etat fédéral soit pour des raisons *historiques* (le culte catholique, le culte protestant ou le culte israélite), soit parce qu'ils *répondent à des critères jurisprudentiels* (culte anglican, islamique, et culte orthodoxe). Le service

compétent du ministre de la Justice réalisera une étude approfondie pour vérifier si toutes ces conditions ont été remplies de manière cumulative. Si cela est le cas une demande d'avis s'ensuit auprès de diverses instances en vue de vérifier l'impact financier d'une éventuelle reconnaissance sur les communautés locales et le niveau fédéral en ce qui concerne les traitements des Ministres du culte et des délégués. Si les avis obtenus sont favorables, le Conseil des Ministres décide de soumettre ou non au Conseil d'Etat un avant-projet de loi portant reconnaissance du culte ou de l'organisation non confessionnelle en question. Le Conseil des Ministres décide finalement si l'avant-projet de loi est transmis à la Chambre des représentants. Celle-ci examine le projet de loi et octroie une subvention de structuration et/ou accorde la reconnaissance. Pour toute décision négative prise au cours de la procédure, le culte ou l'organisation non confessionnelle peut introduire un recours devant le Conseil d'Etat. La loi du 21 juin 2002 a pour objet le support par l'autorité fédérale des traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.

62. In **Greece**, Law 4301/2014 introduced a new form of legal personality which is open to religious communities and their organisations. A union of individuals belonging to the same religious community may acquire the status of a "religious legal person", if they so wish, by submitting before the competent court a request for registration, signed by at least 300 members of the community. The decision to register a "religious legal person" is taken by the court, without government interference. At least three "religious legal persons" may associate to form an "ecclesiastical legal person". The legal personality of the Catholic Church in Greece and some other existing churches and their legal entities has been recognised *ex lege*. Religious communities which do not wish to seek the status of "religious legal persons" may obtain a legal status under the general provisions of the Civil Code or operate as unions of persons.

63. In **Finland**, the Patents and Registration Office is responsible for registration of religious communities assisted by the Ministry of Education and Culture which has created a committee of experts, whose duties are regulated by the Religious Freedom Act. The Committee is composed of three members, who are experts respectively on religions, societal matters and legal matters. The secretary and presenting official of the committee is an official designated by the Ministry of Education and Culture. Both the fact that the bylaws of the communities registered with the Patents and Registration Office are publicly available to anyone and the explicit statutory right to resign from the communities contribute to the legal protection of their members. Registered religious communities are entitled to apply for government transfers for their



activities. The amount of the operational subsidies granted to them is based on the number of their members. Such communities may also apply for subsidies for construction projects.

## **SPAIN / ESPAGNE**

64. In **Spain**, the Additional Provision 17 of the 2013 Law on Rationalization and Sustainability of Local Government refers to the need to obtain a certificate of the Religious Entities Registry for opening of public worship places and for their public recognition, which will mention the place where the worship place will be built. This is, on the one hand, to avoid that local entities give unjustified rejections to requests for permission to establish a worship place, and, on the other, to ensure that the worship place will have all the benefits implied in its religious status. Moreover, the future regulation on Religious Entities Registry (expected for summer 2015) will contain the principles set by the Joint Guidelines on Legal Personality of Religious or Belief Communities, prepared by OSCE/ODIHR in consultation with the Venice Commission. Inscription in this Registry is essential for the acquisition of legal personality as religious associations (religious movements can adopt any form, but they will be not recognised as such until registration), and allows many benefits towards self-organisation, such as criminal protection, collective procedures protection, tax benefits, administrative situations, etc.

### *Assessment of religious movements (sects) / Évaluation des mouvements religieux (sectes)*

65. In **Serbia**, the Constitutional Court may ban a religious community only if its activities infringe the right to life, right to mental and physical health, the rights of the child, right to personal and family integrity, public safety and order, or if it incites religious, national or racial intolerance.

66. En **Belgique**, la loi du 2 juin 1998 a institué un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles.

67. In **Finland**, an association, which provides support to victims of religions, has initiated public discussion on phenomena that are problematic from the perspective of the freedom of religion. Its volunteers also offer peer support to individuals whose human rights have been violated by religious communities. For its activities it receives public support from Finland's Slot Machine Association.

68. According to the **Polish** Act on guarantees for freedom of conscience and denomination, influence on other persons by research or psychological experiments does not fall under the notion of performance of religious functions.

*Property (including issues related to places of worship, cemeteries etc.) /  
Propriété (y compris les questions relatives aux lieux de culte, aux  
cimetières, etc.)*

69. In **Greece**, a joint circular clarifies and provides guidance on the implementation of the legislation on the granting of a permit to establish and operate places of worship of religious communities other than the Orthodox Church. The circular, while fully respecting the right of persons belonging to a religious community to practice freely and without any impediment their religion, aims at ensuring through appropriate regulations both the safety and protection of those gathering in the place of worship and the safety and quality of life of those living nearby, thus safeguarding and promoting social peace and mutual understanding.

70. In **Italy**, the State Council reaffirmed in November 2010 that the right to worship must be exercised in accordance with the rules drawn up by the planning regulations that explicitly seeks to balance the different possible use of the land. The construction of places of worship is subject to the issuance of a building permit; for this purpose it is necessary that the building is designed to be built in an area designated by the urban planning for the construction of places of worship. The possibility for all religious denominations (without any distinction between the Catholic faith, the non-Catholic ones or those faith with which a treaty has not been concluded) to be recognised by the municipalities as beneficiaries of areas devoted to worship, has also been reaffirmed by the Constitutional Court more than once. The court, in particular, has declared the constitutional illegitimacy of regional provisions that limited the exercise of worship (and thus also the construction of buildings allocated to it) for denominations that have signed a treaty with the State.

71. In **Spain**, the situation of worship places is constantly followed via the voluntarily collection of data in the Religious Entity Register by the Spanish Observatory of Religious Freedom, which reports on its evolution, except in respect of the Catholic Church which has its own directory. In order to strengthen and improve the possibility of burials according to Islamic, Israelite and other confessions a joint working group (communities, Federation of Municipalities and an number of relevant ministries) has been set up under the

Advisory Committee on Religious Freedom. For example, in 2015, an agreement was signed between one of the main burial enterprises and the Federation of Spanish Buddhist Communities.

### *Financing and taxation / Financement et taxation*

- **Financing / Financement**

72. In **Serbia**, the Directorate for Cooperation with Churches and Religious Communities has its own budget from which, according to the programme methodology, aid shall be provided for registered churches and religious communities. In accordance with the law, churches and religious communities finance their activities with income from their property, endowments, legacies and funds, inheritance, donations and contributions, other non-profit transactions and activities.

73. The **Slovak Republic** has established the 'Expert Commission on Solution of Churches and Religious Organisations Financing Issue' consisting of 15 members representing state authorities and churches and religious organisations. The task of this commission is notably to prepare expert papers concerning the creation of an optimal model for churches and religious organisations financed in the Slovak Republic.

74. In "**the former Yugoslav Republic of Macedonia**", the financing of a church, religious community or religious group, as well as the expenditure of the financial assets, is in accordance with the legislation applicable to non-profitable organisations and organisations of public interest.

75. A judgment in **Sweden** concerned the refusal of a request from the religious community of Jehovah's Witnesses for state funding on the grounds that it did not fulfil the legal requirements of contributing to the fundamental values of society since it called upon its members not to participate in political elections. In the light of the principles of the State's duty of neutrality and impartiality preventing it from evaluating the legitimacy of different religious beliefs, the Highest Administrative Court concluded that, although the right to vote in fair and free elections is a fundamental value upon which society is founded, citizens have the right not to participate in elections. Consequently, the court held that the government had no legal basis for denying Jehovah's Witnesses state funding.

- **Taxation**

76. In **Poland**, legal persons of churches and other religious organisations are exempted from taxation on their income stemming from non-commercial activity. In this regard, they are not obliged to keep documentation required by tax regulations. The income from commercial activity of legal persons of churches and other religious organisations and of companies in which these persons are sole shareholders, is exempted from taxation to the extent in which this income has been designated to such goals as *inter alia* cult, education and upbringing, scientific or cultural goals, charity, preservation of monuments or sacral investments. The law also envisages other tax exemptions, e.g. on immovable property of such legal persons, and also some customs exemptions. Donations for the purpose of religious cult give the basis to tax credits applicable under the laws on income tax of natural persons and legal persons respectively.

77. The **Serbian** law prescribes that with respect to undertaking business activities and providing income, churches and religious communities may be entirely or partially exempted from tax and other obligations. The law also prescribes that natural and legal persons that have given a contribution or donation to a church or religious community may be exempt from respective tax obligations.

78. In accordance with the **Ukrainian** Tax Code, non-profit institutions and organisations include registered religious organisations. Profits of non-profit organisations such as money or property received free of charge or at a non-repayable financial assistance or donations or any other income from religious services as well as passive income are exempted from tax. In accordance with the Tax Code religious organisations whose statutes (regulations) are registered in accordance with the law are exempted from land tax, in cases of the construction and maintenance of religious and other buildings necessary for their activities.

79. In **Spain**, the main confessions duly registered obtain certain fiscal benefits, in particular as non-profit organisations, as provided in agreements and in accordance with tax regulations. From the patronage perspective, tax benefits are established for donations to non-profit associations declared of public utility, NGOs and religious organisations duly recognized (Law 49/2002).

## C. **Protection of individuals on account of their thought, conscience and religion / La protection des personnes en raison de leur pensée, conscience et religion**

*Protection of persons belonging to minority religious groups /  
Protection des personnes appartenant à des groupes religieux  
minoritaires*

- **Legislation and institutional frameworks /  
Législation et cadres institutionnels**

80. Amendments to the **Slovak** Anti-discrimination Act of 2013 extend the definition of indirect discrimination to also cover threat of discrimination. At the same time, the definition of the affirmative action was modified to expressly include the elimination of disadvantages resulting from discrimination based on racial and ethnic origin, or affiliation with a national minority or ethnic group.

81. The **United Kingdom** Equality Act 2010 provides protection on the basis of a number of protected characteristics, including religion/belief and race. It codified and replaced previous complex and numerous acts and regulations which formed the basis of anti-discrimination law with a single Act making the law easier to understand and strengthening protection in some situations. The Act requires equal treatment in access to employment as well as private and public services, regardless of the protected characteristics, including race religion or belief.

82. In “**the former Yugoslav Republic of Macedonia**”, the 2010 Law on the Prevention of and Protection against Discrimination makes legal protection much more accessible, especially by providing for the establishment of a Commission for Protection against Discrimination, and by setting forth a special court procedure in this regard. Furthermore a number of trainings/campaigns have been organised by various stakeholders aim at raising the public awareness about the non-discrimination principle.

83. Since 2008, **Finland** has had a national system for monitoring discrimination based on *e.g.* opinion, belief and religion. It also created the *Discrimination Monitoring Group*, consisting of representatives of different authorities, research institutes, advisory boards, the Sámi Parliament, the labour market parties, and umbrella organisations for groups vulnerable to discrimination. One of the actors represented in the Group is the Finnish Islamic

Council. In 2012, the Ministry of Employment and the Economy published a research report conducted by the University of Helsinki on work discrimination in the Finnish labour market.

- **Policies / Politiques**

84. The Council of Ministers of **Poland** adopted the National Programme of Action for Equal Treatment for 2013-2016 which constitutes a horizontal governmental strategy for equal treatment in all sectors of the society (*i.e.* anti-discrimination policy, labour market and social security, counteracting violence, education, health care, access to goods and services). It sets concrete goals and priority actions for equal treatment and measures of preventing discrimination on the grounds of *inter alia* religion and belief.

85. In Spain, one of the main key tools of the “Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración” is the Integral Strategy against Racism, Racial discrimination, Xenophobia and connected forms of intolerance, approved by the *Consejo de Ministros* in 2011, to coordinate the actions of public authorities and civil society in response to the challenges posed by racist attitudes and manifestations, by (i) upgrading relevant statistic institutional information systems, (ii) strengthening cooperation networks between institutions and entities, and (iii) the design and implementation of prevention programmes directed at especially vulnerable groups. Spain has also developed an Action Plan 2012-2020 for Development of its Gypsy Population.

- **Surveys, awareness-raising and training / Enquêtes, sensibilisation et formation**

86. Since 2011, the **Greek** Government, with the cooperation of all competent ministries, every year cedes for free the use of two housed places in the Peace and Friendship Stadium and the Olympic Sports Centre (the most important sports venues of the capital) as well as many other smaller facilities in municipalities all over the country during the celebration of Ramadan (Eid al-Fitr) and the Feast of Sacrifice (Eid al-Adha) for Muslims wishing to participate. Furthermore, the Ministry of Education and Religious Affairs, in cooperation with the Jewish Museum of Greece, organises in various cities training seminars for teachers on teaching the Holocaust. Moreover, the Police has published and distributed to all members of the police personnel a “Guide of conduct of the Hellenic Police towards religious and vulnerable social groups” giving clear instructions to police officers on the treatment of persons belonging to different religious groups (Muslims, Jews, Hinduists, Sikhs and Buddhists) in the discharge of their functions (in particular identity checks, apprehensions, arrests, detention).

87. In **Spain**, a seminar entitled “Police in front of problems of racism, xenophobia and discrimination of minorities in multi-ethnic societies” was organised in the National Police Academy of Ávila. The Sociologic Investigations Centre, financed by the Ministry of Work and Immigration, produced periodical reports, within the framework of a national survey, which incorporate parameters to monitor the evolution of racist or xenophobic attitudes in the Spanish society. The data obtained was used for the publication of a “Report of the evolution of racism and xenophobia in Spain” (2008-2011), allowing to draw in perspective the evolution of attitudes toward immigration. Also periodically, the National Health Survey by the National Statistics Institute includes questions about impressions on discrimination in certain situations, its causes and frequency, and the European Health Survey also analyses certain features on discrimination in workplaces.

88. In **Poland**, the Museum of the History of Polish Jews was inaugurated in 2014, which not only preserves the rich heritage of the Polish Jews, but also conducts numerous initiatives to foster dialogue and mutual understanding. Since 2003 the Polish-Israeli programme of meetings of young people “Preserve the memory. The history and culture of two nations” is implemented by the Centre for Education Development in Warsaw (in-service teacher training centre working under auspices of the Polish Ministry of National Education) and Yad Vashem Institute in Jerusalem. This programme, in which about 20,000 pupils and 550 teachers from more than 450 schools from Poland and Israel have participated by 2014, has enabled to create platforms for dialogue and cooperation and deepen mutual awareness of the centuries-old history and traditions. In 2010-2012 Poland implemented the Project “Education facing the challenges of migration” aimed at schools with migrant pupils, decision-makers and educational institutions. The project also looked at new working methods for integration of immigrants in the local communities.

89. In 2000, **Italy** adopted a yearly “Day of Memory” which is on 27 January, date of the dismantlement of the gates of Auschwitz. In 2003 the National Museum of Italian Hebraism and the Shoah was established in the municipality of Ferrara. In 2005 a grant was approved for the conservation and restoration of the cultural, architectural, artistic and archival Jewish patrimony in Italy.

90. In 2013-2014, the **Estonian** Ministry of the Interior organised training for the spiritual leaders and board members of the religious communities concerning the participation in civic society. At the same time, the Academy of Security Sciences organised training for police officers in all prefectures of the

Police and Border Guard Board on the main theme of religious and cultural aspects to be taken into account with regard to the principles of freedom of thought, conscience and religion.

91. En **Belgique** francophone, différents projets sont menés permettant de mieux « vivre ensemble », comme le Programme d'Éducation à la Citoyenneté du Centre communautaire et laïc juif « La haine, je dis non ! » destiné aux enseignements primaire, secondaire et au monde associatif, ainsi que le projet de la Commission Justice et Paix Belgique francophone « Conflits inter-convictionnels à l'école : des opportunités pour découvrir l'Autre ? ».

92. In 2011, **Austria** launched a project entitled "Together for Austria" with the goal of motivating young people and breaking down prejudice against immigrants and thus preventing tendencies of discrimination.

93. Au **Portugal**, la Pastorale des Gitans avec l'Eglise, possède un bulletin informatif trimestriel sur internet, "Caravana" qui informe sur les différents événements en Europe, par exemple un atelier promu par un centre hospitalier sur l'ethnie Gitane/Rom destiné aux cadres de l'hôpital ainsi que diverses nouvelles, nommément relatives à l'éducation des enfants Gitans/Roms.

*Hate speech and hate crime on grounds of thought, conscience and religion / Discours de haine et crimes de haine fondés sur la pensée, la conscience et la religion*

- **Legislative framework / Cadre législatif**

94. The **Spanish** Criminal Code has been modified to punish any attitude that may encourage, promote or incite directly or indirectly to hatred, hostility, discrimination or violence; or any actions that harm the dignity, by implying humiliation, disrespect or discredit, of a group, a part of it or against an individual for being part of it, or committed by racist, anti-Semitic, or any other discriminatory reasons referring *inter alia* to the victim's ideology, religion or beliefs, belonging to any ethnic, race or nation. The modifications will allow autonomous prosecution for acts of producing, processing or possessing of hate materials in order to distribute and provide access to third parties through its distribution, or sale, either glorifying or justifying these crimes by means of public expression, aggravating punishment when the broadcasting of the material is made by social media, internet or information technologies that make the fact accessible to a large number of people. The spreading of ideas to justify genocide is now also covered by the law. The judges will be able to arrange for the destruction, deleting or disabling of books, archives,



documents or items that contain the hate crime or by which it would have been committed. In the case of distribution of the contents referred to by an internet web or information society services, the judge will be able to block the access or disrupt the service. The modifications also aim at increasing sentences when the facts are committed by organised groups. In case of legal persons as promoters of hate crimes, they will be sentenced as well with important fines and depending on the gravity of the case, the dissolution of the legal person, the suspension of its activities or the closure of its premises and facilities for a period not exceeding five years. According to the Criminal Proceedings Code the use of class actions in complaints is allowed so that every citizen is able to denounce and appear as a party in cases concerning hate crimes – a procedure often applied by NGOs and community movements.

95. Also the **Turkish** Criminal Code was amended to refer to 'hatred and discrimination' and to increase the penalty for hate offences including those based on political view, philosophical belief, religion or sect.

96. In the **Slovak Republic**, the Criminal Code establishes an act entitled "Restriction of Freedom of Conviction" which covers cases in which a person by violence, threat of violence or other serious harm forces another to participate in a religious act, or cases in which a person without lawful authority prevents another from participation in a religious act or without lawful authority prevents another from the enjoyment of his or her freedom of belief.

97. In **Greece**, the Criminal Code, introduced by Article 10 of the new anti-racism law from 2014, increases the minimum penalty of confinement in a penitentiary or imprisonment and doubles the monetary penalties that may be imposed for racist crimes, i.e. for crimes committed out of hatred on the grounds of race, colour, religion, descent, national or ethnic origin, sexual orientation, gender identity, or disability of the victim. It also provides that the sentence imposed may not be suspended.

98. The **Finnish** Criminal Code criminalises ethnic agitation and aggravated ethnic agitation committed *inter alia* by threatening, defaming or insulting a certain group on the basis of its religion or belief or on a comparable basis. Genocide committed by destroying a national, ethnic, racial or religious group or another comparable group entirely or partially by the means listed in the Code is also punishable. The Code criminalises crime against humanity, which refers *inter alia* to persecution on the basis of religion as part of a broad or systematic assault on civilian population. Other punishable religion-related offences include breach of the sanctity of religion, prevention of worship, discrimination based on *e.g.* religion, and

work discrimination. The Criminal Code lists the grounds for increasing punishments, including the commission of the offence for a motive based on religion or belief.

99. According to the **Croatian** Criminal Code, hate crime includes criminal offences committed on account of a person's race, colour, religion, national or ethnic origin. 'Hate motive' is defined as either aggravating or qualifying circumstance of the criminal act, with a more severe prescribed sanction. These include the offence of female genital mutilation, bodily injury, serious bodily injury, aggravated assault, serious criminal offence against sexual freedom and provoking riots. A Working Group for Monitoring of Hate Crime, composed of a wide range of key stakeholders, has been established by the Office for Human Rights to analyse the implementation of anti-discrimination legislation in relation to hate crime.

100. The **Italian** legal system includes specific provisions to combat racist and xenophobic speech, including actions directed to spread ideas founded on racial or ethnic hatred and the incitement to commit acts of violence on racial, ethnic or religious grounds. As for the use of racist or xenophobic language in politics, it is laid down by law that the judicial authorities are entrusted to verify the existence of criminal contents in documents, speeches and programmes made by political representatives.

101. In "**the former Yugoslav Republic of Macedonia**", under the amendments to the Criminal Code, adopted in 2009, dissemination of racist and xenophobic material through computer systems is sanctioned. When meting out the sentence the court shall particularly take into consideration if the crime was committed against a person or group of persons or property, directly or indirectly, due to his/her or their sex, race, skin colour, gender, belonging to marginalized group, ethnic origin, language, citizenship, social origin, religion or confession, other types of belief, political affiliation, etc.

102. Au **Portugal**, l'article 240 du Code Pénal se réfère notamment aux crimes de haine, couvrant le spectre de la discrimination raciale, religieuse ou sexuelle. Cet article traite de la constitution et de la participation à des associations d'incitation à la discrimination, à la pratique de tout acte de provocation, de diffamation, d'injures et de menaces envers une personne ou un groupe de personnes en raison de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou nationale, de la religion, du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Les peines vont de un à huit ans en ce qui concerne la constitution d'associations, et de un à six ans en ce qui concerne les actes individuels de discrimination et de violence. L'article 251 du Code pénal traite, quant à lui, de l'outrage au motif de la foi religieuse, indiquant que quiconque

offense publiquement une autre personne ou en fait l'objet de moqueries en raison de sa foi ou de sa fonction religieuse, de sorte à perturber l'ordre public, est passible d'une peine allant jusqu'à un an de prison ou à une amende.

- **Policies / Politiques**

103. In 2011, the **Croatian** Government adopted a Protocol on Acting on Hate Crime which mandates the Office for Human Rights and Rights of National Minorities with the tasks of collecting and publishing data on hate crimes as well as cooperation with civil society and international organisations. The Protocol has also developed a form of statistical monitoring of criminal and misdemeanour offences in relation to hate crime which includes data collected by the Ministry of Interior, State Attorney's Office and by Ministry of Justice. Through these tables it is possible to follow a case from the moment it is identified as a hate crime until the issuing of the judgment.

104. The **Slovak Republic** elaborated the 'Concept of Combating Extremism for 2011-2014' with the aim of creating an effective system of measures and activities focused on the protection of citizens and society against anti-social actions of individuals or groups engaging in extremism. For this purpose a Department on Combating Extremism and Spectator Violence was established at the Presidium of the Police Force of the Ministry of Interior.

105. The **United Kingdom** established a cross government Hate Crime Programme which includes the creation of a standing Independent Advisory Group composed of victims, advocates and academics. In 2012, "Challenge it, Report it, Stop it: The Government's Plan to Tackle Hate Crime" was published, and in 2014 it was updated with a summary of action taken to date. A key part of the police response to hate crime is the True Vision web facility. The website provides information to victims and professionals, it hosts a library of free resources that can be deployed locally and it also allows for victims to report hate crime online, directly to the relevant police authority. The website is supported by social media resources and a mobile phone 'App' to increase the number of people who can access the services.

- **Institutional structures, awareness-raising and training / Structures institutionnelles, sensibilisation et formation**

106. In **Ireland**, the Garda (Irish Police) Racial Intercultural and Diversity Office has responsibility for coordinating, monitoring and advising on all aspects of policing diverse communities and this Office monitors the reporting and recording of hate and racist crime on a continual basis. It also supports the

work of Garda Ethnic Liaison Officers who are in place throughout the country and works with minority communities at local level. These Liaison Officers work in partnership with minority groups and representative organisations to encourage tolerance, respect and understanding and to help prevent hate and racist crime. Statistics on racist incidents and information on where to go to report a racist incident continue to be made available on the website of the Office for the Promotion of Migrant Integration of the Department of Justice and Equality.

107. In **Finland**, an annual hate crime study reports all hate crime known to the police based on *inter alia* ethnic origin, religion or belief, and expression. A specific area is selected annually for study with the publishing of the information on a website (statistics, research, reports etc.). Furthermore, a report on discrimination is prepared every fourth year. The key structure for the monitoring of discrimination is the Discrimination Monitoring Group, consisting of representatives of different authorities, research institutes, advisory boards, the Sámi Parliament, the labour market parties, and umbrella organisations for groups vulnerable to discrimination. One of the actors represented in the Group is the Finnish Islamic Council.

108. In **Spain**, the Supreme Court Prosecutor for criminal procedures on principles of equality and non-discrimination was created in 2011 to offer an institutional response to discrimination phenomena. At territorial level, Special Prosecutors on Hate and Discrimination have been created in every province. Spain has also created a Special Prosecutor on Cybercrime in every prosecutor office, as well as cybercrime specialised police groups (both in police and civil guard) at central and at peripheral levels.

109. In **Italy**, the National Office Against Racial Discriminations (UNAR) at the Presidency of the Council of Ministers is entrusted with the promotion of equality and the removal of discriminations. UNAR has enhanced its tools through an integrated action in support of victims and through a Memorandum of Understanding with the Observatory for the Security against Discriminatory Acts (OSCAD), to which it transmits reports on hate-related crimes. Initiatives and actions include awareness-raising campaigns, in particular during the “national week against violence framework”, as well as capacity-building, monitoring and data collection exercises. In 2013, OSCAD signed a Memorandum of Understanding with ODIHR for the implementation of the TAHCLE Programme (Training Against Hate Crimes for Law Enforcement). UNAR also participates in the Council of Europe campaign, entitled “No hate speech”. It is the intention to promote an integrated awareness-raising campaign involving Italian representatives of Facebook, Youtube, and Twitter. In 2014 the President of the Communications Regulatory

Authority sent a letter to all private and public, national and local TV/radio stations, in which he drew attention to the risks of such messages disseminated through means of information. He stated that, within the sphere of his own competences, he will regularly carry out monitoring activities concerning the radio/TV broadcasting system by urging broadcasters to guarantee the respect for the fundamental principles enshrined in current legislation.

110. In **Poland**, the Team for Human Rights Protection acting within the Ministry of the Interior is tasked to monitor hate incidents and crimes. Furthermore, one or two district prosecution offices have been selected in each prosecution region as responsible for conducting investigations into hate crimes. Two specialised prosecutors have been appointed in these offices who receive targeted training. They also arrange educational and awareness-raising activities addressed to young people, the police and other prosecutors. The Prosecutor General and the appellate prosecution offices follow closely the developments relating to the proceedings into hate crimes with two reports being prepared each year on this topic. The Prosecutor General issued two sets of Guidelines for prosecutors: one on the conduct of proceedings in cases of hate crimes, and another on matters related to hate crimes committed using Internet. At the same time, the Law Enforcement Officers Programme on combating hate crimes is implemented in the Police in cooperation with the ODIHR/OSCE and involving NGOs. In 2013, a practical guidebook "Human being in the first place" on anti-discriminatory actions in the Police units was made available for Police officers with guidelines of appropriate conduct for the Police officials during their contacts with representatives of various minority groups, in full compliance with the equal treatment standards. It also indicates examples of the most frequent cases of hatred, intolerance or discrimination and informs about possible partners (public institutions and NGOs) with whom Police officers could cooperate in solving concrete problems.

*Matters relating to international protection on grounds of thought, conscience and religion / Questions concernant la protection internationale pour des raisons de pensée, conscience et religion*

111. **Finland** undertook a study to determine how to coherently integrate freedom of religion into Finnish foreign policy, and it compiled a set of recommendations for further action. The report recommended, for example, that crisis management and conflict prevention should incorporate, *inter alia*, knowledge of the religious terrain of the target country and respect for it when conducting operations and awareness of connections between religion and

politics. Human rights violations committed in the name of religion should be prevented, and incidents where the nature of conflict is concealed under a religious guise should be identified.

112. The **Italian** Consolidated Text on Immigration includes the possibility of asking for a permit to stay for religious reasons. In the **Slovak Republic** asylum may be granted to an applicant who in his or her country of origin has well-founded concerns about persecution on racial, national or religious grounds, or for the reason of advocating political opinions or affiliation to a social group.

# INDEX DES AFFAIRES

## A

- Agga c. Grèce (n° 2)*, arrêt du 17 octobre 2002  
*Ahmet Arslan et Autres c. Turquie*, arrêt du 23 février 2010  
*Al-Nashif et Autres c. Bulgarie*, arrêt du 20 juin 2002  
*Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, décision du 14 juin 2001  
*Angeleni c. Suède*, décision du 3 décembre 1986  
*Arrowsmith c. Royaume-Uni, rapport adopté le 12 octobre 1978*  
*Ásátrúarfélagið c. Islande*, décision du 18 septembre 2012  
*Association les Témoins de Jehovah c. France*, arrêt du 30 juin 2011  
*Autio c. Finlande*, décision du 6 décembre 1991  
*Avilkina et Autres c. Russie*, arrêt du 6 juin 2013  
*Aydın Tatlav c. Turquie*, arrêt du 2 mai 2006

## B

- Bayatyan v. Arménie* [GC], arrêt du 7 juillet 2011  
*Bruno c. Suède*, décision du 28 août 2001  
*Buscarini et Autres c. Saint-Marin* [GC], arrêt 18 février 1999

## C

- C. c. Royaume-Uni*, décision du 15 décembre 1983  
*Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 février 1982  
*Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], arrêt du 27 juin 2000  
*Chappell c. Royaume-Uni*, décision du 14 juillet 1987  
*Chypre c. Turquie* [GC], arrêt du 10 mai 2001  
*C.J., J.J et E.J. c. Pologne*, décision du 16 janvier 1996  
*Collins et Akaziebie c. Suède*, décision du 8 mars 2007

## D

- D. c. France*, décision du 6 décembre 1983

*D.H. et Autres c. République tchèque* [GC], arrêt du 13 novembre 2007

*Dahlab c. Suisse*, décision du 15 février 2001

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

*Dogru c. France*, arrêt du 4 décembre 2008

*Dubowska et Skup c. Pologne*, décision du 18 avril 1997

## E

*Église catholique de la Canée c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1997

*Église Métropolitaine de Bessarabie et Autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001

*El Majjaoui et Stichting Touba Moskee c. Pays-Bas* [GC], arrêt (radiation) du 20 décembre 2007

*El Morsli c. France*, décision du 4 mars 2008

*Erbakan c. Turquie*, jugement du 6 juillet 2006

*Ergin c. Turquie (n° 6)*, arrêt du 4 mai 2006

*Eriksson c. Suède*, décision du 22 juin 1989

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

## F

*F.G. c. Suède*, arrêt du 16 janvier 2014, renvoi devant la Grande Chambre, audience le 3 décembre 2014

*Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009

*Finska församlingen i Stockholm et Teuvo Hautaniemi c. Suède*, décision du 11 avril 1996

*Folgerø et Autres c. Norvège* [GC], arrêt du 29 juin 2007

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

*Francesco Sessa c. Italie*, arrêt du 3 avril 2012

## G

*Garaudy c. France* décision du 24 juin 2003

*Giniewski c. France*, arrêt du 31 janvier 2006

*Gorzelik et Autres c. Pologne* [GC], arrêt du 17 février 2004



*Gottesmann c. Suisse*, décision du 4 décembre 1984  
*Grzelak c. Pologne*, arrêt du 15 juin 2010  
*Gündüz c. Turquie*, arrêt du 4 décembre 2003  
*G.Z. c. Autriche*, décision du 2 avril 1973

## H

*Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976  
*Hasan Zengin et Eylem Zengin c. Turquie*, arrêt du 9 octobre 2007  
*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], arrêt du 26 octobre 2000  
*Haut Conseil spirituel de la Communauté musulmane c. Bulgarie*, arrêt du 16 décembre 2004  
*Hoffmann c. Autriche*, arrêt du 23 juin 1993

## I

*Institut de Prêtres français et autres c. Turquie*, règlement amiable du 14 décembre 2000  
*ISKCON et 8 Autres c. Royaume-Uni*, décision du 8 mars 1994  
*Ismailova c. Russie*, arrêt du 31 août 2006  
*Ivanova c. Bulgarie*, arrêt du 12 avril 2007  
*Izevbekhai et Autres c. Irlande*, décision du 17 mai 2011

## J

*Jakobski c. Pologne*, arrêt du 7 décembre 2010  
*Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994  
*Johnston et Autres c. Irlande*, arrêt du 18 décembre 1986

## K

*Kalaç c. Turquie*, arrêt du 1 juillet 1997  
*Karaduman c. Turquie*, décision du 3 mai 1993  
*Karlsson c. Suède*, décision du 8 septembre 1988  
*Keenan c. Royaume-Uni*, arrêt du 3 avril 2001  
*Kervanci c. France*, arrêt du 4 décembre 2008

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

*Khristiansko Sdruzhenie "Svideteli na lehova" (Association chrétienne Témoins de Jéhovah) c. Bulgarie*, décision du 3 juillet 1997 et règlement amiable du 9 mars 1998

*Kimlya et Autres c. Russie*, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009

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

*Klein c. Slovaquie*, arrêt du 31 octobre 2006

*Knudsen c. Norvège*, décision du 8 mars 1985

*Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993

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

*Konttinen c. Finlande*, décision du 3 décembre 1996

*Koppi c. Autriche*, arrêt du 10 décembre 2009

*Köse et 93 autres requérants c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006

*Kosteski c. « ex-République yougoslave de Macédoine »*, arrêt du 13 avril 2006

*Kurtulmuş c. Turquie*, décision du 24 janvier 2006

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

*Kuznetsov c. Ukraine*, arrêt du 29 avril 2003

## L

*Lautsi et Autres c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011

*Leela Forderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 novembre 2008

*Lehideux et Isorni c. France* [GC], arrêt du 23 septembre 1998

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

*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], arrêt du 10 novembre 2005

*Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986

*Logan c. Royaume-Uni*, décision du 6 septembre 1996

*Lombardi Vallauri c. Italie*, arrêt du 20 octobre 2009

## M

*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et Autres c. Hongrie*, arrêt du 8 avril 2014

*Mann Singh v. France*, décision du 13 novembre 2008

*Manoussakis et Autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996

*Mansur Yalçın et Autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 2014  
*Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979  
*Martins Casimiro et Cerveira Ferreira c. Luxembourg*, décision du 27 avril 1999  
*Masaev c. Moldova*, arrêt du 12 mai 2009  
*McFeeley et Autres c. Royaume-Uni*, décision du 15 mai 1980  
*M.E. c. France*, arrêt du 6 juin 2013  
*Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007  
*Milanović c. Serbie*, arrêt du 14 décembre 2010  
*Mirolubovs et Autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009  
*Murphy c. Irlande*, arrêt du 10 juillet 2003

## N

*N. c. Suède*, décision du 11 octobre 1984  
*Nachova et Autres c. Bulgarie* [GC], arrêt du 6 juillet 2005  
*Nielsen c. Danemark*, arrêt du 28 novembre 1988  
*Nolan et K. c. Russie*, arrêt du 12 février 2009  
*Norwood c. Royaume-Uni*, décision du 16 novembre 2004

## O

*Obst c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010  
*Omkarananda et le Divine Light Zentrum c. Suisse*, décision du 19 mars 1981  
*Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994

## P

*Palau-Martinez c. France*, arrêt du 16 mars 2004  
*Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, arrêt du 8 juillet 2008  
*Pavel Ivanov c. Russie*, décision du 20 février 2007  
*Perry c. Lettonie*, arrêt du 8 novembre 2007  
*Phull c. France*, décision du 11 janvier 2005  
*Pichon et Sajous c. France*, décision du 2 octobre 2001  
*Poltoratskiy c. Ukraine*, arrêt du 29 avril 2003

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

## R

*Raninen c. Finlande*, décision du 7 mars 1996

*Ranjit Singh c. France*, décision du 30 juin 2009

*Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et Autres c. Turquie* [GC], arrêt du 13 février 2003

*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et Autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008

*Riera Blume et Autres c. Espagne*, arrêt du 14 octobre 1999

## S

*Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, arrêt 22 janvier 2009

*Salonen c. Finlande*, décision du 2 juillet 1997

*S.A.S. c. France* [GC], arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014

*Savez Crkava "Riječ Žlvota" et Autres c. Croatie*, arrêt 9 décembre 2010

*Schüth c. Allemagne*, arrêt du 23 septembre 2010

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

*Serif c. Grèce*, arrêt du 14 décembre 1999

*Sidiropoulos et Autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998

*Sindicatul « Păstorul Cel Bun » c. Roumanie* [GC], arrêt du 9 juillet 2013

*Sławomir Musiał c. Pologne*, arrêt du 20 janvier 2009

*Spetz et Autres c. Suède*, décision du 12 octobre 1994

*Stedman c. Royaume-Uni*, décision du 9 avril 1997

*Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], arrêt du 8 juillet 1999

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

## T

*Taştan c. Turquie*, arrêt du 4 mars 2008

*Témoins de Jéhova de Moscou et autres c. Russie*, arrêt du 10 juin 2010

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

*Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992

*Timishev c. Russie*, arrêt du 13 décembre 2005

## U

*Ulke c. Turquie*, arrêt du 24 janvier 2006

## V

*Valsamis c. Grèce*, arrêt du 18 décembre 1996

*Van den Dungen c. Pays-Bas*, décision Commission du 22 février 1995

*Vartic c. Roumanie (n° 2)*, arrêt du 17 décembre 2013

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

*Vergos c. Grèce*, arrêt du 24 juin 2004

*Vogt c. Allemagne*, [GC] arrêt du 26 septembre 1995

## W

*Williamson c. Royaume-Uni*, décision du 17 mai 1995

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

## X

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

*X c. Autriche*, décision du 15 octobre 1981

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

*X c. République fédérale d'Allemagne*, décision du 5 juillet 1977

*X c. Royaume-Uni*, décision du 12 mars 1981

*X c. Royaume-Uni*, décision du 5 mars 1976

*X et Church of Scientology c. Suède*, décision du 5 mai 1979

## Y

*Young, James, Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981

## **Z**

*Z et T c. Royaume-Uni*, décision du 28 février 2006

*Z.N.S. c. Turquie*, arrêt du 19 janvier 2010









**CHAIRMANSHIP OF ESTONIA**  
Council of Europe  
**May-November 2016**  
**PRÉSIDENTE DE L'ESTONIE**  
Conseil de l'Europe

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

### **Séminaire de haut niveau**

#### ***Protection et promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses***

#### ***Programme***

##### **Lundi, 13 juin 2016**

**16:00 – 18:00** Allocution de bienvenue par Mme l'Ambassadeur Katrin Kivi, Représentante Permanente de la Présidence Estonienne du Comité des Ministres

##### **Les défis à relever par les Sociétés culturellement diverses en Europe**

Présidé par Mme Gabriella Battaini-Dragnoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

- M. Harald Bergmann, Porte-parole thématique sur les Droits de l'Homme aux niveaux local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
- Mme Anna Rurka, Présidente de la Conférence des Organisations Internationales Non-Gouvernementales
- M. Ioannis Dimitrakopoulos, Chef du Département Egalité et droits des citoyens, Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne

**18:00** Vin d'honneur

##### **Mardi, 14 juin 2016**

**9:00 – 9:30** *Suite*

M. Pierre-Yves Le Borgn', Président de la Sous-commission de la culture, de la diversité et du patrimoine de l'Assemblée parlementaire et membre de l'Alliance parlementaire contre la haine

**9:30 – 11:10**

##### **Protection et promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses**

Présidé par Mme Gabriella Battaini-Dragnoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

- **Comment la liberté de religion ou de conviction peut contribuer à davantage de diversité dans la société**, M. Heiner Bielefeldt, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction (*video*)
- **La Convention-cadre et la gestion des diversités**, Mme Petra Roter, Présidente ad intérim du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
- **La Convention Européenne des Droits de l'homme et le respect pour la diversité**, juge İşıl Karakaş, Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme

- **Lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses**
- **Travaux antérieurs du CDDH**, M. Philippe Wéry, Président de l'ancien DH-DEV
- **Présentation générale des Lignes directrices**, Mme Krista Oinonen, Présidente de l'ancien CDDH-DC

Discussion

**11:10 – 11:30** Pause

**11:30 – 12:30**

Panel 1 : **Essayer de résoudre la réalité de la discrimination et promouvoir l'égalité - concepts clés**

Présidé par Mme Françoise Tulkens, Ancienne Juge et Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme

- *Discrimination directe, discrimination indirecte et harcèlement* Dr. Mathias Möschel, Professeur associé, Président en activité du Programme de droit constitutionnel comparé, Université d'Europe Centrale, Budapest
- *Discrimination Multiple* Dr. Snježana Vasiljević, Professeure adjoint, Chaire de droit européen, Faculté de droit, Université de Zagreb
- *L'égalité effective* Dr. Dorota Anna Gozdecka, *SFHEA* Professeur, Faculté de droit – National University College of Law, Professeur associé - Université de Helsinki
- *Vivre ensemble dans des sociétés culturellement diverses*, M. Rodolphe Féral, Rédacteur, Sous-direction des droits de l'homme, Direction des affaires juridiques, Ministère des affaires étrangères, France

Discussion

**12:30** Pause déjeuner

**13:40 – 14:00 Construire des sociétés inclusives**

Présidé par Mme Snežana Samardžić-Marković, Directrice Générale de la démocratie, DGI

- **Intégration de sociétés diverses**, Mme Astrid Thors, Haute Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales

**14:00 – 15:45**

Panel 2 : **Mise en œuvre effective : Bonnes pratiques**

- *Développement de la cohésion sociale au Royaume-Uni*, Prof. Ted Cantle, ancien Président de la "Community Cohesion Review Team", Ministère de l'Intérieur, Royaume-Uni
- *La langue maternelle : outil pour l'intégration dans les écoles et dans la société en Suède*, Mme Beata Engels Andersson, Directrice du "Language Centre in Public Schools", Malmö
- *Promotion et protection des droits de l'homme dans une perspective interculturelle : Barcelone, ville des droits de l'homme*, M. Jaume Asens, Adjoint au Maire de Barcelone en charge des droits civils, de la diversité et de la transparence
- *Organiser des activités interculturelles et interreligieuses : une boîte à outils pour les autorités locales*, M. Harald Bergmann, Porte-parole thématique sur les Droits de l'Homme aux niveaux local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
- *Projet "Forgotten women"*, M. Michaël Privot, Directeur du "Réseau européen contre le racisme" (ENAR)
- *L'école pour les enfants syriens réfugiés dans la Fédération de Russie*, M. Hussam Mohy Eddin, Comité d'assistance citoyenne

Discussion

**15:45 – 16:05** Pause

**16:05 – 16:30** Résumé des débats par Mme Brigitte Konz, Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme

## Séminaire de haut niveau sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses

### Liste des participants

Ms Satenik ABGARIAN	Mr Ioannis DIMITRAKOPOULOS	Mr Erdoğan İŞCAN
Mr Hacı Ali AÇIKGÜL	Ms Sonja EICHWEDE	Ms Christine JEANGÉY
Ms Susanna ADAMYAN	Ms Michèle EISENBARTH	Ms Laima JUREVIČIENĖ
Ms Kanta ADHIN	Ms Burcu EKIZOĞLU	Ms Isil KARAKAS
Mr Ibrahim ALPER TABANOĞLU	Ms Aysen EMÜLER	Ms Sofia KASTRANTA
Ms Yassmina AMADID	Ms Beata ENGELS ANDERSSON	Ms Elizabeta KITANOVIĆ
Mr Jaume ASENS	Mr Vladislav ERMAKOV	Ms Katrin KIVI
Mr Chingiz ASGAROV	Mr Rodolphe FERAL	Mr Milan KOLLAR
Ms Gabriella BATTAINI- DRAGONI	Mr Richard FISCHER	Mme Brigitte KONZ
Mr Hans-Jörg BEHRENS	Mr Joan FORNER ROVIRA	Mr Arto KOSONEN
Mr Guido BELLATTI-CECCOLI	Mr Manuel FRICK	Ms Renata KOWALSKA
Mr Harald BERGMAN	Ms Wakana FUJITA	Mrs Maris KUURBERG
Mr Heiner BIELEFELT	Ms Nina GALLE	Ms Božidarka KRUNIĆ
Ms Grynet BILLBERG	Ms Corinne GAVRILOVIĆ	Mr Pierre-Yves LE BORGNI'
Ms Ragna BJARNADÓTTIR	Ms Svetlana GELEVA	Mr Marco LEIDEKKER
Ms Merete BJERREGAARD	Ms Blanka GLASENHARDT	Mrs Kristine LICE
Mr Martin BOUČEK	Mr Jean-François GOUJON- FISCHER	Mr Rob LINHAM
Ms Jocelyne CABALLERO	Ms Dorota GOZDECKA	Mr Mikhail LOBOV
Ms Corina CALUGARU	Ms Maria de Fátima GRAÇA CARVALHO	Mr Grigory LUKIYANTSEV
Mr Ted CANTLE	Mr Predrag GRGIC	Mr Jean-Bernard MARIE
Mr Gil CATALINA	Ms Aida GUILLÉN LANZAROTE	Ms Bérénice MASER
Ms Theodora CHRISTODOULIDOU	Mr Marin GURIN	Ms Satu MATTILA-BUDICH
Mr Maurizio CORDINA	Ms Charlotte HELLNER	Ms Florence MERLOZ
Mr Arnold DE FINE SKIBSTED		Mr Mathias MÖSCHEL
		Mrs Brigitte OHMS

Mr Alfonso DE SALAS	KIRSTEIN	
Ms Krista OINONEN	Mgr John Baptist ITARUMA	
Ms Ourania PATSOPOULOU	Ms Astrid THORS	
Ms Valentina PAVLIČIĆ	Ms Françoise TULKENS	
Mr Stelios PERRAKIS	Ms Iryna ULASIUK	
Ms Nataša PLAVŠIĆ	M. Piero VAIRA	
Ms Joanna PILASZEK	Mr Paul VAN SASSE VAN YSSELT	
Ms Maria POMAZKOVA	Ms Snježana VASILJEVIĆ	
Mr Michaël PRIVOT	Mr Matija VIDMAR	
Ms Ana RADUSINOVIĆ	Mr Douglas WEDDERBURN- MAXWELL	
Mr Jean-Laurent RAVERA	Mr Philippe WERY	
Ms Petra ROTER	Mr Andrei YAROSHKIN	
Mgr Paolo RUDELLI	Mr Christopher YVON	
Mr Emil RUFFER		
Ms Anna RURKA		
Mr Morten RUUD		
Ms Ilaria SALICIONI	<b><u>INTERPRÈTES</u></b>	
Ms Snežana SAMARDŽIĆ- MARKOVIĆ	Corinne McGEORGE Christopher TYZCKA Isabelle MARCHINI	
Mr Thomas SAND KIRK		
Mr Francisco SANZ		
Mr Vít A. SCHORM		
Mr Frank SCHÜRMAN		
Ms Maria SPASSOVA		
Ms Zinovia STAVRIDI		
Ms Monique STEIJNS		
Mr Zoltan TALLODI		
Mr Luis TARÍN		
Ms Amina THOMPSON		

## ALLOCUTIONS

<b>Mme Katrin KIVI</b> , Représentante Permanente de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, Présidence estonienne du Comité des Ministres	187
<b>Mme Gabriella BATTAINI-DRAGONI</b> , Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe	192
<b>M. Harald BERGMANN</b> , Porte-parole thématique sur les droits de l'homme aux niveaux local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	195
<b>Mme Anna RURKA</b> , Présidente de la Conférence des Organisations Internationales non-Gouvernementales	198
<b>M. Ioannis DIMITRAKOPOULOS</b> , Chef du Département Egalité et droits des citoyens, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne	201
<b>M. Pierre Yves LE BORGNE</b> , Président de la Sous-commission de la culture, de la diversité et du patrimoine et membre de l'Alliance parlementaire contre la haine	205
<b>M. Heiner BIELEFELDT</b> , Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de convictions	210
<b>Mme. Petra ROTER</b> , Présidente a.i. du Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales	212
<b>Mme Işıl KARAKAŞ</b> , Juge, Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme	216
<b>M. Philippe WÉRY</b> , Président de l'ancien DH-DV	222
<b>Mme Krista OINONEN</b> , Présidente de l'ancien CDDH-DC	226
<b>M. Guido BELLATTI-CECCOLI</b> , Représentant Permanent de Malte auprès du Conseil de l'Europe, Président du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme du Comité des Ministres	231
<b>M. Mathias MÖSCHEL</b> , Professeur associé, Président en activité du Programme de droit constitutionnel comparé, Université d'Europe Centrale, Budapest	233
<b>Mme Snježana VASILJEVIĆ</b> , Professeure adjointe, Chaire de droit européen, Faculté de droit, Université de Zagreb	237
<b>Mme Dorota Anna GOZDECKA</b> , SFHEA Professeur, Faculté de droit – National University College of Law, Professeur associé – Université of Helsinki	242
<b>M. Rodolphe FÉRAL</b> , Rédacteur, Sous-direction des droits de l'homme, Direction des affaires juridiques, Ministère français des affaires étrangères	247
<b>Mme Snežana SAMARDŽIĆ-MARKOVIĆ</b> , Directrice générale de la démocratie, DGII	253
<b>Mme Astrid THORS</b> , Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales	256

<b>M. Ted CANTLE</b> , Ancien Président de la "Community Cohesion Review Team", Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni	<b>259</b>
<b>Mme Beata ENGELS ANDERSSON</b> , Directrice du "Language Centre in Public Schools", Malmö	<b>265</b>
<b>M. Jaume ASENS</b> , Adjoint au Maire de Barcelone en charge des droits civils, de la diversité et de la transparence	<b>268</b>
<b>M. Harald BERGMANN</b> , Porte-parole thématique sur les droits de l'homme au niveau local et régional, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	<b>273</b>
<b>M. Michaël PRIVOT</b> , Directeur du réseau européen contre le racisme (ENAR)	<b>277</b>
<b>M. Hussam Mohy EDDIN</b> , Comité d'assistance citoyenne	<b>280</b>
<b>Mme Brigitte KONZ</b> , Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)	<b>285</b>

## Ambassador Katrin Kivi

*Permanent Representative of Estonia to the Council of Europe*

---

Europeans across the Continent are shocked and saddened by the cruel shooting in Orlando early Sunday in which many innocent people were killed. Our thoughts are with the families and friends of the victims, and with all who are suffering after this devastating act of terror and hate crime. On behalf of the Committee of Ministers of the Council of Europe I extend my condolences to the people of the United States and to President Obama. We share your pain and sorrow.

I would like to welcome the twenty one Ambassadors who attend this High level Seminar as well as the representative of the European Union.

It is my honour and pleasure, as the representative of Estonia which is currently chairing the Council of Europe's Committee of Ministers, to open this important seminar on the *Protection and promotion of human rights in culturally diverse societies*. This event is linked to the core principles of equal dignity of all human beings, and full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms by all members of society which are of fundamental importance for the functioning of a democratic and pluralistic society.

This high-level seminar is indeed timely, as it deals with a number of challenges with which Europe is currently confronted, like migration, and general concerns, like the rising in our societies of racism, xenophobia, discrimination, exclusion, radicalisation and extremism.,

To deal with these issues, guidance provided by the case-law of the European Court of Human Rights is certainly of primary importance.

- \* The Court has recognised that “pluralism is also built on the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts” (*Gorzelik and Others v. Poland*, GC judgment of 17 February 2004);
- \* The Court also has stressed that “the harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion” (*Gorzelik and Others v. Poland*);
- \* Furthermore, the Court has also stated that “diversity should not be perceived as a threat but as a source of enrichment” (*Timishev v. Russia*, judgment of 13 December 2005).

Diversity must however not lead to separation and alienation from the “common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law” (preamble

ECHR) on which Europe is founded. A necessary condition for the respect of diversity is respect for human rights, the rule of law and democratic principles. Culture or religious traditions cannot be invoked to prevent individuals from exercising their fundamental rights. This is particular important when it comes to women's and children's rights. Practices amounting to human rights abuses, such as forced marriage, including child and early marriage, so-called "honour crimes" or female genital mutilations, can never be justified by invoking culture, religion, tradition or custom. This is also crucial to keep in mind with regard to intolerance towards lesbians, gays, bisexuals and transsexuals and notably their enjoyment of freedom of expression and freedom of association and assembly.

The Ministers' Deputies, during their thematic debate in 2012 on "Freedom of religion and the situation of religious minorities", expressed the wish to have a comprehensive overview of all the existing Council of Europe standards in this field with a view to enhancing their effective implementation. I am pleased to see that this proposal has resulted in the "**Compilation of Council of Europe standards relating to the principles of freedom of thought, conscience and religion and links to other human rights**", included in the publication on the table in front of us.

During their thematic debate in March this year, the Ministers' Deputies discussed on "Rising extremism, radicalisation and xenophobia in the fight against terrorism: Building inclusive societies as a cure / The need for collective action". It is sad to remember that this debate fell between two terror attacks in Turkey and one week prior to the Brussels bomb attacks.

And also in March this year the Ministers' Deputies adopted two important instruments in this context, namely (i) their Action Plan on Building Inclusive Societies aimed at assisting in a concrete manner member States in managing Europe's diversity, through smart policies fostering mutual understanding and respect, and (ii) the **Guidelines of the Council of Europe on human rights in culturally diverse societies** (also included in the publication on the table in front of us).

- \* These Guidelines are based on the Council of Europe standards as well as those of other international and regional organisations and they should serve as inspiration for member States in their effort to take legislative or other measures.
- \* They were prepared by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) last year. The committee obviously did not start from nothing: The topic 'human rights in culturally diverse societies' was already identified as a priority during the Netherlands' chairmanship of the Committee of Ministers more than 12 years ago, in 2003, which then led the CDDH to embark on intergovernmental work in this field.
- \* The Guidelines address in particular the fight against violent extremism and radicalisation, building inclusive societies, integration and respect for



diversity, guaranteeing freedom of expression both off-and online, protecting against hate speech, combating intolerance and discrimination and promoting gender equality.

[They stress the need to ensure gender equality regardless of traditional or cultural attitudes (para. 32), as well as the need to combat any form of violence, particularly directed against women and girls; and violence against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity, including in situations when the violence is perpetrated under the pretext of a cultural and religious prescription or practice. The same applies to other persons in vulnerable situations, such as children and persons with disabilities (para. 44)].

The relevance of the “Protection and promotion of Human Rights in culturally diverse societies” has far from decreased over the years; on the contrary, it is today more relevant than ever. It has to be seen as an important part of the Estonia’s priorities during its current Chairmanship, in continuity with the work conducted by the chairmanships of our predecessors, Belgium and Bulgaria. Our three priorities are (1) Human rights and the rule of law on the Internet; (2) Children’s rights and (3) Gender equality. We will be promoting by hosting and supporting a series of high-level events during the next 6 months.

Let me say a few words about each of these three topics, which are in direct connection with Human Rights in culturally diverse societies.

- (1) The **protection of human rights and the rule of law online** is more necessary than ever in these times of rapid development of information communication technologies and the accompanying impact on the lives of most individuals in Europe. There is a need to guarantee freedom of expression offline, as well as online. While the Internet facilitates the flow of information, building democracy online, it can also have negative effects by facilitating the broad dissemination of hate speech, including sexist hate speech. There is in principle no difference between hate speech on- and offline and consequently no need for specific legal standards on the matter whereas education and training on the use of internet in a manner compatible with human rights is of utmost importance.

\* The Council of Europe has put in place a series of actions to combat this problem such as the Youth Campaign on hate speech on-line and the follow-up work thereof.

\* In December last year ECRI adopted a new General Policy Recommendation on combating hate speech which recognises that hate speech online is an increasing problem but that the exact extent of it remains unclear, due to the lack of systematic reporting and collection of data on its occurrence. This needs to

be remedied, particularly alongside through the provision of appropriate support for those targeted or affected by it.

- \* Estonia considers it important to turn more attention to the contrasting impacts of the development of information communication technologies, in order to tackle the negative effects and enhance the positive results. My authorities will contribute to the implementation of the Council of Europe's Internet Governance Strategy (2016-2019), and promote relevant Council of Europe standards.

(2) I would like to refer now to **children's rights**, another priority for my government. Investing in this matter is a driving force in creating a just and more inclusive society.

- \* Education is a key tool for building inclusive societies. It is the means by which we teach our young generation respect for other ways of life, while simultaneously instilling in all young citizens our shared and universal values.

- \* Moreover, education is a way to empower those who are most likely to be marginalised. Also, access to education is important to ensure that people participate as active and engaged members of a society.

- \* Estonia will contribute to the new Strategy for the Rights of the Child launched at the high-level Conference in Sofia during the Bulgarian Chairmanship of the Committee of Ministers at the beginning of April 2016, by placing emphasis on three key areas; child participation, children's rights in a digital environment and children in migration.

(3) Finally, achieving **gender equality** is central to the protection of human rights, the functioning of democracy, the respect for the rule of law, economic growth and sustainability.

- \* Estonia will promote the aims of the Council of Europe's Transversal Programme on Gender Equality, through the Gender Equality Strategy 2014-2017 which includes gender mainstreaming and action in a number of priority areas.

- \* This Strategy refers to the problem of multiple discrimination (in its 'Introduction' and Chapter I 'Goal and strategic objectives'), already identified at the international level in the *Beijing platform for Action for Equality, Development and Peace*, and at the European level in the EU equality directives (The Racial Equality Directive and the Employment Equality Directive). We are pleased to see that the Guidelines also refer to multiple

discrimination which predominantly affects women and the most vulnerable groups of society, and which is particularly apparent in culturally diverse societies as the diversity of identities each person has is increased by the multiplicity of the cultures present in society.

I wish you a fruitful exchange of views and a constructive debate.

## **Ms Gabriella Battaini-Dragoni**

*Deputy Secretary General of the Council of Europe*

---

### **Challenges faced by culturally diverse societies in Europe**

This high-level seminar, with its emphasis on diversity and human rights, is extremely timely. In today's Europe, we are increasingly seeing these values put to the test. The surge in terrorism and violent extremism on our continent; the massive flow of migrants and refugees into our nations; ongoing economic hardship for our citizens; all are placing pressure on our societies – and relationships within and between communities are feeling the strain.

Against this backdrop, the Council of Europe is elevating the work we do which aims, explicitly, at protecting fundamental freedoms in culturally diverse societies: we are giving this element of our work even greater status – because we believe that this is a key way in which we can support our member States in today's sometimes tense and fragmented climate.

Our European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) plays an extremely important role, as does the Advisory Committee on our Framework Convention for the Protection of National Minorities, the Commissioner for Human Rights, the Parliamentary Assembly, the Congress, and our youth Campaign against Hate Speech.

I would also like to mention our Intercultural Cities Programme, which brings together a growing network of cities – now over 90 – from across the world, to help develop policies for the successful and dynamic management of diversity. It is an excellent example of how we can translate, effectively, our principles and values into real, positive change on the ground.

And we now have two extremely important Action Plans guiding our intergovernmental activities in this area, too: the first devoted to “the fight against violent extremism and radicalisation leading to terrorism”, which was adopted by the Committee of Ministers in Brussels in May 2015, and the complementary Action Plan on Building Inclusive Societies, which runs from this year to 2019.

It is in this second Action Plan that our governments committed to the guidelines which we are here to discuss today – on the ‘protection and promotion of human rights in culturally diverse societies’.

They are based on Council of Europe standards relating to the principles of freedom of thought, conscience and religion, as enshrined in the European Convention on Human Rights, and they are inspired by judgments of the European Court of Human Rights. What is particularly innovative and, I hope,

useful is that the Guidelines do not consider these standards in isolation, but rather rethink and recast them through their interaction with other human rights, such as freedom of expression, freedom of assembly and the right to private life. We have sought to create a tool which reflects the often complex interplay of different rights within diverse societies; guidelines which are realistic and usable across our member States.

Through the course of the day you will delve into the details. Before you do, I would like to set out three principles which we take as our starting point and which have shaped the guidelines.

First, diversity can and should be an asset to member States. We do not see diversity as a threat, but rather as having the power to enrich our shared way of life, whether it flows from communities who have lived in Europe for generations, or from those who arrive more recently.

Indeed, the Council of Europe, at its heart, is an organisation dedicated to diversity: yes, we expect our members to meet common standards for the rights and liberties all must enjoy. Indeed, these fundamental freedoms are the soul of our Organisation, and our starting point is that they are non-negotiable for member States. Within this, however, we still recognise the huge cultural variation among our 47 members. We do not expect all in Europe to think the same, and ours is a model of cooperation based on dialogue precisely because we respect difference among nations. It follows that we value the rich diversity which exists *within* member states, too.

And we are active about it. Tolerance does not mean simply acceptance. On the contrary, it means the willingness to meet and understand others, and to recognise, as I said, that diversity can be an asset for us all. A social good to be maintained.

Second principle: diversity needs to be carefully managed.

Across our nations we have seen the damage that is done when authorities and wider society fail to engage in this task, or else pursue ill-considered integration policies, even with the best of intentions.

In some cases the result is segregation, and the marginalisation of minorities. In others, we have seen a kind of collective denial of difference, as immigrant communities, for example, are expected to shed their traditions and mimic the majority. In some cases, the politically-correct mainstream has found it so difficult and uncomfortable to address the challenges presented by diversity that they have, inadvertently, made it easier for the xenophobes, populists and nationalists presently making gains across Europe – who, by contrast, *are* willing to talk openly about people's grievances with regard to integration, and especially immigration.

The fact is that diversity cannot be ignored; it doesn't just work itself out; we need to be energetic, intelligent and ethical in the way we manage it. And, as we do so, we at the Council of Europe strongly believe that states are on safest ground when they follow clear, international standards, based on our shared values of democracy, human rights and the rule of law.

Principle number three: there is an extremely careful balance to be struck between allowing our societies to be plural spaces, in which all voices and viewpoints can express themselves, while also preventing the hate speech which can lead to violence and the stigmatisation of whole cultures or groups. Free speech, not hate speech - this dilemma is constantly present in our work on diversity. We see many of our states grappling with it. And we always tell them the same thing: be led by the Convention and the case law of the European Court of Human Rights. They are your best guide.

As the Strasbourg Court has made clear, freedom of expression, Article 10 of the Convention, extends to information and ideas which 'offend, shock and disturb'. Any restrictions on it must be proportionate, necessary and set out precisely in law. But freedom of expression is not a license to say anything: certainly not calling others to violence. And it is a right which goes hand in hand with responsibility. As the Court put it in the *Otto-Preminger-Institute* case, and I quote, "[...] whoever exercises the rights and freedoms enshrined in the first paragraph of [...] Article [10 of the European Convention on Human Rights] undertakes 'duties and responsibilities'. Amongst them – in the context of religious opinions and beliefs – may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights, and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs."

So, three principles to have in mind before your discussions commence. Diversity can be a powerful asset; it must be carefully managed – which means, for us, *democratically* managed; and at all times we must be alive to the need to protect free speech without legitimising hate speech. Three simple messages which are sometimes lost, but which are fundamental to the successful functioning of culturally diverse societies.

As you discuss the application of these principles through the guidelines I am sure you're your insights and conclusions will be focused on action and shaped by realities on the ground – which was very much the intention of gathering you here. As I said, the guidelines are intended as a practical instrument, aimed at human rights which are "not theoretical and illusory, but practical and effective". I look forward to hearing the outcome of this timely meeting, and I thank you for being here today.

## Mr Harald Bergmann

*Thematic Spokesperson on human rights at local and regional levels,  
Congress of Local and Regional Authorities*

---

It is a pleasure to be invited here today, to mark the beginning of the Estonian presidency of the Committee of Ministers and to have the opportunity to tell you about the local and regional dimension of the **challenges that culturally diverse societies in Europe**, as seen through the eyes of the Congress of the Council of Europe.

I am a member of the Congress. My name is Harald Bergmann and I am the mayor of Middelburg, in the province of Zeeland in the Netherlands.

The Congress brings together elected representatives from the local and regional authorities of the 47 members States of the Council of Europe.

We are 636 elected representatives - mayors (like me), councillors and members of regional parliaments - meeting in a political body that provides a voice for over 200 000 territorial communities across Europe. A body that allows us to exchange examples of good practice on the local application of the Council of Europe core values of democracy, human rights and the rule of law.

I am also the Congress 'thematic spokesperson for human rights at local and regional levels'.

The Congress has always underlined how crucial it is for local authorities to be aware of the human rights issues that affect the lives of their communities in order to achieve social cohesion and inclusion.

The Steering Committee on Human rights has explicitly recognised the role of local and regional authorities in their Guidelines on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies adopted by the Committee of Ministers on the 2<sup>nd</sup> of March this year, in particular in relation to the access to rights and non-discrimination as mentioned in its paragraph 62 and in relation to adopting a strategic approach towards these issues to be included in national action plans as mentioned in its paragraph 78.

The Congress welcomes this, for it sees as part of its mission to inform and educate its members in good human rights practices. We have begun holding a series of international forums, with workshops, to identify human rights issues in local policy-making and human rights in practice. The first of these was held in Graz last year and we will have one in 2017 in my own city, Middelburg.

In the last ten years, the Congress adopted a series of resolutions and recommendations that focus on what local authorities can do for successful integration of migrants: these include, to cite a few:

- migrant entrepreneurship,
- cultural integration of Muslim women,
- promoting diversity through intercultural education,
- minority languages as an asset for regional development,
- the development of social integration indicators,
- a pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions.

A compilation of all the texts adopted, are available for those who are interested.

We are currently preparing a toolkit for local authorities, which is a set of texts and digital resources, to help them organise interreligious and intercultural activities to foster more social inclusion. I will be talking about this more tomorrow afternoon in Panel 2.

To turn now to the recent particularly severe challenges facing local leaders across Europe: These include the question of migration and refugees and religious radicalisation that can lead in some cases to terrorism. The aim of our contributions and activities here is to help local and regional authorities to better understand the complexity of these situations and to find practical solutions, often exchanging successful strategies within the Congress "family".

For 2015 the theme of our two plenary sessions was local responses to human rights challenges – migration, discrimination, social inclusion. We heard the mayors of Kos in Greece, Shanleorfa and Ossmanghazi in Turkey, Kobane in Syria, Lampedusa in Italy and Calais in France, give their heart-rending accounts of the surge of migrants through their municipalities and their difficulties in dealing with the humanitarian aid as well as coping with the day to day necessities for their communities.

Also the other member states are dealing with challenges related to the issue of migration and refugees. In the Netherlands, for example, community involvement remains an important issue. Currently there are still many people who have worries and are afraid of the refugees that are coming to the Netherlands.

How to deal with all those refugees? Is it possible to create jobs, find houses for so many people? And how can we make sure they integrate in our multicultural society. A society with Western values. A society based on Human Rights. It is important to deal with these worries, to take them seriously, but at the same time raise awareness of the dreadful situation most refugees are fleeing from, so our inhabitants will realize that the people seeking refuge want to live a normal, peaceful and safe life, like you and me.



A danger of the fears living in our society, is that these fears can contribute to extremism, extreme-right extremism. This shows the importance of dialogue between the different groups in society when dealing with the migration issues.

Another form of radicalism that is important to take into account, is the form we've witnessed with the Paris and Brussels attacks.

At the 28th Session of the Congress in March last year – immediately after the first Paris attacks – the Congress adopted its **“Strategy to combat radicalisation at grassroots level”**.

Within this strategy we have adopted **“Guidelines for Local and Regional Authorities on Preventing Radicalisation and Manifestation of Hate at Grass-root Level”**, where we encourage local authorities to adopt multi-agency strategies and to take balanced and well-designed rational measures, which must be communicated to the general public in a responsible way.

Our Congress is also seeking to create an “Alliance of European Cities against violent extremism” in cooperation with the European Forum for Urban Security and the Mayors of Aarhus and Rotterdam. We hope that this will provide a space to exchange experiences and information on promising practices, adding to the existing programs and tools.

We, in the Congress, believe that in the long run, prevention is more rational and cost-effective than combatting symptoms and last-minute crises.

Prevention is the type of action that corresponds best to local authority competences. Challenges such as radicalisation can be best contained at a level closest to the vulnerable individuals so that, for example, municipalities and regional councils can have a key role to play, such as through exit programs and partnerships with schools, civil society and other local stakeholders.

We understand the need now more than ever to tackle these issues, in order to build societies where diversity is a positive added value, not a problem. Societies where we can, with full respect of human rights, approach the issue of safety and security of citizens in a balanced manner.

This topic is of utmost urgency to European local and regional authorities.

## **Mme Anna Rurka**

*Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe*

---

Le Conseil de l'Europe a construit depuis 1949 une vision du monde basée sur le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. A ce titre, les instruments juridiques et les lignes directrices constituent, pour les parties prenantes de cette institution, une feuille de route. Ceci est aussi vrai pour la société civile organisée, représentée par 325 OING dotées du statut participatif, composantes de la Conférence des OING, un des piliers du Conseil de l'Europe.

Je voudrais tout d'abord apporter quelques étayages pour montrer comment, du point de vue des OING, les lignes directrices du Comité des Ministres sur la Protection et la promotion des droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses sont indispensables aujourd'hui.

C'est seulement sur la base des sociétés culturellement diverses, respectueuses des droits de l'homme, que les individus peuvent développer leurs compétences culturelles. Ces compétences culturelles constituent un des piliers de la justice sociale et de la qualité des services publics et privés. Ces compétences culturelles s'appliquent à tous, car nous devons apprendre à vivre avec nos différences. Cela veut dire que nous devons être conscients et accepter la différence de l'autre, être conscients de sa propre différence, comprendre la dynamique de l'altérité qui s'établit entre les individus et des groupes, acquérir le savoir culturel et adapter sa pratique aux contextes culturellement divers. Pour anéantir la discrimination, la xénophobie et le racisme ainsi que le discours de haine, nous devons être culturellement compétents. Cela permet aussi de rendre nos institutions plus compréhensives et les rapports du pouvoir plus équilibrés.

Je félicite et remercie les rédacteurs de ces lignes directrices de consacrer tout un chapitre sur la liberté d'association et de réunion. Je citerai seulement l'article 25 qui stipule que « les États membres devraient encourager la participation des individus et des groupes au processus démocratique, en établissant un propice au travail des associations et des partis politiques dans lequel les individus et les groupes peuvent interagir librement et tendre collectivement vers des buts communs ». Bien évidemment, même si ce paragraphe s'applique aussi bien aux ONG qu'aux partis politiques, nous faisons la différence entre les deux entités, en s'appuyant sur la Recommandation CM/REC 2007(14) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

La démocratie d'un pays se mesure surtout par le dynamisme et la pluralité des ONG qui constituent des ponts entre les différents segments de la société. Les ONG accompagnent l'accès aux droits, supervisent leur respect et travaillent pour leur effectivité. A ce titre, elles ont besoin à la fois de moyens financiers et logistiques et d'un niveau d'indépendance signifiant leur permettant d'agir dans la sphère politique et sociale. Paradoxalement aujourd'hui, c'est ce niveau

d'indépendance qui semble faire exposer les ONG à différentes formes de pressions, restrictions ou même de violences.

Sans évoquer les contextes nationaux où les mesures législatives restrictives font diminuer le tissu associatif d'une manière considérable, on observe d'une manière plus générale une augmentation des cas d'agressions physiques ou verbales dont les ONG et leurs membres sont victimes. La crise migratoire, qui aujourd'hui fait l'objet du débat politique de haut niveau, illustre bien la polarisation de la société autour de cette question et la mise en danger des ONG qui défendent les droits des migrants et des réfugiés, des minorités ou des personnes LGBTI. Est-ce que le fait que ces ONG constituent des cibles veut dire qu'une partie de la population d'Europe pense que l'assimilation et non pas l'inclusion constituent la forme la plus adéquate du vivre ensemble ? Vit-on un choc de civilisations ? J'ai du mal à l'admettre.

Malgré tout, les constats sont préoccupants. Le discours public, qui identifie ces ONG comme mettant en danger les intérêts nationaux, fait que les administrations publiques et les financeurs privés préfèrent ne pas prendre de risques et choisissent de ne pas soutenir les actions de cette partie de la société civile. La distance induite par le discours ambiant génère ce type de catégorisation et limite les possibilités d'expression et de compréhension, à l'échelle inter institutionnelle, mais aussi à l'échelle inter individuelle.

Les Etats qui font partie de cette belle maison qu'est le Conseil de l'Europe, ainsi que nous la société civile, nous savons où nous voulons aller. C'est la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui montre le chemin. Elle va au-delà des valeurs. Elle les transforme en droits légaux, des droits pour tous qui fondent nos libertés.

On doit résister à la haine. En disant cela, j'envoie toutes mes condoléances aux familles des victimes de l'attaque à Orlando et de leurs familles. J'ai juste envie de dire à toutes les personnes concernées par cette attaque : soyons nous-mêmes, malgré tout. Ne nous sentons pas niés dans ce que nous sommes.

Le discours de haine renforce les conflits. Pour appuyer mon propos, je voudrais partager avec vous le message que Mr Laurent Munyandikirwa, avocat, défenseur des droits de l'homme et ex-Président de la Ligue des droits de l'homme au Rwanda, a transmis à la Conférence des OING lorsqu'il est venu échanger avec nous sur les discours de haine qui ont accompagné le génocide rwandais. Il a attiré notre attention sur la dimension explicite et implicite ou présumé de ce type de discours. Il a souligné que le discours implicite est plus dangereux, car nous ne nous rendons pas compte que nous le véhiculons ou pouvons croire qu'il est positif (il pourrait l'être dans un autre contexte). Sans se rendre compte, on peut applaudir et encourager la haine, le receveur ne mesurant pas l'ampleur ou les enjeux de l'émetteur. Attention à la banalité du mal aurait dit Hanna Arendt.

On doit expliquer à la société civile que oui, tout ce qui se passe autour de nous, les actes terroristes, l'extrémisme, l'afflux massif de migrants et de réfugiés dans nos pays et les difficultés économiques changent notre manière de vivre, mais tout cela ne vient pas de nulle part. Posons-nous de bonnes questions, enfin ! L'une d'entre elles porte sur comment, ensemble, on peut transformer la tragédie en des actions positives et solidaires. Je vous assure qu'il y a des milliers de gens qui le font, mais malheureusement cela est très peu valorisé et donné à voir au grand public. Par contre, ce qui est dénoncé par les ONG, ce sont des lois de lutte contre le terrorisme qui rétrécissent nos libertés, exposent les minorités visibles aux contrôles abusifs, sans passer par le pouvoir de la justice. Les standards internationaux employés pour protéger les droits de l'homme ne peuvent pas être compromis dans un contexte de pressions liées à l'afflux migratoire ou aux menaces terroristes. Les mesures de protection entreprises doivent être proportionnelles aux menaces réelles.

Les gouvernements doivent formuler, tous et sans exception, un message fort et clair contre les discours de haine en ce qui concerne les représentants de l'administration publique, les médias, la société civile en générale.

Nous avons besoin de multiplier des lieux de débat au sein des institutions et dans des communautés locales. Les ONG le font déjà, mais ce n'est pas suffisant, car elles se heurtent à des contre-courants qui affaiblissent leurs actions.

Nous avons besoin, à l'échelle plus globale, d'établir le dialogue démocratique entre les élus et la société civile. La participation des individus et des groupes au processus démocratique par le biais des associations, renforce l'action collective citoyenne et qui dit action collective, dit exercice d'un certain pouvoir. Pourquoi prenons-nous de moins en moins de temps pour débattre des projets de réformes avec la société civile? De quoi avons-nous peur ?

La démocratie, c'est beaucoup plus qu'une majorité parlementaire, c'est la gouvernance du peuple par le peuple et pour le peuple qui situe la société civile comme un acteur démocratique à part entière et non pas seulement un exécutant des décisions étatiques. La société civile organisée n'est pas seulement le sujet de droit parce qu'elle est organisée, mais parce que ses formes d'organisation changent le monde. C'est par cette voie-là que la société devient meilleure. Pour que l'édifice démocratique soit plus solide, il est nécessaire de préserver l'Etat de droit qui transforme le développement économique en développement social. De même, il est nécessaire de préserver la société civile organisée critique pour que le pouvoir en place devienne meilleur et plus proche de ses électeurs.

Mon souhait et nos objectifs est que ces lignes directrices deviennent une réalité vécue au sein des Etats membres. Car la force d'une politique ne se limite pas aux déclarations mais à leur mise en œuvre concrète.

## **Mr Ioannis Dimitrakopoulos**

*Head of Equality and Citizens' Rights Department, EU Fundamental Rights Agency*

---

### **Challenges in protecting and promoting human rights in culturally diverse European societies**

Europe is, once again, facing the challenge to ensure that those who are different because of their ethnic origin, religion or belief, sexual orientation or disability are treated equally and respected: in a word, that they are included in community life. The diversity of European society, its capacity to accommodate different religions and cultures, is its very strength; and, from a human rights perspective, the word “accommodate” can mean no less than full respect of the right to equal treatment; a right enshrined in international human rights instruments and guaranteed in the European Union by its Treaties and its Charter of Fundamental Rights.

However, the CoE 2016 report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law, as well as our own 2016 Fundamental Rights Report provide ample evidence on challenges to fulfil this right. They show that there is much to be done to achieve “conditions that enable individuals and groups to live together in their diversity and allow the expression of pluralism, tolerance and broadmindedness”, as required by the CoE Guidelines on Human Rights in Culturally Diverse Societies.

These challenges reflect the many difficulties faced by governments when they try to fulfil their duty to respect, protect and promote human rights, such as the right to equal treatment, to non-discrimination, and to religious freedom: For example, during the past year, across several European countries, many citizens greeted the thousands of refugees that came to Europe and volunteered to help them; at the same time, though, many others did not; some expressed hate by demonstrating, sometimes violently, against the set-up of asylum centres (for instance, in Germany, official data show a dramatic increase in incidents targeting asylum centres – from 203 in 2014 to 1,031 in 2015); while others expressed their fears and insecurities by voting for parties with anti-immigrant rhetoric promising a return to the lost paradise of “law and order”.

More worryingly, in some European countries, these challenges reflect a certain, publicly expressed, discomfort by policy and decision makers to fulfil their human rights obligations: For example, over the past year we heard leading politicians in Europe arguing that granting asylum, in particular to persons of Muslim faith, would “dangerously” increase ethnic or religious diversity; we heard again, the failure of

Roma integration efforts attributed, collectively, to the rights holders themselves: arguing that it is their own (poverty) culture prevents them from benefiting from integration efforts; we saw security measures to counter terrorism and radicalisation that could fail a test of conforming with the principles of necessity, proportionality and legality.

Today's High-Level Seminar comes at the right moment to underscore that indeed this is "No time for business as usual"; the very phrase chosen by the European Commission as the heading of its 2016 Work Programme: now is the time for governments to deliver on their legal commitments addressing major challenges, such as persisting inequalities, intolerance, and a sense of insecurity felt by parts of our communities.

In the EU, delivery on these legal commitments, some more than 15 years old now is urgently needed, as the evidence consistently shows that intolerance, discrimination and hate crime persist despite many measures taken over the past years by EU institutions and bodies, as well as Mss: For example:

- The Special Eurobarometer on discrimination examined last year aspects of intolerant attitudes among the general population in the EU:

In respect to the situation in the workplace, the results show that while 94% of respondents would be at ease working with a Christian colleague, this proportion drops to 84% for working with a Jew, 83% for working with a black or Asian person, 81% for working with a Buddhist and 71% for working with a Muslim, while only 63% of Europeans would be at ease, if one of their work colleagues was Roma.

In respect to more personal issues, while 89% of respondents would be at ease if their adult child had a relationship with a Christian person, this proportion drops to 76% for an atheist, 69% for a Jew and the same for an Asian person, 65% for a Buddhist, 64% for a black person, 50% for a Muslim, and 45% for a Roma person.

Do these attitudes reflect actual negative experiences? Highly unlikely, if we consider the example of Muslims: 27% of respondents in the Czech Republic, where Muslims represent about 0.02 % of the population, expressed such discomfort, as did 37% in Slovakia, where Muslims constitute about 0.09 % of the population.

- We need data not only on the attitudes of the majority, but also on the experiences of the minorities; our Agency does this by interviewing large random samples of migrants and minorities across the EU. In 2008, we surveyed 23,500 immigrants and ethnic minorities in all EU Member States, many of whom Muslims – and we just repeated this survey to identify trends over time; in 2011, 22,000 Roma households; in 2012, 93,000 LGBT people; and, in 2013 around 6,000

Jews. Our surveys give a voice to those most likely to be the victims of hate crime and discrimination who can report on measurable incidents, such as unequal treatment, violent assaults or verbal harassment; and also on their psychological impact – how important is this issue **for you**? How does it affect your life, your sense of belonging, your future?

The results show that hate crime and discrimination remains a problem for a sizeable proportion of respondents: 1 in 3 Muslim respondents had experienced discrimination in the year preceding the survey, and this figure is higher for those aged 16-24; one in five of all Sub-Saharan African and Roma respondents had experienced at least one 'in-person crime' in the last 12 months (that is – assault or threat, or serious harassment) that they considered as being 'racially motivated'; Up to a third of Jewish respondents had experienced verbal or physical violence; a proportion of Roma respondents ranging from 25% to 60% had experienced discriminatory treatment because of their ethnic origin. And, also a quarter of LGBT respondents had experienced violence in the five years preceding the survey, with the figure rising to one in three for transgender people.

At the same time the results also show that victims and witnesses of such crimes and discriminatory treatment often do not report this, whether to law enforcement, the criminal justice system, other competent public bodies, NGOs or victim support groups. Between 57% and 74% of incidents of assault or threat suffered by members of minority or migrant groups surveyed in the EU were not reported to the police. Three quarters of Jewish respondents who said they were harassed did not report this to the police or any other organisation. 8 out of 10 LGBT respondents who were victims of hate crime did not report them to the police. The main reasons for non-reporting for all these respondents include that "nothing would change" by reporting incidents, that "such incidents happen all the time" and that they "did not trust the police".

Confronted with such evidence the reaction of most duty bearers is defensive: discounting, downplaying or ignoring the evidence. In the long run, however, an "ostrich" strategy is not sustainable: phenomena, such as intolerance, discrimination and hate crime will not disappear without the concerted efforts of the "duty bearers".

The European Union is therefore taking action at three levels: First, against intolerance, racism and hate; second, strengthening migrant integration efforts and placing them in a human rights context; third, providing sufficient financial resources and facilitating the coordination of actions by Member States.

- In the context of targeting intolerance and hate the Commission follows-up to the conclusions of the Fundamental Rights Colloquium of last year setting-up an EU High Level Group on Combating Racism, Xenophobia and other intolerance in order to strengthen political impetus for the EU and its Member States – the

inaugural meeting is tomorrow in Brussels with the participation of CoE- ECRI and OSCEODIHR. FRA will coordinate a dedicated sub-group of experts and focus on assisting Member States in developing a common methodology for recording of hate crimes and data collection. In parallel, on 31 May the Commission and IT Companies (Facebook, Twitter, YouTube and Microsoft) announced a Code of Conduct that includes a series of commitments to combat the spread of illegal hate speech online in Europe and strengthen partnerships with civil society.

- Second, it reviews migrant integration through the Commission's 7 June Action Plan to "ensure that all those who are rightfully and legitimately in the EU, regardless of the length of their stay, can participate and contribute" as this is key to the future well-being, prosperity and cohesion of European societies. The actions foreseen are framed in the two-way integration model, which means not only imposing obligations on third-country nationals expecting them to embrace EU fundamental values and learn the host language, but also offering them opportunities for meaningful societal and economic participation, while ensuring that their fundamental rights are fully respected.

- Finally, it makes significant financial resources available under ESI Funds to support implementation of anti-racist and integration measures: in addition to the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), under the ESF, EUR 21 billion are available for social inclusion, combatting poverty and discrimination, whereas under the ERDF, EUR 21.4 billion is available for investments in infrastructure for employment, social inclusion and education as well as housing, health, business start-up support and the physical, economic and social regeneration of deprived communities in urban and rural areas.

We now have a unique opportunity in the EU to transform this financial and political capital into action. National, regional and local authorities must now join forces engaging stakeholders from local residents to key public services to achieve a real change strengthening the fulfilment of human rights.



## **M. Pierre-Yves Le Borgn'**

*Président de la Sous-commission de la culture, de la diversité et du patrimoine de l'Assemblée parlementaire et membre de l'Alliance parlementaire contre la haine*

---

Je vous souhaite avant toute chose vous remercier pour l'invitation que vous m'avez adressée de m'exprimer ce matin dans le cadre de votre séminaire consacré à la protection et à la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Je représente au Parlement français, en l'occurrence à l'Assemblée nationale, les Français établis hors de France, celles et ceux qui vivent tous les jours, toute leur vie souvent, la diversité culturelle. Je ressens cette cause d'autant mieux que je suis moi-même un Français de l'étranger bientôt 30 ans. Mon parcours m'a conduit aux Etats-Unis, en Allemagne, au Luxembourg et en Belgique. Je suis marié à une Espagnole, rencontrée dans un cours du soir de portugais à Bruxelles. Nos 3 enfants sont binationaux. Ils grandissent dans deux langues, deux cultures. Au contact de nos amis, ils en croisent d'autres, de langues et de cultures. Ma vie, leurs vies se construisent jour après jour au contact de la diversité. Cette histoire n'a rien d'originale. Elle est celle de millions d'Européens. Elle est la conséquence de la paix, de l'affermissement du droit, de la liberté de circulation, de la liberté tout court. La diversité culturelle est une richesse au quotidien, une richesse à faire connaître et donc à partager. Notamment parce que ce que j'affirme devant vous au regard de ma propre expérience ne va pas de soi pour nombre d'Européens, plus encore en période de craintes et de repli sur soi comme celle que nous traversons.

Quand on ne connaît pas, quand on se méfie, quand on a peur de la différence de l'autre, on la nie, on la rejette. L'autre est nécessairement menaçant. On s'en écarte, on l'ignore. Parfois même, on le combat. L'extrême-droite, son discours et ses pratiques de haine nous le rappellent souvent. Jusque dans une élection présidentielle en Autriche il y a peu. J'ai vécu à Los Angeles. C'est là-bas qu'a débuté ma vie à l'étranger. J'y ai eu mon premier emploi. Et j'y ai mené une existence difficile. Je n'avais pas un sou vaillant. Los Angeles est une ville fascinante, riche et profondément inégalitaire, où les communautés cohabitent plus qu'elles ne se croisent, cantonnées dans leurs quartiers respectifs, avec leurs certitudes et leurs préjugés. J'habitais un quartier majoritairement salvadorien. Mes collègues américains qui, parfois, me ramenaient chez moi en étaient choqués. Que pouvait bien faire un Français, à l'aise dans la culture californienne, quelqu'un qu'ils percevaient comme l'un des leurs, au beau milieu des Latinos ? N'avais-je pas peur ? Ne m'étais-je pas fait intimider, détrousser ou même frapper ? Non, jamais rien de cela n'est arrivé. Au contraire, cette expérience interculturelle que le manque de moyens avait rendue possible reste l'un des moments les plus forts de ma vie. Au contact des Salvadoriens, au croisement du Freeway 405 et de Santa Monica Boulevard, j'ai appris sur eux, sur l'Amérique et aussi sur moi-même.

Je suis né loin de la diversité culturelle. La Bretagne de mon enfance, là où bat encore mon cœur, tout au bout de l'Europe, était une terre très homogène. Elle l'est moins aujourd'hui, car les sociétés européennes, toutes les sociétés européennes, y compris celles qui ressemblent à la Bretagne, ont considérablement évolué. Le monde a changé. Les sociétés sont devenues plurielles. Des pays d'émigration sont devenus des pays d'immigration. Songeons par exemple à l'Irlande. Faut-il s'émouvoir de ce mouvement, s'opposer à l'évolution vers la diversité culturelle, faire procès à cette même diversité de mettre à bas l'identité nationale, comme l'a fait récemment un ancien Président de la République dans mon pays, assénant que la nation est « *en train de se dissoudre* » à cause du « *communautarisme* » et de « *la reconnaissance du droit à la différence* » dans « *une société multiculturelle* » ? Faut-il avoir peur ? Faut-il faire peur, notamment à l'approche des élections ? Non. Il faut au contraire vouloir comprendre, expliquer, parler de droits et de devoirs, agir en humanité car le projet européen qui a conduit à la création du Conseil de l'Europe au milieu de siècle passé est l'expression d'un humanisme qui rassemble, l'expression du meilleur de nous-mêmes, Européens. C'est pour cela que j'aime profondément le Conseil de l'Europe, maison européenne du droit et des droits, conscience toujours en éveil pour nous rappeler, Etats comme citoyens, qu'aucun avenir ne peut s'écrire sans le respect scrupuleux des libertés consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles associés.

Je veux saluer l'initiative du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui a adopté en mars 2016 d'importantes lignes directrices à destination des Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Il était temps. Ce travail a été préparé au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme, que nombre d'entre vous connaissent très bien. Ces lignes directrices établissent dès la première phrase de leur préambule que « *la diversité culturelle croissante des sociétés européennes, (...) qui exige compréhension et respect mutuels, est une source d'enrichissement* ». Enrichissement, le mot est écrit et il compte. Plus loin, l'on peut lire aussi que « *la gestion de la diversité culturelle dans le plein respect des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit est un défi commun à toutes les sociétés européennes (...) et que les stratégies en matière d'intégration devraient dûment tenir compte de la diversité* ». Oui, c'est précisément ce qu'il importe de faire. C'est l'objectif que nous avons à cœur de poursuivre au sein de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, espérant ainsi irriguer l'action du Comité des Ministres et de chacun des Etats membres. Protéger le vivre ensemble dans les sociétés européennes contemporaines, c'est agir pour le respect des droits et des libertés d'autrui, c'est agir pour que chacun soit entendu et respecté, dans un souci constant de dialogue et de compromis, sans obsession majoritaire.

A l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, j'appartiens à deux commissions qui suivent de près la diversité culturelle et les droits. Il s'agit de la commission de la culture, de l'éducation et des médias et de la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme. Représentant le Parlement français

au sein de l'Alliance parlementaire contre la haine, je travaille étroitement avec une troisième commission dont je ne suis cependant pas membre : la commission sur l'égalité et la non-discrimination. J'ai rejoint ces commissions ou engagé le travail à leurs côtés parce qu'elles sont au centre du combat pour l'égalité, la diversité et le respect, valeurs et réalités qui fondent, je crois, l'identité européenne et qui m'importent comme citoyen. Il est essentiel de mettre l'accent sur la diversité et le dialogue interculturel, y compris sur la dimension religieuse de celui-ci. La méconnaissance du fait religieux et l'absence parfois de son enseignement alimentent l'ignorance et la défiance vis-à-vis de l'autre. Il en est ainsi du débat récurrent sur les origines culturelles et religieuses de l'Europe. L'Europe a-t-elle des racines chrétiennes ? Oui. Seulement des racines chrétiennes ? Non. D'autres religions, Islam inclus, ont fait aussi sa richesse. Tout comme la philosophie des Lumières. L'éducation a un rôle fondamental dans la construction de sociétés solidaires, le renforcement des droits de l'homme et l'affermissement de la citoyenneté démocratique.

J'ai suivi et soutenu en 2014 le rapport du député portugais Carlos Costa Neves sur « Identités et diversité au sein de sociétés interculturelles ». Dans ce rapport, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe appelait avec force les Etats membres à reconnaître le rôle des différentes cultures dans le développement d'identités nationales et d'une identité européenne reposant sur la diversité, le pluralisme et le respect des droits de l'homme. Elle soulignait l'urgence de repenser les processus et mécanismes de lutte contre le racisme et l'intolérance au regard de l'évolution de la société. La création l'an passé de l'Alliance parlementaire contre la haine a été influencée par les conclusions du rapport de Carlos Costa Neves. L'Alliance s'est dotée de 5 priorités d'ici à 2017 : la lutte contre le discours de haine en ligne, l'antisémitisme, l'islamophobie, l'anti-tsiganisme, l'homophobie et la transphobie. Vous me permettrez d'avoir ce matin une pensée pleine d'émotion pour les victimes du massacre homophobe d'Orlando et leurs familles. Face à la bigoterie, à la bêtise et au crime, l'éducation, la découverte de l'autre et la solidarité sont les plus justes des réponses. Le renforcement des politiques de l'éducation et de la culture est essentiel aussi pour valoriser les jeunes générations à l'identité plurielle. Il ne s'agit pas, ce faisant, de seulement reconnaître la diversité et la protéger de toute discrimination, mais également de faire connaître l'originalité de chaque identité et d'encourager les échanges pluriculturels.

A l'issue du rapport de Carlos Costa Neves, j'ai souhaité prolonger la réflexion et l'ouvrir aux diasporas et aux communautés de citoyens vivant dans un autre Etat que celui dont ils possèdent la nationalité. Je considère en effet que leur intégration forme un enjeu majeur pour les sociétés européennes. Là où les craintes, le scepticisme ou la haine sont à l'œuvre pour fermer les frontières ou priver de droits, je veux affirmer au contraire que ces communautés à l'étranger sont des relais essentiels entre les cultures et peuvent contribuer à la cohésion sociale et au renforcement du pluralisme dans nos sociétés. Elles sont un atout autant pour le pays d'origine que le pays de résidence. Il y a là un enjeu, en

particulier pour les deuxième et troisième générations de migrants, au sein desquelles les jeunes, en quête d'identité et d'appartenance, s'identifient difficilement à l'un et l'autre des deux pays. Ceci nourrit un sentiment d'exclusion, l'idée de ne pas jouir des mêmes droits et des mêmes chances, au risque de conduire à l'extrémisme, au fondamentalisme et au racisme. Je suis allé au contact de nombreuses associations de citoyens établis à l'étranger et de diasporas, grandes et petites. J'ai été marqué par le travail d'intégration mené par une association turque en Lorraine. J'ai découvert l'apprentissage de la langue allemande en Grande-Bretagne via les écoles associatives du samedi. J'ai mesuré la force des organisations portugaises en Europe. J'ai acquis la certitude que le rôle de ces associations reste insuffisamment reconnu et trop faiblement mobilisé dans l'élaboration de stratégies, nationales et locales, visant à renforcer la cohésion sociale et le vivre ensemble.

La semaine prochaine, ici à Strasbourg, je présenterai mon rapport dans l'Hémicycle du Palais de l'Europe. J'arrive au but, après plus de deux années de travail, de rencontres, d'auditions et de lectures. J'espère obtenir le soutien de mes collègues parlementaires pour que ce rapport poursuive ensuite son chemin vers vous, dans les capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe. Des progrès sont à faire et je propose que nous les accomplissions ensemble, apprenant de l'expérience des uns et des autres, en associant systématiquement dans chaque pays de résidence les associations de diasporas à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques touchant à tous les aspects du processus d'intégration, dont l'éducation et la culture. Ces associations ne roulent pas sur l'or. Je recommande que des programmes d'aide financière soient mis en place pour les aider à professionnaliser leurs activités, à développer et consolider leurs réseaux, à mener des actions conjointes. Mais chaque pays de résidence est aussi un pays d'origine, où les partenariats entre universités, écoles et organisations de diasporas pourraient valablement être développés pour un soutien concret à l'enseignement de la langue, comme avec les écoles du samedi allemandes ou tchèques. Je suis persuadé que l'intégration réussie repose sur la maîtrise de la langue d'origine. Rien n'est plus tragique que l'assimilation forcée, la négation imposée d'une culture jusqu'à l'absurde. J'ai le souvenir de la proposition de loi un temps envisagée en Bavière d'interdire aux familles de parler chez elles une autre langue que l'allemand. Quelle absolue folie cela aurait été, au-delà du ridicule d'une législation à l'application impossible à contrôler, sauf à violer la vie privée et donc la Convention européenne des droits de l'homme !

Ne laissons pas les peurs, les phobies, la démagogie électoraliste s'en prendre à la diversité culturelle. L'actuelle campagne des partisans du *Brexit* en Grande-Bretagne offre malheureusement un consternant florilège de préjugés cyniquement alimentés en vue du 23 juin. Aucune construction sociale et politique n'est pérenne lorsqu'elle repose sur la peur et le repli identitaire. La nostalgie n'est pas une réponse, le rejet d'autrui encore moins. C'est l'adhésion et l'ouverture qui bâtissent l'avenir. Je souhaite pour ce faire que le Conseil de l'Europe mette en place un réseau parlementaire européen sur les politiques

relatives aux diasporas. Et j'appelle aussi le Secrétaire-Général à inclure dans le plan d'action intitulé « Construire des sociétés inclusives », actuellement en cours d'exécution, des initiatives concrètes dans les domaines de la culture et de l'éducation qui associent les diasporas. Nous avons besoin de ces signaux. La diversité culturelle est une chance. Je veux croire en des identités heureuses et plurielles dans le creuset européen. J'ai en mémoire une formidable citation du Président François Mitterrand, que je vous livre. Il parlait de nous, les Français, à l'occasion d'un colloque sur la pluralité des cultures, et disait ceci : « *Nous sommes français, (...), un peu romains, un peu germains, un peu juifs, un peu italiens, un petit peu espagnols, de plus en plus portugais. Peut-être, qui sait, polonais ? Et je me demande, si déjà, nous ne sommes pas un peu arabes* ». Cette phrase, prononcée il y aura bientôt 30 ans, est furieusement actuelle.

Voilà, Madame la Présidente, Madame la Secrétaire-Générale adjointe, mesdames et messieurs, les quelques réflexions et convictions que je souhaitais partager avec vous ce matin. Le Conseil de l'Europe vient de loin, né à l'issue d'une tragédie mondiale qui aurait pu tout emporter, passé par des temps périlleux pour la paix et pour le droit, il est là, agile, mobile et dynamique. Il peut apporter des réponses inclusives et humanistes pour l'avenir de nos sociétés culturellement diverses, pour l'avenir de nos enfants. Il est plus que jamais notre chance à nous, Européens. Encourageons-le, défendons-le !

La semaine passée, j'étais à Bratislava pour l'inauguration du nouveau site de l'école française. Les écoliers étaient heureux de présenter un petit spectacle, de raconter leur aventure commune. Ils nous ont chanté l'Ode à la Joie en slovaque. C'était bouleversant. Au premier rang figurait une petite fille coréenne de 7 ou 8 ans, qui chantait si bien. Elle souriait tout le temps. Il y a quelques mois, elle ne parlait pourtant ni slovaque, ni français. L'échange culturel et l'éducation lui ont permis de faire le saut. Je veux croire que l'avenir de l'Europe ressemble à cette petite fille, à ce visage confiant, serein et paisible qu'elle arborait au milieu de ses amis. Tout est possible lorsqu'existe une volonté. Or, l'Europe est une volonté, celle de regarder devant et de marcher ensemble. Alors, marchons.

**How freedom of religion or belief can contribute to more diversity in society?**

I have the honour to briefly address you in my capacity, as United Nations special reporter, on freedom of religion or belief. Freedom of religion or belief is a human right to freedom that is quite obvious. At the same time, it is also a right to equality, equality and non-discrimination. Some people wonder how equality can be combined with diversity and maybe if you would even assume that there is an inherent tension. The more we work on the behalf of equality, the more that is the understanding we would probably marginalise diversity or the other way around. I think this is wrong; the relationship between equality and diversity is not just an uneasy compromise between pluralistic and anti-pluralistic equality on the one hand and anti-egalitarian diversity on the other hand. No, these principles fit very nicely together because in the context of Human Rights equality never means sameness, same treatment, uniformity, homogeneity. Equality is inherently diversity friendly. So equality would only make sense in the frame of Human Rights as a diverse, friendly equality. Why? In order to answer that question we have to go back to the very root of Human Rights and that is respect for human beings. Let me cite from the preamble of the UDHR, the 1948 mother document of international Human Right protection, the first sentence of the preamble of this first ever international Human Rights document starts with the following words 'Recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all the members of the Union family'.

So, recognition is the very first word of the first international Human rights document. Recognition of a dignity thought inherent in all human beings, in all members of the Union family. And from that the declaration derives respect for rights, equal rights of everyone. Because, if dignity, if respect for human dignity is supposed to be the point of departure there is no way to measure dignity from outside. I mean, that is the very source of equality in the frame of Human Rights. Equality is something very deep as a profound principle. However, it does not mean that each individual or group should be treated in the same way. First of all, what is essential is the respect for the irreplaceable biography of human beings for their most diverse identity shaping convictions and that brings us back to freedom of religion or belief. In addition, respect for identity shaping deep, deep

seated convictions that human beings thrive as individuals but also together with others, and so in a community frame.

Thus, that is the source of Human Rights and that is also at the basis for making sense of equality. Considering equality in the light of equal respect and irreplaceable diversity and realise of course these principles belong very deeply together. You cannot make sense of equality unless you take diversity into account and vice-versa. The reason for this is that diversity also means respecting everyone in their very personal convictions. One of the test cases for respecting diversity is the treatment of minorities; beliefs related to minorities, sometimes they require some extra attention, some specific sensitivity.

There is always the danger that such an extra attention or sensitivity is mistaken as privileging minorities. Especially right wing populist's movement have the tendency to attack minorities that are seen as privileged. I think there is a misunderstanding given the special attention to certain minorities is not privileging them but it is really taking into account that minorities live very often under very complicated circumstances even in open and pluralistic societies . Very often the standards, by which we measure societal practices, are simply derived from what the majority deems natural. Sometimes it is less in the sense they tend to assume, take things for granted such as certain public holidays or a seven days week. However, they reflect persuasions, heritages of the majority and we are not often aware of what this could mean for minorities and not giving them our attention, listen carefully in order maybe to elevate their situations in respect of their dignity and at the end it is a matter of respecting everyone's equal dignity. Therefore, special attention to minorities, special investments for broadening the space for diversity has nothing to do with privileges. Instead, it derives from sophisticated understanding of what equality demands. Equality is a Human Rights principle, equality finally going back to the source of all Human Rights commitment, respect for inalienable dignity of all members of the Union family. I think this is the task ahead of us and we are working for equality in the sense that it is in the interest of all of us: majorities like minorities.

## **Dr Petra Roter**

*President a.i. of the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*

---

### **The Framework Convention and the management of diversity**

Madam Deputy Secretary-General, let me first thank you on behalf of the Advisory Committee for the opportunity to address this distinguished audience with some thoughts on the importance of the Framework Convention for the Protection of National Minorities for the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies. These thoughts are more fully developed in the Advisory Committee's fourth thematic commentary on the scope of application of the Framework Convention. It is entitled: *The Framework Convention: A key tool to managing diversity through minority rights*, and it was adopted just recently, in May 2016.<sup>1</sup>

It was not by chance that the Framework Convention was adopted by the Council of Europe Committee of Ministers over two decades ago. It was a result of a carefully balanced and strategic thinking. For it was believed that the protection of minority rights, as integral part of human rights, was the best guarantee effectively to manage diversity in Europe. As the only legally binding document on minority protection, the Framework Convention in its Article 1 thus firmly anchors the rights of persons belonging to national minorities within the universal system of multilaterally recognised human rights. This important step was not taken with a view to challenging the notion of equality among individuals. On the contrary, it was intended to advance the principle of equality further by establishing a set of specific rights for persons belonging to national minorities to ensure their full and equal participation in all societal spheres, while effectively protecting them from assimilation.

For this core goal of the Framework Convention to be achieved, several simultaneous processes are required. In particular:

---

<sup>1</sup> The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities assists the Committee of Ministers in the monitoring of the implementation of the Convention by states parties. In addition to its country monitoring, it has adopted four thematic commentaries on issues of particular relevance in states parties. The First Commentary on Education under the Framework Convention was adopted in 2006, the Second Commentary on Effective Participation in 2008 and the Third Commentary on Language Rights in 2012. See <http://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>. The Fourth Thematic Commentary is yet to be made public following its translation into French. Accordingly, this contribution makes no specific reference to the commentary although it relies on its parts.



- 1) persons belonging to national minorities need to have a possibility to express their difference freely (which includes situational and multiple identities) and to enjoy its recognition;
- 2) despite the differences characteristic of persons belonging to national minorities, equal access to rights and resources has to be guaranteed to them; and
- 3) social interaction has to be based on respect and understanding across difference.

As the Framework Convention does not contain a definition of the term national minority, its application in practice has been sometimes mistakenly interpreted as being solely at the discretion of states parties. Such an interpretation is incorrect, not least as it runs counter to the principle of *pacta sunt servanda*. The absence of the definition in the Framework Convention was intentional and wise. Indeed, definitions are delimitations and therefore always bound to a particular time-frame and a particular situation. As societies evolve, however, new minority communities may be forming and new needs may occur. In addition, multiple affiliations are an ever more present phenomenon and this also requires flexibility in approach to managing diversity in contemporary societies: many children of mixed marriage, for instance, feel equally part of both, minority and majority communities and they may avail themselves of some, not all, minority rights. This is fully in line with their right to free self-identification, which can be situational. In other words, the Framework Convention was deliberately designed as a living and dynamic instrument, whose interpretation must be adjusted regularly so that it always reflects the contemporary societal circumstances.

We live in culturally diverse societies, and this evolving diversity also poses new challenges. The Framework Convention is a tool to ensure that the three principles listed above, the right to express difference, the right to effective equality despite difference and the right to be met with respect across difference, can be enjoyed by persons who are in a minority situation and therefore require particular protection of their rights. Societal changes, be it increasing mobility or the increasing presence of multiple identities, must therefore not be the reason for limiting access of individuals to minority rights. In this respect, the key issue in the process of diversity management is therefore not the issue of status of individual groups but access to rights of persons belonging to those groups.

The Advisory Committee has always encouraged state parties to be inclusive and to apply a flexible approach to the personal scope of application of the Framework Convention. This means that state parties should constantly assess –

on an article-by-article basis – which rights should be made available to whom. Such an approach guarantees the most effective implementation of the Framework Convention based on fact rather than on the status of a particular group, to which the individual belongs. Moreover, such an approach promotes a societal climate of dialogue and mutual understanding, where cultural diversity is encouraged and is viewed as a source of enrichment rather than division. We need to remind ourselves yet again that all these principles and the approach to managing diversity through minority rights developed by Council of Europe member states in the early 1990s were not a coincidence. Europe's history has been marked by many violent conflicts, including those manifest conflicts that involved, or were centred around minority issues and minorities – be it religious minorities in the 17<sup>th</sup> century; or racial, linguistic and religious minorities in the early 20<sup>th</sup> century; or national minorities in the late 20<sup>th</sup> century. Indeed, such were the frequency and the intensity of those conflicts that minorities themselves have been perceived as 'a problem'. We know that this superficial shortcut of blaming persons belonging to minorities for instability and conflict is both wrong and harmful for societal relations at different levels, be it sub-national, national or regional.

Europe's violent history therefore always needs to serve as a reminder that those minority-related conflicts typically occurred because persons belonging to minorities were *denied* human rights, including minority rights. Those conflicts occurred because minorities were *perceived as a 'problem'* – were driven to hide their specific identities, were denied equal access to rights or resources, and were met and treated without respect, often on the basis of prejudice. In fact, they have often been viewed as a danger to would-be homogenous (one-nation) societies. Historical evidence clearly shows that it is not access to minority rights but rather its denial that sparks instability and conflicts.

This is what should be borne in mind when states are addressing contemporary forms of diversity, including by guaranteeing access to minority rights. The Framework Convention carefully balances broader societal concerns with individual rights, and it addresses society as a whole. The Framework Convention has not been designed to provide an answer to the 'who question' (i.e. 'who' is a minority and should be protected). Instead, by providing a set of principles, norms and rules on minority protection, ranging from the important basic principles of equality and non-discrimination, to cultural rights, media, language and education rights, and the effective participation of minorities in public life, the Framework Convention serves as a key legal instrument that helps us understand 'what' is required to manage diversity most effectively, through the

protection of minority rights as an integral part of broader human rights. The Framework Convention offers a tool for states to manage also different *contemporary* forms of diversity across Europe by ensuring that minority identity can be expressed and lived without harm. As such, it complements the Guidelines of the Committee of Ministers on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies.

## Mme la juge Işıl Karakaş

*Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'Homme*

---

### **La Convention européenne des droits de l'homme et le respect pour la diversité**

#### **INTRODUCTION**

La Convention européenne des droits de l'homme se réfère dans son préambule, à « *une conception commune et un commun respect des droits de l'homme* » et à « *un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques de respect de la liberté et prééminence du droit* » des Etats européens.

Le droit européen des droits de l'homme élaboré essentiellement par l'œuvre jurisprudentielle de la Cour européenne des Droits de l'Homme face à la problématique de l'existence de deux côtés antagonistes de la protection des droits de l'homme : d'un côté, l'individu avec son droit à la différence et, de l'autre côté, cet esprit commun qui assure l'application des standards communs de l'Europe pour une protection efficace des droits de l'homme.

Bien que la Convention ne protège pas explicitement les droits culturels comme tels (à la différence d'autres traités internationaux qui concernent les droits de l'homme tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) la Cour, par le moyen d'une interprétation dynamique des divers articles de la Convention, a progressivement reconnu l'existence de droits matériels qui peuvent tomber dans le champ couvert par la notion de « *droits culturels* » au sens large.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a forgé une jurisprudence reposant sur des principes de **pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture** sans lesquels il n'est pas de société démocratique (*Young, James, Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981).

La conséquence est que dans les sociétés démocratiques multiculturelles d'aujourd'hui, l'Etat doit respecter les diversités culturelles et doit aussi favoriser l'expression et l'épanouissement. La Cour a considéré que « le respect de ces minorités est une condition sans laquelle il n'est pas de société démocratique. » (*Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004).

Dans ses arrêts, la Cour mit en œuvre l'exigence du pluralisme et du respect pour la diversité dans une société multiculturelle sans renoncer à l'esprit et au patrimoine commun européen. Elle a établi les principes d'un ordre public européen, tout en priorisant la dignité humaine et tout en conciliant l'universalité avec la diversité dans une société démocratique.

Dans son arrêt *Izzettin Dogan et autres c. Turquie* de la GC du 26 avril 2016, la Cour réaffirme que « *le pluralisme repose sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques.* » (§ 109) Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale (*Gorzelik et autres c. Pologne*, § 92).

Le respect pour la diversité se rencontre surtout dans le domaine de la liberté d'expression, de la liberté de religion, de la liberté d'association, du respect de la vie privée et de la vie familiale et le droit à l'éducation.

Le cadre essentiel de cette pratique réside dans la liberté d'expression qui est une condition *sine qua none* à la participation du dialogue interculturel. A cet égard, l'arrêt *Handyside* garde toujours une importance primordiale avec la protection des idées qui « **heurtent, choquent ou dérangent** », qui est la conséquence du pluralisme, de la tolérance et de l'esprit d'ouverture caractéristiques d'une société démocratique qui « commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et évitant tout abus d'une position dominante » (*Young, James et Webster c. le Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63).

## 1. Le droit à la liberté de religion :

Dès l'arrêt *Kokkinakis c. Grèce* (25 mai 1993), « *la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique. Cette liberté figure 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* » et elle implique aussi d'adhérer ou non à une religion, de pratiquer ou non.

Donc, on peut le qualifier, comme un « *Handyside* » pour l'article 9 avec la référence au pluralisme (§ 31) et au respect des convictions de chacun (§ 24). Le rôle de l'Etat est de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, se tolèrent (*Serif c. Grèce*, 14 décembre 1999). Dans le cadre de l'article 9, la Cour surveille le respect du pluralisme, l'autonomie des communautés religieuses et bien évidemment le devoir de neutralité de l'Etat.

Le respect de la diversité religieuse présente certainement l'un des défis les plus importants aujourd'hui, c'est pourquoi les autorités doivent percevoir la diversité religieuse non pas comme une menace mais comme une richesse (Dogan, § 109).

Dans ce cadre, bien que l'article 9 garantisse la liberté de religion en tant que droit individuel la Cour a reconnu une dimension collective. Cela a emmené la Cour à exercer un contrôle sur plusieurs aspects des rapports entre l'État et les communautés religieuses.

C'est dans ce sens que la Cour a constaté dans l'affaire *Dogan* que l'État turc « *en ne tenant aucun compte des besoins spécifiques de la communauté alévie, la Turquie a considérablement restreint le champ du pluralisme, dans la mesure où son attitude n'est guère conciliable avec sa mission de maintenir, en restant neutre et impartial sur la base de critères objectifs, un véritable pluralisme religieux, caractéristique d'une société démocratique. À cet égard, la Cour rappelle que le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions et identités culturelles et des convictions religieuses* » (§ 178).

Dans une société démocratique basée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle, toute différence fondée sur la religion ou la conviction doit être justifiée par des motifs impérieux.

Cependant sous le chapeau du respect de la diversité il faut souligner que l'article 9 ne confère pas une protection absolue au port de vêtements religieux dans l'espace public. La Cour a souvent reconnu que les ingérences de l'Etat sous la forme d'interdictions ou de restrictions étaient justifiées pour défendre les principes de la laïcité et de la parité entre les sexes (à propos de l'interdiction du port du voile islamique dans les universités et les établissements scolaires, voir *Leyla Şahin c. Turquie* [GC] (n° 44774/98, § 116, CEDH 2005-XI) ; et *Dogru c. France* (n° 27058/05, § 72, 4 décembre 2008) ; dans ces deux affaires, la Cour avait conclu à l'absence de violation de l'article 9 ; voir, *a contrario*, l'affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie* (n° 41135/98, CEDH 2010-...) dans laquelle la Cour a estimé que la condamnation pénale des membres d'un groupe religieux pour avoir porté un turban, une tunique noire et un bâton dans des lieux publics et à l'extérieur d'une mosquée, emportait violation de l'article 9.

La Cour, dans l'affaire *S.A.S. c. France* ([GC] 01/07/2014) relative à l'interdiction du port du voile intégral (burka et nikab) en France, a jugé que la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public n'était pas contraire aux exigences des articles 8 et 9 de la Convention. En ce sens, l'ingérence que constitue l'interdiction contestée poursuivait les buts légitimes de protection de la sécurité publique et du « **vivre ensemble** », rattachés par la Cour à la protection des droits et libertés d'autrui – et en d'autres termes, aux droits d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant le vivre ensemble. Constatant que l'acceptation ou non du port d'un tel vêtement constitue un choix de société d'une part, et observant l'absence de consensus européen sur la question d'autre part, la Cour, qui accorde une grande marge d'appréciation aux autorités nationales, conclut que l'ingérence était proportionnée au but poursuivi.

Néanmoins la Cour relève que le vêtement en cause « *est l'expression d'une identité culturelle qui contribue au pluralisme dont la démocratie se nourrit* » (§ 120).

## 2. Le respect de la vie privée et de la vie familiale

Sous l'angle de l'article 8, la Cour a accepté un droit de mener une vie conformément à son identité et ses traditions culturelles dans des affaires concernant les individus appartenant à la minorité rom (voir *Chapman c. Royaume-Uni* [GC] (n° 27238/95, CEDH 2001-I).

La Cour a observé « (...) que l'on peut dire qu'un consensus international se fait jour au sein des États contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (...), non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble » (*Chapman*, § 93).

Dans l'arrêt *Winterstein et autres c. France* (n° 27013/07, 17/10/2013), la Cour a jugé contraire à l'article 8 de la Convention l'expulsion des requérants, membres de la communauté des gens du voyage, de terrains privés où ils étaient établis depuis longtemps et qui furent à posteriori définis comme zone naturelle. Dans la lignée de l'arrêt *Chapman*, la Cour rappelle que « la vie en caravane fait partie intégrante de l'identité des gens du voyage, même lorsqu'ils ne vivent plus de façon nomade, et que des mesures portant sur le stationnement des caravanes influent sur leur faculté de conserver leur identité et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition » (§ 142).

Par ailleurs, la Cour observe que les caravanes, cabanes, et bungalows dans lesquelles résidaient les requérants – en somme, leur habitation traditionnelle, constitue un domicile au sens de l'article 8, indépendamment de la légalité de l'occupation. Enfin, la tolérance des autorités, sur la durée, au regard de l'occupation des terrains, l'étroitesse des liens qu'entretenaient les requérants avec leur domicile, l'ancienneté de leur présence, leur vulnérabilité ainsi que l'absence de solution de relogement adaptée au mode de vie traditionnel des requérants ont conduit la Cour à constater une violation de l'article 8.

## 3. Le droit à l'éducation

Dans l'arrêt *Folgero et autres c. Norvège* (29 juin 2007), la Cour s'est penchée sur la question des cours de religion à caractère chrétien dispensés dans les écoles. C'est dans l'ensemble du programme de l'enseignement public qu'il prescrit à l'Etat de respecter les convictions tant religieuses que philosophiques des parents. L'Etat doit veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Elle ne peut poursuivre un but d'endoctrinement (§ 84 h + i).

Dans le même esprit, la Cour a jugé, dans l'affaire *Hasan et Eylem Zengin* contre la Turquie (9 octobre 2007), le refus par les autorités de dispenser l'étudiante de cours de culture religieuse (un cours obligatoire dans les établissements scolaires et secondaires et la requérante adhère à la confession des alévis) et elle a jugé

que l'enseignement concernant cette matière ne peut être considéré comme répondant aux critères d'objectivité et de pluralisme (§ 76). Dans l'affaire *Mansur Yalçın et autres c. Turquie*, (16/09/2014) la Cour a constaté que, « *dans le système éducatif turc, aucune possibilité de choix appropriée n'a été envisagée pour les enfants des parents ayant une conviction religieuse ou philosophique autre que l'islam sunnite, et que le mécanisme de dispense très limité est susceptible de soumettre les parents d'élève à une lourde charge et à la nécessité de dévoiler leur convictions religieuses ou philosophiques afin que leurs enfants soient dispensés de suivre les cours de religion* » (§77)

Le critère utilisé par la Cour dans toutes ces affaires est le suivant : l'État, dans l'accomplissement des fonctions qui relèvent de sa compétence en matière d'éducation et d'enseignement, doit veiller à ce que les informations et connaissances figurant au programme soient délivrées **de manière objective, critique et pluraliste**.

#### **4. La liberté d'association : participation à la vie publique**

L'effectivité de la participation à la vie politique est une condition *sine qua none* d'une société démocratique. C'est la liberté de fonder des partis politiques et des associations basés sur des identités minoritaires. On peut dire de manière générale que l'affirmation d'une conscience minoritaire n'est pas un motif pertinent pour justifier l'interdiction (*Bekir-Ousta c. Grèce*, 11 octobre 2007 § 36).

Concernant les associations dont le but est la promotion d'une culture minoritaire, la Cour a considéré que « *l'intégrité territoriale, la sécurité nationale et l'ordre public ne seraient pas menacés par le fonctionnement d'une association dont le but est de favoriser la culture d'une région, à supposer même qu'elle visait aussi partiellement la promotion de la culture d'une minorité, l'existence de minorités et de cultures différentes dans un pays constitue un fait historique qu'une société démocratique devrait tolérer, voire protéger et soutenir selon des principes de droit international* » (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998 ; *Emin et autres c. Grèce*, 27 mars 2008).

Dans la ligne de ces principes la Cour a dit que le droit pour chacun d'exprimer ses vues à travers la liberté d'association et la notion de l'autonomie personnelle, sous-entendent le droit de chacun d'exprimer, dans le cadre de la légalité, ses convictions sur son identité ethnique (voir *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, n° 26698/05, § 56, 27 mars 2008).



## CONCLUSION

La Cour touche, dans ses arrêts, au cœur du concept de la diversité culturelle croissante des sociétés européennes. « *La démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité, elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tous abus d'une position dominante* » (Folgero, § 84 (f), Young, James et Webster, § 63).

Aujourd'hui, pour les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et 800 millions d'européens, la Convention est une véritable composante de l'identité européenne. Pour les questions relevant de la confrontation de la majorité et de la minorité, la tâche de la Cour n'est pas toujours facile. La mise en place de standards européens communs va de pair avec la reconnaissance et le respect de la diversité culturelle pour une meilleure protection des droits de l'homme. Les États membres devraient s'employer à garantir les conditions permettant aux individus et aux personnes de **vivre ensemble** dans leur diversité c'est-à-dire dans une société démocratique basée sur pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture comme figure dans « Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur Protection et promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses » du 2 mars 2016.

Dans une société démocratique multiculturelle de notre temps « **la diversité ne peut être perçue comme une menace, mais au contraire, comme une source d'enrichissement** » (Timishev c. Russie, 13 décembre 2005, § 56).

## **M. Philippe Wéry**

*Président de l'ancien du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV)*

---

### **Lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses - Anciens travaux du CDDH**

Il me revient – parce que le plat de résistance arrive dans dix minutes - de vous mettre en appétit en vous brossant le travail qui a été réalisé entre 2003 et 2009 par le Comité directeur des droits de l'Homme (le CDDH) et son Comité subordonné (le DH DEV) dans le domaine des « sociétés culturellement diverses ».

Après ce bref contexte historique, je donnerai la parole à notre collègue, Krista Oinonen qui a poursuivi les travaux dans ce domaine.

2003. C'est à l'issue de la « *Conférence sur les droits fondamentaux dans une société pluraliste* », qui s'est tenue à La Haye en novembre 2003, que le CDDH a procédé à des échanges de vues réguliers sur le thème des « droits de l'Homme dans une société multiculturelle ». Son Comité subordonné a alors été chargé « *d'examiner les questions liées au respect des droits de l'homme dans une société multiculturelle, et en particulier le discours de haine et le port de symboles religieux dans les lieux publics* ».

Souvenons-nous quelques instants du contexte politique de l'époque.

Plusieurs attentats terroristes. Aux États-Unis et dans les pays européens (Madrid en 2004 – Londres en 2005). Le constat qu'au cœur de l'Europe se pratiquent des mariages forcés, des crimes dits « d'honneur », des mutilations génitales.

Les politiques d'intégration qui font débat, alimentées par une série d'évènements : le meurtre de Theo van Gogh en 2004 aux Pays-Bas, les réactions violentes à la publication des caricatures du prophète Mohammed ou les controverses sur le port de symboles religieux dans les écoles.

La question de l'intégration - et le terme même de multiculturalisme - faisaient également débat ; certains le voyant comme la promesse d'une société diversifiée mais harmonieuse. D'autres, comme une menace pour la cohésion sociale, avec le risque de sociétés ghettoisées.

Les « sociétés culturellement diverses » prenaient le pas sur « l'assimilation » (qui renvoyait à une conception qui subordonne l'intérêt de la minorité à celui de la majorité) et sur le « communautarisme » (qui renvoyait à une conception de la

société fondée sur le démarquage entre majorité et minorité, avec le risque d'isoler les cultures et les communautés minoritaires en les stigmatisant).

Le Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe de 2008 ne s'y trompera pas, il aura pour thème le « dialogue interculturel ».

Nos travaux allaient à la fois :

- Considérer les divers groupes comme des *composantes complètes des sociétés européennes* et indiquer que la diversité est une source d'enrichissement.
- Considérer qu'accepter la diversité ne devait pas conduire à la désintégration et à l'aliénation du « *patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de liberté et de prééminence du droit* » reflété dans le préambule de la Convention. Certaines pratiques ne peuvent en effet jamais être justifiées en invoquant la culture, la religion, la coutume ou la tradition. La conciliation du respect des diverses identités et du développement de la cohésion sociale ne peut être réalisée que si elle repose sur les droits de l'homme et libertés fondamentales universellement reconnus.

### **Alors, qu'avons-nous fait ?**

Nous avons élaboré trois documents : Deux manuels et une Déclaration du Comité des Ministres.

- **Les manuels sur le « discours de haine » et sur « le port de symbole religieux dans les lieux publics »** visent les autorités publiques et décideurs politiques.

Ils contiennent une vue d'ensemble des normes internationales pertinentes relatives aux droits de l'homme et une liste d'éléments d'appréciation découlant de celles-ci pour permettre l'équilibre entre les différents droits et intérêts en jeu. Ces manuels ne tentent pas d'édicter de nouvelles normes ni de recommander de bonnes pratiques.

Pour pouvoir déterminer les contours du « discours de haine », il a fallu se pencher sur les contours de la liberté d'expression. La liberté d'expression, dont le rôle est essentiel dans une société démocratique, protège non seulement les opinions reçues de manière favorable ou indifférente, mais aussi celles qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Son exercice entraîne des devoirs et responsabilités et peut être limité sous certaines conditions énumérées au §2 de l'article 10 CEDH.

S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, le manuel traite des « principes généraux » relatifs à la liberté d'expression et des restrictions à celle-ci. Dans ce cadre, la question du contenu et du contexte de l'expression en cause ont été analysés. Le manuel se veut également source d'inspiration en donnant certaines bonnes pratiques des Etats membres.

Dans le manuel sur le « port de symboles religieux dans les lieux publics », il est rappelé que si le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion est en tant que tel absolu, la liberté de manifester sa religion ou ses convictions peut faire l'objet de limitations (article 9 § 2 CEDH). Le défi pour les autorités est ainsi d'arriver à un juste équilibre entre l'intérêt d'individus en tant que membres d'une communauté de voir leur droit à manifester leur religion ou leur droit à l'instruction respecté et l'intérêt public général ou les droits et intérêts d'autrui.

Les deux manuels ont été lancés en novembre 2008 à l'occasion de la Conférence « *Les droits de l'Homme dans des sociétés culturellement diverses: défis et perspectives* » visant à contribuer au développement des approches de la politique des droits de l'Homme axée sur une meilleure gestion de la diversité culturelle grandissante en Europe.

En suivi à cette conférence, le Comité d'experts (DH-DEV) a été chargé, à la lumière de ses résultats, d'examiner les différentes possibilités de suivi et de formuler des propositions pertinentes dans ce cadre.

Au printemps 2009, le Comité préparait pour le Comité des Ministres, une « **Déclaration** » sur les « **droits de l'Homme dans les sociétés culturellement diverses** » pour :

- Envoyer un « message politique fort » par les Etats membres du Conseil de l'Europe
- Souligner la diversité comme une réalité, un phénomène dynamique
- Partir du constat que tous les Etats sont confrontés au même challenge
- Indiquer que la diversité a des effets positifs,

Par et dans cette Déclaration :

- Nous réaffirmons entre autres :
  - o Que les droits de fondamentaux sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés.
  - o Qu'ils sont un cadre de valeurs communes qui permet l'intégration de la diversité ;
  - o Que les Etats doivent garantir leur jouissance effective ;
  - o Que les leaders d'opinions doivent favoriser un climat de respect et de dialogue fondé sur une compréhension commune des droits universellement reconnus ;
  - o L'importance de l'interdiction de la discrimination et du racisme ;

- Que la liberté d'expression, de réunion et d'association ainsi que la liberté de conscience et de religion font partie des fondements des sociétés démocratiques et sont indispensables au pluralisme qui les caractérise.

Je terminerai par un aspect très important dans nos travaux : dans le domaine de la coexistence harmonieuse des sociétés culturellement diverses, il peut, plus que dans d'autres domaines, y avoir concurrence entre les droits. Dans l'hypothèse d'une telle *concurrence entre droits* », *il est important que « les Etats trouvent un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en jeu notamment en veillant à ce que les restrictions soient prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi ».*

Le DH-DEV n'avait pas envisagé que ses travaux sur ce thème allaient s'achever avec l'adoption de la Déclaration. Au contraire, l'une des options envisagées pour les travaux futurs était en effet, l'élaboration de lignes directrices sur la base de la jurisprudence pertinente, qui pourrait servir de base et de source d'inspiration pour les Etats membres dans leurs efforts à prendre des mesures législatives ou autres.

## **Ms Krista Oinonen**

*Former Chairperson of the Drafting Group on Human Rights in Culturally Diverse Societies (CDDH-DC)*

---

### **General presentation of the Committee of Ministers' Guidelines to member States on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies**

- I'm very pleased to present the Guidelines on human rights in culturally diverse societies.
- All human beings are born free and equal in dignity and rights. Human rights are generally regarded as universal, indivisible, interdependent and interrelated.
- However, sometimes, in a culturally diverse context, there may be a need to strike a fair balance between different rights. On the one hand, none of these rights should be set aside due to cultural or religious practices or customs. On the other hand, it may sometimes be necessary to allow for differential treatment or for appropriate exceptions in order to accommodate diversity.
- The Council of Europe has a comprehensive set of human rights standards, both hard law and soft law, but it is still challenging to ensure the effective implementation of them. These challenges are well illustrated in the Secretary General's annual reports on the state of democracy, human rights and the rule of law in Europe.
- As we have just heard, the Guidelines are a result of the work undertaken by the Steering Committee for Human Rights in past years. The Declaration on human rights in culturally diverse societies was adopted by the Committee of Ministers in 2009.
- The Steering Committee for Human Rights adopted a [study of existing instruments](#) in the field of human rights in culturally diverse societies in 2012, as well as a [study on the feasibility and the added value of new activities](#) in this field in 2013.
- Against this background, the Committee of Ministers decided to continue considering this topic and the Steering Committee established a drafting group in the end of 2013.
- I was privileged to chair the drafting group and work with extremely committed and competent national experts who all contributed to the

draft in a very constructive manner. The CDDH Secretariat provided solid, substantive support throughout the drafting process.

- I am very pleased that also the Holy See and Mexico attended the meetings. In our last meeting we had a representative from the Council of Europe's Neighbourhood Partnership Programme, Morocco. Three key-note speakers contributed to our work.
- When we started our work many considered that the given mandate was "a mission impossible" and that the European reality made it even harder.
- Everytime I declared the drafting group's meeting opened, Europe had changed. During this drafting exercise of two years we witnessed an unprecedented influx of migrants, economic hardship and shocking acts of terrorism. We read alarming reports about a growing problem of incitement to violence, hate speech, xenophobia and extremism. These events were a heavy burden on our shoulders but, at the same time, a powerful impulse for action.
- We decided that our guiding light was the following: **European societies are increasingly diverse and that diversity should be perceived as a source of enrichment.**
- Our focus was **the freedom of thought, conscience and religion** which as such is a very sensitive topic in many, if not in all, Member States.

## COMPILATION OF EUROPEAN STANDARDS

- First we explored all European human rights standards relevant to the protection of human rights in culturally diverse societies. This task alone was enormous.
- This was also an adventure – in the beginning we were not sure what to find when exploring the wide variety of standards and whether the preliminary structure would serve the purpose, that is to match with the standards compiled.
- We agreed that our work should mainly be based on the relevant case-law of the European Court of Human Rights but also, whenever appropriate, have a look at principles emerging from other Council of Europe and international bodies. The UN treaties, declarations and resolutions as well as the findings, conclusions and recommendations adopted by the UN treaty-based and Charter-based human rights mechanisms provided rich sources.

- We agreed that account should be taken of “The Ljubljana Guidelines on integration of Diverse Societies” published by OSCE in 2012.
- The compilation of standards is being published together with the Guidelines and available here in the room. I am very pleased that the Secretary-General wrote the foreword for the publication. This is much appreciated.

## SELECTION OF GOOD PRACTICES

- We also requested Member States to submit examples of good practices on how these European standards have been implemented. We received a good number of examples, 150 pages altogether. A selection of these practices is annexed to the compilation.
- Roughly I would say that these good examples have 3 main categories (1) **legislation** (constitution, acts and decrees, other regulations); (2) **policies** (this includes plans of action to combat discrimination, hate speech, campaigns, etc.) and (3) **infrastructure** (bodies and mechanisms established, such as platforms for interfaith dialogue, advisory boards, etc.)
- I encourage all Member States to keep sharing their good practices. I also hope that the Council of Europe could keep compiling these practices and publish these inspiring examples on its website.

## GUIDELINES

- As regards the guidelines, it was strongly emphasized in the drafting group that **our mandate was to focus on the implementation of the existing standards, not to create any new ones.**
- The Guidelines should support the Member States and also other stakeholders in their efforts to implement the standards. As regards other stakeholders references were made to local and regional governments as well as civil society and individuals.
- It is always challenging when a bunch of lawyers is trying to create a user-friendly document but we tried to do our best.
- All paragraphs are based on or draw inspiration from an existing agreed language whether it is a hard law or soft law standard.



- As regards the content of the guidelines, we have a preamble and 9 Chapters
  - ✓ **general principles**, such as obligation to respect human rights, margin of appreciation, living together, and so on
  - ✓ **fundamental freedoms** (religion, expression, assembly and association)
  - ✓ **equality and non-discrimination** (equality between men and women, multiple discrimination)
  - ✓ **countering hatred and violence** (stereotypes, hate crime and speech, and so on)
  - ✓ **participation, social inclusion and dialogue** (youth, inclusion of foreign residents, intercultural dialogue)
  - ✓ **safeguards and remedies** (access to rights, access to justice, sharing the burden of proof)
  - ✓ **other relevant actors** (NHRIs, civil society, media, opinion leaders)
  - ✓ **education and awareness-raising**
  - ✓ **other measures** (national strategies, indicators, action plans, human rights education and awareness-raising)
  
- The draft contains also so called developing concepts formulated in a user-friendly manner. We have taken on board, for example, sharing of the burden of proof, the concepts of living together and multiple discrimination.
  
- Some of the concepts are progressive ones, such as reasonable accommodation in the context of freedom of religion. We are already used to reasonable accommodation in the context of the rights of persons with disabilities but just analyzing how to use it in the context of religion and belief. These kinds of concepts require a new mindset, new type of thinking, also some good will. However, more careful studying reveals that A LOT OF THIS IS ALREADY OUT THERE; it may be that we are discussing same issue with a different wording.
  
- Therefore the guidelines provide flexibility by recognizing the need to take into consideration the significance of national and regional particularities and to apply the margin of appreciation.
  
- There are also challenging topics, such as the responsibility of opinion leaders and the media and the dissolution of organisations promoting hatred, and these were thoroughly discussed.
  
- All elements of the guidelines were thoroughly discussed in the drafting group, the Steering Committee, the Rapporteur Group on Human Rights and, finally, the Committee of Ministers.

- I do hope that they will enjoy broad acceptance and prove to be a useful tool in the implementation of the human rights standards in culturally diverse societies.
- As the he drafting group proposed and subsequently the Committee of Ministers adopted, there should be follow-up to the guidelines five years after their adoption.
- The Guidelines are of relevance also beyond Europe where many countries encounter similar challenges as those in the Council of Europe's Member States. The Guidelines take into account international standards such as the United Nations' treaties, declarations, resolutions and plans of actions and in particular the work of the Special Rapporteur on the freedom of religion or belief.
- These guidelines should not be seen as an end of the work but, on the contrary, the beginning of the work. Human rights in culturally diverse societies provide a very broad umbrella which cover several issues pertinent to the Council of Europe's mandate and forthcoming work.
- Finally, I would like to encourage all Member States to translate the Guidelines into their national languages. I hope that the Council of Europe will post these language versions on its website for broader use and inspiration.

## **Ambassadeur Guido Bellati-Ceccoli**

*Représentant Permanent de Saint-Marin et Président du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme du Comité des Ministres (GR-H)*

---

### **Lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses - Procédure d'adoption par le Comité des Ministres**

Tout d'abord je voudrais rebondir sur ce que vous venez de dire à propos des traductions. En effet, vous parliez de la traduction du livre blanc qui a été très importante dans des langues comme l'arabe et l'hébreu. L'idée d'élaborer ces lignes directrices a d'autant plus de sens dans le contexte de la politique de voisinage qui a commencé suite au printemps arabe en 2011.

Plusieurs orateurs ont déjà évoqués le contenu des Lignes directrices et je ne vais donc pas entrer dans les détails aujourd'hui. Je souhaiterais évoquer brièvement les discussions qui ont eu lieu au sein des groupes du Groupe de rapporteurs sur les Droits de l'Homme, le GR-H, qui est un groupe subsidiaire du Comité des Ministres que je préside depuis janvier dernier.

Les travaux sur les Lignes directrices remontent à plusieurs années et qui a eu une évolution heureuse au sein du Comité des Ministres. Nos travaux ont constitué une partie de la phase finale des Lignes directrices, \_et conduit à leur examen par lesdélégés des Ministres et à leur adoption le 2 mars dernier. Il s'agissait d'un dossier sensible et chaque pays était responsable de ses propres traductions et de ses propres convictions.

Des débats passionnants ont eu lieu au sein du GR-H, pour mieux définir notre conception commune du "vivre ensemble". Souvent on parle de "culture Européenne", il est vrai qu'en Europe nous avons un degré d'homogénéité plutôt élevé. Il ne s'agit pas d'un relativisme culturel comme celui qu'on peut remarquer au niveau global comme par exemple aux Nations-Unis, où l'on trouve une situation beaucoup plus diversifiée et donc parfois difficile à gérer.

En Europe nous avons une vision commune mais il existe des différences dans les traditions, les approches et il convient de les respecter.

Ces débats nous ont permis de nous pencher sur des questions fondamentales, des questions qui marquent la vie de tous les jours, la vie quotidienne des citoyens Européens. Nous avons pu analyser aussi bien sur le plan juridique que politique les tenants et les aboutissants de questions complexes comme par exemple, une question qui a été soulevée précédemment :

- la frontière entre la liberté d'expression, que nous encourageons et protégeons et le discours de haine que nous proscrivons. Comment trouver un équilibre et fixer des limites adéquates.
- comment concevoir l'égalité, la non-discrimination, la liberté de conscience et de religion, le dialogue interculturel, le rôle des médias et de la société civile, sans jamais perdre de vue l'objectif de poursuivre l'inclusion et la cohésion sociale dans le respect de l'identité et de la diversité de chacun. La reconnaissance de ses richesses est la base d'une société démocratique.

Dans ce débat, il a fallu faire preuve de compétence et tenir compte de l'ensemble du travail réalisé par le Conseil de l'Europe qui défend et promeut depuis très longtemps les droits de l'Homme à plusieurs niveaux.

Je pense évidemment à l'apport de la Cour européenne des droits de l'Homme et de toutes les autres parties prenantes qui ont contribué à nos discussions sur ces points, offrant un aperçu des développements passés jusqu'à nos jours.

Nous nous sommes placés dans une optique dynamique, pour rejoindre ce que vient de dire le Vice-président de la Cour même si ces droits culturels ne sont pas expressément prévus par la Convention européenne des droits de l'Homme. La jurisprudence de la Cour a évolué en tenant compte des mutations sociales et le principe fondamental qu'est le respect du pluralisme est devenu un élément essentiel d'une société démocratique.

C'est quelque chose qui est aujourd'hui affirmé de façon claire dans les arrêts de la Cour. Nos sociétés ont profondément changé ces dernières décennies avec l'internet, les phénomènes migratoires, les droits des minorités.

Nos sociétés sont devenues de plus en plus pluriculturelles, pluri-religieuses, en un mot diverses. Ces lignes directrices seront des outils qui nous permettront de faire face aux changements sociaux qui continuent à se produire, toujours dans cette optique dynamique. Nous devons gérer ce changement à la lumière de nos valeurs fondamentales. Le texte des lignes directrices a été adopté par le Comité des Ministres dans un esprit de compromis entre les Délégations. J'en profite pour féliciter cette initiative constructive qui s'est dégagée jusqu'à la phase finale de son adoption.

Pour conclure, je tiens à souligner le soutien remarquable du Secrétariat qui mérite un grand remerciement. Ces membres qui ont une connaissance approfondie de ce domaine ont su apporter une contribution essentielle pour aboutir à une conclusion heureuse de ce processus. Le travail n'est pas fini, nous avons encore beaucoup à faire.

## **Mr Mathias Möschel**

*Associate Professor, Acting Chair of the Comparative Constitutional Law Programme, Central European University, Budapest*

---

### **Direct discrimination, indirect discrimination and harassment**

Thank you for inviting me to speak at this very important event. It is an honour and pleasure to be here with you and share some thoughts on these three concepts that are crucial to understand anti-discrimination law: direct discrimination, indirect discrimination and harassment. I'll just start very briefly and without reading out one of the definitions of one of the binding instruments of the European Union on discrimination, mainly direct discrimination when the measure, practice, or legislative provision distinguishes on the basis of one of the prohibited grounds. I am using the race equality directive as an example and more precisely race discrimination and racism. Thus, when you have direct differential treatment on the basis of race or ethnicity we can notice this is when the measure of differences of practices, actually on its face neutral, does not seem to make any kind of distinction on the basis of race and ethnicity but has disproportionate impact on people from a different ethnic background.

The one difference that you can also see from this definition here is that indirect discrimination, at least under EU law can be objectively justified. This is an important difference because once you look at other instruments and I am mentioning here the European Commission against racism and intolerance from the Council of Europe, it does use the same distinctions of direct and indirect discrimination however in that definition both of them can be objectively justified.

Direct discrimination and indirect discrimination can be justified (I should mention recommendation number 7), without going into the details here the European convention of human rights, article number 14 has been developed before that distinction between direct and indirect discrimination had been introduced. Evidently there is no or little mention of this distinction but in the court's jurisprudence that type of distinction has been introduced slowly but surely over the years. Nonetheless, there is again the difference that is important whether the discrimination or the distinction made by the legislature in this case here can be justified or is not justifiable.

Very briefly some cases: *Nachova v Bulgaria* anti-roma violence case. Here what was important is that the court said that race discrimination can never be justified, the court took a very strong position stating that discrimination can never be justified but other cases don't follow up in this kind of treatment.

It is interesting to see what is going on with the issue of justifying racial distinction or racial impact. *DH* and other cases, was the first time the court explicitly included indirect discrimination in its own jurisprudence. That is the reason why this case is so important and additionally because of the outcome itself, the first time that the court made the distinction, these were similarly neutral provisions where romani children, the vast majority, ended up in special education classes so this is why this case is listed here.

*Sampanis and Others v. Greece* so the court has some difficulty to understand the difference between direct and indirect discrimination, they created separated classes only for roma children and the court still said this is indirect discrimination, doctrinal unclarity in the court jurisprudence. The court did find a violation but did not say that it was direct discrimination even if there was a difference made on the basis of ethnicity.

*Stoica v Romania* is another very important case concerning anti-roma violence. The difference with the *Nachova* case on discrimination is that the court was very reluctant to find a full substantial violation. It concerned police violence on roma individuals in these countries. In *Nachova* we only find a procedural violation in article 14, meaning that the State had not sufficiently looked into the racist background in its investigations though the fact was that the violations went on, but they didn't find that the police itself actually acted based on race and race discrimination. Thus, this is what the court did in *Stoica*, unfortunately this is a very isolated case. The court very rarely goes in that direction in finding full article 3 and article 14 violations, in these race violence cases.

Last but not least, on the court jurisprudence *Biao v Denmark* a very recent decision, very grand scheme decision two weeks ago. It is the first time it uses indirect race discrimination outside of the roma education segregation cases and it does so in the context of immigration family reunification legislation. This is a very crucial point where we see the concept of indirect discrimination moving to the reality of immigration and family reunification rules. More over the court in this case and especially the judge Pinto de Albuquerque, indicates very clearly that no form of race discrimination whether direct or indirect can be justified. With regards to question of justification, this rule was established for security reason; if there is a direct or indirect differential treatment the court will hold that

there is no justification possible except for positive discrimination or positive action. Those measures should be justifiable at least from the judge Pinto de Albuquerque's concurring opinion. It is a very important case on the development of the court itself clearing up a little bit the difference between indirect or direct discrimination.

The central element that I wanted to talk about here though is the issue of racial harassment and harassment. Here again, the definition from the EU directive 2000/43 is often an overlooked concept in anti-discrimination law. This is the definition that is provided by the instrument itself and even the ECRI recommendation that I mentioned before. It does mention harassment but not as one of these central elements of race discrimination. Why do I say central? I think national case law gives you some idea of how far we could go with the issue of racial harassment, should we mention that these provisions have been imported from the gender jurisprudence on sexual harassment in the work place and it has worked itself into directive 2000/43 which also applies outside of the workplace. In my opinion, the potential of racial harassment has been used in different areas.

Furthermore, I mentioned one case from the Tribunale ordinario di Roma where you had a teaching manual for inspiring Italian lawyers and the definition and the explanation/ explanatory comments for the crime of products of suspicious origins. So meaning if you buy or acquire goods that have a suspicious origin, that might have been stolen, you are also committing a crime. When they explained this they meant that if you buy something expensive from someone who is a notorious thief or for someone who is a gypsy, you might be subject to that crime. The court ruled against it saying racial stereotyping, racial harassment, could go very far. Especially in the case of Turkey where there is stereotypical language and anti roma discrimination. Two others cases: Tribunale ordinario di brescia and Kuria concerning discriminatory statements made by politicians (local mayor and La Lega Nord). Both cases mention harassment outside of the employment domain statements and intervention on the basis of racial discrimination.

The last one, Oberster Gerichtshof case, concerning an employer who fired a woman of Polish origins, used what they call in German, 'Belästigung', as one of these criteria for using harassment provisions. So I want to highlight the literature and the potential of racial harassment as of compassing a number of broad provisions going on in Europe, going from racial profiling to a number of issues where racial harassment can be used. In a number of ways that are much consistent from what we have seen so far.

Also, another concept is discrimination by association: a very important case Nikolova in Bulgaria, in a roma neighbourhood where an electricity company put meters out of reach only in this neighbourhood. The woman who did not have any roma origins claimed discrimination not because she was actually from roma but she was associated with them because she lived in this neighbourhood. This is a case of indirect discrimination violation. An interesting case because the court did not choose to use either kind of solution but a step by step looking first if it is a direct discrimination case or indirect, they are still developments.

Last but not least, reasonable accommodation might be potential in the European setting but far more recognised for disability but question might be potential and some kind of use for religious discrimination and recognition of religious practices. So far the other directive 2078 recognises it only for disability in the employment context.



## **Ms Snježana Vasiljević**

*Assistant Professor, Chair of European Public Law, Faculty of Law, University of Zagreb*

---

### **Multiple discriminations**

Good afternoon everybody, it is my great pleasure and I have to thank the organization for inviting me for the second time to the Council of Europe to discuss multiple discriminations which is currently not recognized in legal practices.

It is stressed a couple of times in legal researches by academics, judges in European Union states and Council of Europe member states. I have to say that I am really happy that these guidelines on Human Rights in cultural diverse societies incorporated the concept of multi-discrimination. This is the first time within the framework of the Council of Europe that we have something which is close to the prohibition of multi discrimination.

I am a legal scholar; my PHD was about multiple discriminations. I spent more than five years investigating why multiple discriminations should be recognized by the legal framework in the European countries but also in the whole world. The current European legal framework does not recognize intersectionality of different characteristics, such as gender, age, visibility, ethnicity or even sexual orientation which is quite recognized in the last couple of years. The possibility that all these grounds can intersect with each other, create multiple discriminations in terms of recognizing multiple identities of human beings.

Multiple discriminations was for the first time recognized in the United States by the American legal scholar Kimberley Crenshaw. She is Professor of critical race theory and intersectional discrimination at the Columbia law school and University of California, Los Angeles. In 1989, she wrote an article about multiple discriminations. However, that topic occurred during the presidential election of 2008. The professor was then interviewed for the New York Times about the Democrats' presidential candidates Obama and Hillary Clinton. Kimberley Crenshaw is a black woman, she was asked for whom she supposed to vote for during these elections. She asked herself should I vote as a woman or as a black woman. Since then, the theory on multiple discriminations was fully recognized in the legal arena of the United States and also legal scholars in the European Union decided to say more about this issue.

As a legal fellow of the Center of European legal studies at Columbia University in 2008 I became interested in that topic. I wrote a couple of articles and books on the topic, trying to recognize the problem of multiple discriminations in the European Union territory. This is how I discovered the problems' of roma women, migrant women in European countries and also other issues such as ethnic rapes in the territory of former Yugoslavia. These are issues which were recognized for the first time in the territory of the European Union.

If you look at the theory of discrimination, I notice that the first problem is recognizing multiple discriminations as such. My colleague Mathias already mentioned that in the European Union legal framework we have distinctions such as direct and indirect discrimination and sexual harassment or other forms of harassment. Unfortunately, there is no definition of multiple discriminations. One of the reasons concerns the theory on discrimination. We can observe, that the feminist theory does not discuss multiple identities, multiple discriminations or intersectionality. On the other hand, black feminist theory which is a critical discourse theory mentions how black women were neglected from the feminist theory. In other words, the feminist theory is written from the point of view of white women. So black women, migrant women or ethnic women or even lesbian women are neglected in that part of the theory.

The third part of the theories is the theory of difference, which is intersectional experiences of women such as forced sterilization, ethnic rapes or honor crimes which are recognized under the legal arena. In terms of definition there is a kind of confusion on what multiple discriminations actually means. In short, discriminations on more than one ground, combinations of discriminations on different grounds and discriminations on combined grounds. Thus, multiple discriminations as a term is applied as an umbrella term for all situations where discriminations occur on more than one ground. So, definitions and several meanings can have three different forms. For instance, ethnic minority women may experience discriminations on the basis of their gender in one situation and because of their ethnic origins in another.

Secondly, compound discrimination may happen if an employer sets up a series of requirements such as age, working experience, good English and let's say nationality or citizenship. There are complex sorts of criteria with one system of evaluation and rating. Finally, the candidate did not get a job. Even if there is a lack of one factor, it does not prevent the candidate getting the job but it does make it less likely. So, the lack of two requirements decreases further his chances of getting the job.

Furthermore, we will discuss intersectional discrimination. We can use as an example the situation of a roma woman who did not get a vacant job and she claims discriminations against the employer on the grounds of her gender and ethnicity. This is something which is called intersectional discrimination.

What happens in practice is:

-I am a Muslim woman working as a legal advisor, I aspire to become a judge.

-I refuse to leave the labor market because of my age and leg impairment.

- I am a deaf gay man and I want to be a father.

The problem in practice is that the current legal frameworks only recognize discrimination in general. There is no definition on multiple discriminations, only CEDAW mentioned that state parties need to take temporary special measures to eliminate such multiple forms of discriminations. The European convention of Human Rights has general prohibition on discrimination with open -ended clauses. The European Court on human rights does not recognize multiple discriminations as such even though there were some cases in which in my opinion the court could have recognized multiple discriminations.

Fortunately, Council of Europe guidelines on Human Rights in cultural diverse societies recognize multiple discriminations. Concerning the other international documents such as the Istanbul convention which is highly relevant it does not recognize multiple discriminations but contains the so called open- ended clauses, with twenty protected characteristics including, which is interesting, migrants and refugees or marital status.

Another highly relevant document for European Union members is The European Charter on fundamental rights. Again, it does not recognize multiple discriminations but it recognizes the non-discrimination principle by acknowledging different protected characteristics. Nonetheless, it contains a so called exhaustive list of protected characteristics unlike the article 14 of Human rights which contains an open-ended clause.

Accordingly to this definition or the international and European legal framework, multi discrimination still remains invisible. In practice, European courts and national courts recognise a single axis approach, with only one visible protected characteristic. Yet, the European secondary law such as the racial equality directive is the only source in European law that recognises multiple

discriminations. In spite of that, they only recognise it as a general term that can be found in the preamble.

As a lawyer, it is possible to read the EU legal framework in a way where we can interpret the definition by using the so called theological legal interpretation. That it is to say, it is not necessary to provide the full definition of multiple discriminations. In fact, if you have a definition of discrimination which contains prohibitions on discriminations on different protected grounds, you can use a so called open- ended clause at the end. It is useful to add more protected characteristics and combine more protected characteristics in cases of intersectional discrimination.

The problem with multiple discriminations is its inconsistent implementation of antidiscrimination law in European countries and the so called hierarchy of equality. Indeed, most of the time we think of gender, race or ethnicity, but we tend to forget women with disabilities, lesbian women or gay men.

During my research I discussed the issue of equality mechanism in terms of division of power and recognition of different forms of discrimination. Additionally, I noticed that there is no unified data collection and no unique antidiscrimination policy in all European countries. In the end there is no effective remedy for multiple discriminations. A limitation for the third implication of multiple discriminations is definitely a lack of research, lack of appropriate legal frameworks and lack of raising awareness. So what can we do? The solution is raising awareness, improving education, rethinking minorities and women quotas in politics, rethinking regulation within the private sector.

Finally, is the definition of multiple discriminations necessary? In my opinion, I believe it will solve the problem of different experiences not only as a woman but as a man in general, all human beings. The current legal framework is not sufficient for prohibition of different forms of discriminations in the future and the sanctions they imply. Indeed, the real dilemma is that sanctions should be more appropriate; this way the required sanctions could be greater than what they would have been if the discrimination had related to just one of the protected grounds. For instance, multiple discriminations must carry higher penalties than single discriminations.

To conclude, with recommendations I already pointed out above: foster researcher, rethink the current legal framework, education and training. Additionally encourage reporting, because a lot of women are afraid to report discrimination especially multiple discrimination, data collection and promotion

of good practice. So, I believe that there is a lot to be done in order to solve the problems of different forms of discriminations and multiple discriminations should definitely be on the table when discussing the issue of cultural diversity and protection of Human Rights.

## **Dr. Dorota Anna Gozdecka**

*SFHEA Senior Lecturer, Australian National University College of Law, Adjunct Professor (Docent), University of Helsinki*

---

### **Effective equality**

Firstly, I want to thank the Council of Europe for inviting me here. It is a great pleasure and honour to address you here today both as an academic who has a chance to share her work and as a European coming briefly home from another continent. Being here feels profound and somewhat intimate. It is intimate for a European to come back home and intuitively slip into the comfort of taking some things for granted – we do not think much of human rights and equality – we know they are there when we need them. They are deeply rooted in our democratic consciousness as mechanisms we know we can rely on against excesses of power. Rights talk is a part of colloquial vocabulary: - we say things, like “I have the right to” or “surely it is within my right to” without thinking much what a right means or how we as Europeans got these rights in the first place. We also have a hard time imagining them not being there. Thus it is indeed intimate to come home and feel slipping subconsciously into that certainty of rights and basic guarantees... something that I have learnt is truly unique in the world. “The rights can’t be waived or taken away” I tell my Australian students “unless the Parliament explicitly intends to legislate otherwise”... Something a European student would have a hard time understanding. Are not rights there to prevent the Parliaments to have such an extreme and unlimited discretion? Aren’t there special conditions that must be met by anyone trying to limit them? Indeed as Europeans, we speak of, exercise and think of democracy through the language of rights. Ever since the concept of a right was included in the French Declaration of the Rights of Man and Citizen, or as many would argue even earlier beginning from the Magna Carta<sup>2</sup>, rights have had a profound effect on how we think of the state, constitutionality and the relationship between the governing and the governed.

But being here also feels profound. It feels profound, because we are here today not only to be self-congratulatory, but also to admit that perhaps there is still something in the concept of rights that we have overlooked or at least have not paid enough attention to. It is profound to look deep inside ourselves and admit that perhaps we do need to work more on our own further self-improvement. It is easy to see the flaws in others, but it is a profound moment when we look in the mirror and see those flaws in ourselves. Profound and perhaps even terrifying – opening up many challenges. My speech will therefore be about challenges.

---

<sup>2</sup> Fields, A. B., & Narr, W. D. (1992). Human rights as a holistic concept. *Human Rights Quarterly*, 14(1), 1-20.

I was invited here to speak of effective equality – something that I believe has been a challenge for Europe and many European systems of rights. The concept of equality has of course been deeply engrained in our complex system of rights. We believe all should enjoy equal rights and we have enshrined protection from discrimination in our legal foundations. The European Convention bans the discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status. This has been interpreted as including direct and indirect discrimination. This ban implies that we are all to be treated the same, regardless of our socio-political background and biological features. The pledge of equality has thus always been Europe’s mantra.

Is there then any problem with the concept? At first glance the idea is perfectly reasonable. It does not privilege anyone and it does not create barriers for anyone. Even those actions equal only on the surface that target a specific group should not be allowed. Where are the challenges then, you may ask?

Speaking of the challenges we can return to history for a moment. I have earlier referred to the foundations of our rights. We all know that the Declaration of the Rights of Man and Citizen begins profoundly with declaring all men free and equal<sup>3</sup> – a statement revolutionary in its time. But few realise that that declaration of equality did not cover women. Even fewer ever heard of the **The Declaration of the Rights of Woman and the Female Citizen** drafted by Olympe de Gouges in 1791<sup>4</sup>, which begins with words: ‘Women are born free and remain equal to man in rights’. The very need of phrasing that declaration suggests that equality can be easily fought in the name of those whom we consider best representing the normative ideal of a subject of rights. We need not go as far back though. Discriminatory practices of apartheid, civil rights movement fighting racism in the US all symbolise a struggle for shattering the glass ceilings and challenging the criteria through which we classify some as deserving equality and others as not being quite fit to benefit from generosity of our rights.

But are we, the Europeans of today free from the sin of classifying some as more or less deserving equality? After all the ban on non-discrimination is broad including all imaginable grounds on which we could declare some better than others. But many scholars have examined the normative ideals of our notion of equality and rights have found that our image of who is the subject of those rights still is based on the image of a typical European with European history, heritage, appearance, religion and culture<sup>5</sup>. In words of Richard Rorty, in practice

---

<sup>3</sup> *Declaration of the Right of Man and the Citizen*, 26 August 1789, Article I.

<sup>4</sup> O. de Gouges, *Declaration of the Rights of Woman and of the Woman-Citizen*, 1791.

<sup>5</sup> E.g., Rancière, J. (2004). Who is the Subject of the Rights of Man?. *The South Atlantic Quarterly*, 103(2), 297-310; R. Rorty, (1993). ‘Human rights, rationality, and sentimentality’, in: Rathore, A. S., & Cistelean, A. (Eds.). (2012). *Wronging Rights?: Philosophical Challenges for Human Rights* (Vol. 1). Routledge; Mutua, M. W. (2001). *Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights*. *Harvard International Law Journal*, 42(1), 201-245.

we guarantee rights and equality only to 'paradigm humans' – humans similar to ourselves<sup>6</sup>.

The challenge of effective equality in culturally diverse societies is therefore about challenging these historical structures of cultural domination and the expectations of cultural sameness. The focus on effective rather than formal equality signifies a change and requires us to think of equality in a different way. Effective equality is not about all of us being allowed to be the same and treated in the same way, but is instead about allowing each of us, individually or in communities, to be different. Difference is a challenging concept. Ever since Iris Marion Young wrote her *Justice and the Politics of Difference*<sup>7</sup>, difference has been a catchy term. Acknowledging difference is acknowledging that culture or religion cannot be approached in one dominant way. It is acknowledging that we all think of culture and religion differently and we also live them differently. What follows we must also be allowed to perform that difference in public – we are not all the same, we are all **equally** different. And being all **equally different** is the true challenge behind the concept of effective equality.

While difference has caught much attention of academics<sup>8</sup>, in public discourse difference remains exploited and used against those who exhibit difference. In what my colleagues and I have called 'post-multicultural era'<sup>9</sup>, particularly cultural difference is exploited and used against culturally different subjects. When we exploit rather than embrace difference we create the norm of the imagined homogenous 'we' and the deviation from that norm that effectively becomes 'the other' – the subject lesser than ourselves. We become caught in the 'us' versus 'them' narrative and begin to correct the 'others' for their difference. As a consequence we begin managing the now 'others', in contrast to including the different. What follows is correcting them into compliance with what we, ourselves, consider a right, or a 'neutral', equal norm.

Focusing on difference is challenging and dangerous, but a fight for effective equality embraces difference and includes it. In words of Etienne Balibar, when you are included: "you are granted a status (...) that gives you the possibility of being part of a community, particularly a political community or constituency, or you can be included when you find yourself in the position and the capacity to

---

<sup>6</sup> R. Rorty, 'Human rights, rationality, and sentimentality', in: Rathore, A. S., & Cistelegan, A. (Eds.). (2012). *Wronging Rights?: Philosophical Challenges for Human Rights (Vol. 1)*. Routledge.

<sup>7</sup> Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

<sup>8</sup> E.g. Yuval-Davis, Nira. "Women, citizenship and difference." *Feminist review* (1997): 4-27; Balibar, E. (2005). Difference, otherness, exclusion. *Parallax*, 11(1), 19-34; Gozdecka, D. A. (2015). *Rights, Religious Pluralism and the Recognition of Difference: Off the Scales of Justice*. Routledge.

<sup>9</sup> Gozdecka, D. A., Ercan, S. A., & Kmak, M. (2014). From multiculturalism to post-multiculturalism: Trends and paradoxes. *Journal of Sociology*, 50(1), 51-64.



act as a social individual and claim responsibility for initiatives in the 'civil domain'<sup>10</sup>.

But what then does it mean to include that difference in practice? How can we generate these true possibilities for those of us who are different? Would it mean differential treatment? And if so wouldn't that mean going against the principle of equality? One of the most commonly misunderstood things about equality is the distinction between equality and equity. While in conditions of formal equality, indeed we cannot differentiate treatment, in condition aiming to secure equity, we must. The immediate response is of course why? Why should we treat people differently to accommodate their difference and create effective equality, or as I called it equity?

This necessity has been convincingly shown by generations of second wave feminists, who insisted that conditions of formal equality for men and women are not enough. In MacKinnon's words: '(...) normative equality derives from and refers to empirical equivalence. Situated differences produce differentiated outcomes without necessarily involving discrimination'<sup>11</sup>. What these critical feminists have been pointing out are the systemic barriers that cannot be tackled merely by equipping our legal systems with tools of formal equality. The same treatment often without formally breaching conditions of discrimination merely reinforces the barriers in access to rights in both public and private spheres. This happens because of our normative standards that have been created to accommodate those similar to 'us'. In contrast focusing on equity tackles the systemic barrier in order to enable different subjects equal access to those rights. In legal language this has been translated into tools such as for instance the affirmative action in the US, employment equity in Canada and in some other contexts into so-called positive discrimination. To illustrate let's think of gender parity quotas or language quotas reserved for traditional national minorities.

But today focusing solely on the traditional minorities may not be enough. We live in an era of unprecedented migration and diversification of national cultures. The composition of our societies changes fast, unlike our legal notions of equality. In practice we often measure the different against our norm, without seeing the systemic barriers of the norms we create. To illustrate it with an example, uniform food portions including pork in a school canteen where many students are Muslim does not enable effective equality and enjoyment of rights. Neither does a ban on veiling that has become so incredibly popular in Europe. While under conditions of formal equality they do not prima facie discriminate, protecting the cultural sameness and formal equality, when seen through the prism of equity, they clearly create barriers to the enjoyment of rights. Effective equality means creating equal possibilities for those different to be *an par* with us and participate equally in our societies not only despite their difference but with full respect to

---

<sup>10</sup> Balibar, E. (2005). Difference, otherness, exclusion. *Parallax*, 11(1), 19-34, p. 32.

<sup>11</sup> MacKinnon, C. A. (1989). *Toward a feminist theory of the state*. Harvard University Press, p. 217.

their difference. With bans we divide and marginalise even further, rendering the different to remain perpetually 'other' – at the mercy of those seen as culturally supreme<sup>12</sup>. The other does not enjoy rights in the same way we do, the other merely has her rights managed and administered for her by those considered a cultural norm.

If we want to create effective cultural equality we must rethink our ideas of what equality means in culturally diverse societies and we must acknowledge that rights, too must be enjoyed equitably and not only be declared as formally equal.

I realise that it is a demanding challenge, particularly now in the era of growing cultural suspicion that has marked a noticeable departure from multicultural policies in many European countries. Europe indeed faces unparalleled challenges, challenges we have not seen in the post WWII era. But remaining passive, only because solutions that could counterbalance growing racism and xenophobia appear too difficult, guarantees that divisions we experience will become even more insurmountable, the racism and xenophobia even more overwhelming and our dream of Europe united in differences and committed to the idea of rights will ultimately collapse. We cannot therefore underestimate the importance of the guidelines released here today. These guidelines attempt to take cultural difference seriously and I hope they will help in enabling equitable enjoyment of rights.

---

<sup>12</sup> Gozdecka, D. A. (2015). A community of paradigm subjects? Rights as corrective tools in culturally contested claims of recognition in Europe. *Social Identities*, 21(4), 328-344.

## M. Rodolphe Féral

*Sous-direction des droits de l'homme, Direction des affaires juridiques,  
Ministère des Affaires étrangères et du développement international, France*

---

### **Vivre ensemble dans des sociétés culturellement diverses**

Je vais tenter d'exposer le plus clairement possible l'un des concepts clés présent dans les lignes directrices adoptées le 2 mars 2016 par le Comité des ministres, à savoir le « vivre ensemble », concept parfois perçu comme un concept flou.

Ce concept de « vivre ensemble » mentionné dans les lignes directrices a reçu une consécration juridique par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour ») dans son arrêt de Grande chambre du 1<sup>er</sup> juillet 2014, S.A.S c. France<sup>13</sup>.

Par cet arrêt, la Cour a conféré une portée juridique à un concept qui relevait jusque-là du champ politique ou sociologique. Ce concept de « vivre ensemble » semble en effet, avant tout, relever de la morale, au sens que donne à ce terme Paul Ricoeur dans son ouvrage *Ethique et Morale*, c'est-à-dire comme se rapportant à des normes, des obligations caractérisées à la fois par une exigence d'universalité et par un effet de contrainte.

Désormais, le « vivre ensemble » a quitté cette sphère de la morale pour entrer dans celle de la norme de droit et les lignes directrices ne pouvaient ignorer ce concept juridique novateur à l'heure où les Etats du Conseil de l'Europe sont de plus en plus confrontés à des défis multiples face à la question de l'autre, particulièrement dans son aspect religieux.

Certes, la consécration juridique du principe du « vivre ensemble » et sa mise en œuvre ne sauraient apporter des solutions miracles à tous ces défis. Toutefois, ce principe doit pouvoir guider les autorités publiques dans leurs choix et leurs décisions et c'est pour cela qu'il est apparu important au groupe de travail qui a participé à l'élaboration de ces lignes directrices, et auquel j'ai eu la chance d'appartenir, de rappeler, au titre des principes généraux pertinents, ce concept du « vivre ensemble ».

La rédaction qui a été retenue dans les lignes directrices pour présenter le « vivre ensemble » s'attache à trois aspects de ce principe ; les règles à respecter pour construire ce « vivre ensemble », le contenu de ce principe et la mise en œuvre de ce principe. Permettez-moi d'aborder en quelques mots chacun de ces aspects.

#### Les règles pour construire le vivre ensemble.

---

<sup>13</sup> SAS c. France, 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 4385/11.

Les hommes sont divers, certains croient en un dieu, d'autres en plusieurs, d'autres encore sont athées ou agnostiques. Pourtant, ils doivent tous partager le même monde, tous ont à vivre ensemble. Comment alors concilier l'unité du cadre politique et juridique qui accueille une telle diversité et cette diversité elle-même ?

Sur la manière de parvenir à assurer l'unité du « vivre ensemble », plusieurs réponses peuvent être apportées. Cependant, deux points paraissent devoir être particulièrement mis en lumière car ils sont fondamentaux pour la construction du « vivre ensemble ».

Tout d'abord, pour construire le « vivre ensemble », il ne faut pas qu'un particularisme quel qu'il soit, qu'il soit majoritaire ou minoritaire, dicte sa loi à tous. Dès lors, il importe que la loi commune à tous soit indépendante de toute forme de particularisme. L'unité est oppressive lorsqu'elle est subordonnée à un particularisme.

Cette première règle pour construire le « vivre ensemble » est présente dans la jurisprudence de la Cour depuis bien longtemps.

Ainsi, dès 1981, dans son arrêt *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*<sup>14</sup>, la Cour indiquait déjà que « *Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une partie dominante* ».

Ensuite, pour construire le « vivre ensemble », on ne saurait, sous prétexte d'affirmer la diversité, adopter des lois propres aux diverses communautés et exclusives les unes des autres. Pour coexister il ne faut pas exalter la différence de telle façon que la coexistence de ces différences devienne impossible. En d'autres termes, il s'agit de concevoir des lois qui transcendent les particularismes en étant rigoureusement indépendantes de chacun d'entre eux tout en respectant le pluralisme.

La Cour a déjà rappelé que « *le rôle des autorités (...) 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* »<sup>15</sup>.

Ainsi, pour définir les règles du « vivre ensemble » des personnes croyantes, des athées et des agnostiques, il est nécessaire de faire abstraction des préférences particulières. Le dénominateur commun universel à l'athéisme et à la religion, est

---

<sup>14</sup> *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63, série A n° 44 ; voir aussi *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III.

<sup>15</sup> *Sérif c. Grèce*, n° 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX.

la liberté d'apporter et d'exprimer publiquement de telles convictions et c'est aussi l'égalité de traitement de ces convictions par la puissance publique.

C'est ce qu'indiquait la Cour lorsqu'elle affirmait « *Pluralisme et démocratie devraient également se fonder sur le dialogue et l'esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus ou des groupes des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et des valeurs d'une société démocratique* »<sup>16</sup>.

La filiation entre ces éléments et la rédaction retenue par les lignes directrices est alors limpide lorsque les lignes directrices énoncent « (...) *bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts des individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas simplement à la suprématie constante d'une majorité : il faudrait parvenir à un équilibre qui assure un traitement équitable entre la majorité et la minorité* ».

Qu'en est-il maintenant du contenu du « vivre ensemble » ?

Le contenu du « vivre ensemble ».

Il est vrai que si la Cour dans son arrêt S.A.S c. France, précité, a reconnu juridiquement le principe du « vivre ensemble », elle n'en a pas précisé le contenu et s'est bornée à se référer à la présentation qui en a été faite par le Gouvernement français dans ses observations devant la Cour. La Cour indiquait même que le principe de « vivre ensemble » présente un certain caractère de « flexibilité ».

Il est vrai, que pour être utile et efficient, ce principe ne doit pas être enfermé dans un carcan et voir son contenu arrêté de manière rigide. Il doit pouvoir évoluer et s'adapter, mais il existe un socle minimum, auquel on ne saurait déroger, qui en constitue le cœur et le fondement.

C'est pourquoi, dans ses observations, le Gouvernement français, pour définir le contenu du « vivre ensemble » n'a pas dressé de liste exhaustive, mais a indiqué qu'il existait un socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles à la vie en société qui, comme par exemple le respect du pluralisme ou de la tolérance, sont à ce point fondamentales qu'elles conditionnent l'exercice des autres libertés, et qu'elles imposent d'écarter, si nécessaire, les effets de certains actes guidés par la volonté individuelle.

Ce principe d'exigences fondamentales du contrat social, implicites et permanentes, qui implique notamment l'interdiction des marques de différenciation inégalitaires et reconnues comme telles, s'incarne au plan juridique dans des notions telles que l'intérêt général ou l'intérêt public.

---

<sup>16</sup> Leyla Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, n° 44774/98, § 108.

Ce socle minimal d'exigences réciproques pour la vie en société qui constitue le cœur du « vivre ensemble » me semble irriguer bien avant l'arrêt S.A.S c. France la jurisprudence de la Cour.

Certes, la Cour n'avait jamais eu recours expressément à cette notion de « vivre ensemble », toutefois, elle énonçait et rappelait régulièrement son attachement à certaines des règles et garanties essentielles à la vie en société et qui forment le corps du « vivre ensemble ».

Ainsi, dans l'arrêt Kokkinakis c. Grèce<sup>17</sup>, la Cour proclamait que la liberté de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique. Elle indiquait ensuite que si cette liberté figure parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, elle constituait aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents et ajoutait « *il y va du pluralisme -chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société* ».

Dans cette affirmation solennelle, la Cour reconnaissait que plutôt que de considérer la protection de la liberté de religion comme un bien dont les individus ou les communautés jouiraient aux dépens de l'intérêt public, la jouissance de la liberté de conscience et de religion par les individus et les communautés correspond à la réalisation de l'intérêt public.

En même temps, elle soulignait qu'il est nécessaire de veiller à ce qu'une société démocratique reste ouverte et inclusive en insistant sur l'importance du pluralisme, valeur socle du « vivre ensemble ».

De même, la Cour rappelle constamment que la tolérance ou le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique<sup>18</sup>.

En termes juridiques, ce socle minimal d'exigences réciproques pour la vie en société pourrait être défini comme un ordre public sociétal. Mais il s'agit alors d'un ordre public positif, consistant en un certain nombre de valeurs sociales, qui se distingue de la conception traditionnelle de l'ordre public qui est le plus souvent négative et préventive.

Il revient alors aux autorités publiques de mettre en œuvre ce « vivre ensemble », en établissant les limites sans lesquelles la vie sociale devient impossible.

#### La mise en œuvre du « vivre ensemble ».

C'est en effet la tâche des autorités publiques que d'assurer l'unité et le contenu du « vivre ensemble » et c'est ce que rappellent de manière très claire les lignes

---

<sup>17</sup> Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, n° 14307/88.

<sup>18</sup> Voir par exemple Erbakan c. Turquie, 6 juillet 2006, § 56.

directrices en affirmant que « *Les Etats membres devraient s'employer à garantir les conditions permettant aux individus et aux groupes de vivre ensemble dans leur diversité et autorisant l'expression du pluralisme, de la tolérance et de l'esprit d'ouverture qui caractérisent une société démocratique* ».

Au-delà même des Etats, c'est le rôle des autorités publiques, et j'emploie ce terme à dessein depuis le début de mon intervention car les lignes directrices ne s'adressent pas qu'aux Etats, mais à toutes les autorités publiques locales comme nationales afin de garantir à chacun les conditions lui permettant de vivre avec les autres membres de la société dans le respect des principes caractérisant une société démocratique.

Ce devoir comporte un certain nombre d'aspects. Il peut s'agir, en premier lieu, d'obligations négatives et la première d'entre-elles est la non-ingérence.

Une référence à John Rawls et à sa théorie du voile d'ignorance développée dans la « Théorie de la justice » est ici possible : celui qui définit les règles du « vivre ensemble » doit être impartial. Il doit être animé par l'intérêt de tous, l'intérêt général.

Il s'agit de ce que la Cour énonce dans une jurisprudence constante en affirmant que « *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* » (voir par exemple *Hassan et Tchaouch*, § 78).

Mais le rôle de l'Etat ne se borne pas à rester neutre, la Cour est ainsi allée plus loin dans l'arrêt *Leyla Sahin c. Turquie*, précité, en indiquant que l'Etat doit veiller, c'est une obligation pour lui, à ce la vie religieuse sur son territoire soit neutre et impartiale. L'Etat doit à ce titre veiller au renforcement du pluralisme, de la tolérance et de la protection des droits et des libertés d'autrui.

En mettant à la charge de l'Etat cette obligation, la Cour ne lui demande-t-elle pas de mettre en œuvre ce socle minimal d'exigences réciproques qu'est le « vivre ensemble » ?

A cet égard, on peut indiquer que dans la mesure où l'exercice d'une liberté peut nécessiter la mise en balance d'intérêts divergents, il peut se révéler nécessaire de limiter la jouissance de cette liberté pour protéger des intérêts supérieurs de la société, l'intérêt public.

Ainsi, rappelons que la Cour dans son arrêt *S.A.S c. France* a admis que le « vivre ensemble » puisse être regardé comme se rattachant au but légitime que constitue « la protection des droits et libertés d'autrui », élément qui autorise dans ce cas une restriction à la liberté de religion, ce que rappellent également les lignes directrices.

Cependant, dans le cas où le principe du « vivre ensemble » est avancé pour justifier une restriction à la liberté de religion, la Cour procède à un examen attentif de la nécessité de cette restriction.

Pour conclure, je dirais que la consécration juridique du « vivre ensemble » ouvre des espaces nouveaux en faveur des droits de l'homme et offre de nouvelles occasions à saisir pour un renforcement de la compréhension et du respect mutuel. D'ailleurs, ce concept juridique semble trouver écho dans d'autres cadres. En effet, dans une demande de décision préjudicielle posée par la cour de cassation belge à la Cour de Justice de l'Union européenne, l'avocate générale, dans ses conclusions présentées le 31 mai 2016, se réfère au « vivre ensemble » et utilise ce concept juridique qui devrait, si elle est suivie dans ses conclusions, être consacré juridiquement par Luxembourg après Strasbourg.



## **Ms Snežana Samardžić-Marković**

*Director General of Democracy on “Building Inclusive Societies”*

---

### **Opening speech for session on “Building inclusive societies”**

Diversity has been an integral part of European societies over centuries, and it remains an essential feature of contemporary societies. What is necessary is to manage this diversity and create the basis for democratic security.

This is why the Council of Europe has made a priority to act for Building Inclusive societies, and developed a transversal thematic action plan with this very title.

In the Action Plan on Building Inclusive Societies you will find activities that look at addressing integration, social inclusion and management of diversity. Activities looking at areas where it is essential that we show our capacity to resist to intolerance and to profit of such diversity: schools first and foremost, but also local authorities, media, police, civil society, business, culture, or even sports.

The Action Plan is proposed for 4 years, for actions which are expected to have an even longer impact in our countries. The Action Plan on Building Inclusive Societies has three main areas of focus: Promoting education for democratic citizenship, combating Intolerance and discrimination, supporting effective integration policies. Various CoE bodies are involved in it: the Directorate General of Democracy, the Directorate General of Human Rights and Rule of Law, the Parliamentary Assembly, and the Congress of Local and Regional Authorities.

#### **1. Promoting education for democratic citizenship**

Developing descriptors of competences for democratic culture, and teaching intercultural dialogue as from the early school years, feature at the heart of the “education” leg of the Action plan.

The Council of Europe has developed a new reference framework that can be used by formal education systems at all levels (preschool, primary, secondary and higher education) to equip pupils and students with the values, attitudes, skills, knowledge and critical understanding which they need to participate effectively and appropriately in democratic culture and respect the fundamental values of democracy, human rights and the rule of law. As a first step we established a model of 20 core competences, and of the descriptors underlying each of them, which need to be acquired by children and young people.

To give an example of a descriptor: the 6th competence given in the model is civic-mindedness. Civic-mindedness is an attitude towards a community or social group to which one belongs that is larger than one’s immediate circle of family and friends. It involves a sense of belonging to that community, an awareness of

other people in the community and of the effects of one's actions on those people, solidarity with other members of the community, and a sense of civic duty towards the community. Descriptors for this competence might be:

- Expresses a willingness to participate in collective decision-making
- Participates in decision-making processes regarding the affairs, concerns and common good of the community
- Collaborates with other people for common interest causes

The framework will also contain documents to explain how the model of competences and descriptors can be used in developing curricula, designing programmes and teaching methods and appropriate forms of assessment.

In the final declaration of the 25th session of the Council of Europe Standing Conference of Ministers of Education in Brussels, 11-12 April, ministers endorsed this model and pledged support for practical piloting of descriptors. We are currently working on making the Framework available also in other languages than English and French to facilitate its diffusion, testing the descriptors in schools and training teachers.

The Action Plan also focuses on providing assistance to member States in helping migrants attaining the necessary level of language proficiency for true integration, on ensuring the effectiveness of the Lisbon Recognition Convention when it comes to the recognition of qualifications of refugees and migrants, and at overcoming possible obstacles for access to education for undocumented children and young people, through the elaboration of guidelines based on good practices in member states.

## 2. Combating Intolerance and discrimination.

Intolerance and stigmatisation of Roma and other ethnic groups, as well as of migrants remains an issue in many member states. ECRI country-specific monitoring and general policy recommendations are an important basis for combating these phenomena. As you know ECRI recently adopted two new GPRs, on combating hate speech and on irregularly present migrants. They deserve an adequate launch and dissemination in all our member States.

Our No Hate Speech Movement, a campaign which has been run by young people since 2012, to combat online hate speech, has been extended also off-line and will now run until 2017. The thematic focuses of the campaign are Anti-Semitism, sexist hate speech and the root causes leading to terrorism. It will be paying particular attention to the targeting of refugees and asylum-seekers. Young refugee life-stories, facts and figures and counter-narratives are being collected to tackle prevailing prejudices.

### 3. Supporting effective integration policies.

The third leg of the Action Plan looks at the necessary contributions that actors like local authorities and civil society, including youth and sports organisations, provide in order to support governments in their efforts. In this context I would like to mention, among others, the expected expansion of the Intercultural Cities network, which many of you already know as a success story and the launch on a larger scale of initiatives aiming at fighting stereotypes against persons of immigrant origin, promoting diversity in media and stimulating migrant entrepreneurship. The dissemination of the CM recommendation on Human Rights in Culturally Diverse societies, including this very Conference, also belongs to this part of the Action Plan.

We are also taking measures specifically to improve the integration of children and young people, in the framework of the new Strategy for the Rights of the Child, and supporting – through our European Youth Foundation, projects from local and national youth NGOs on the inclusion of young migrants and refugees.

#### Conclusion and introduction of the speakers

I am eager to listen to the next speakers and to their experiences, which I expect to provide extremely interesting examples of how our member States are – already – embracing diversity as an asset.

## Ms Astrid Thors

### *OSCE High Commissioner on National Minorities*

---

#### Integration of diverse societies

I appreciate the invitation to address this high-level seminar and welcome the initiative of the Council of Europe and Estonian Chairmanship to organize a discussion on this topic, which is timely amidst the ongoing discussions about diversity, migration and integration challenges– accompanied, unfortunately, by a disturbing rise in nationalistic and xenophobic rhetoric, and actions that seem out of place in today's Europe.

There is much experience and expertise in this room. It is a reminder of the well-developed architecture in the Council of Europe of human rights including minority rights standards, monitoring and enforcement mechanisms. The new *Guidelines of the Committee of Ministers on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies* is yet another important tool in this toolbox.

I also travel to countries that are not part of the Council of Europe – here I speak mainly about Central Asia – where instruments such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities are unfortunately not applicable and tend not to be used as reference points by the authorities or persons belonging to national minorities. But even in the region covered by the Council of Europe, we know that having the mechanisms and standards in place is no guarantee that human rights in culturally diverse societies will be protected and promoted. Even in some countries where all the building blocks of democracy are supposedly in place, we see human rights coming under attack; human rights being presented as externally imposed or advocated by a select group; citizens not being fully aware of what human rights mean.

This concerns me not only because I am someone who cares about human rights. It concerns me as the head of an institution given a mandate to prevent conflicts over minority issues from occurring in the OSCE region.

Simply put, societies where human rights, including minority rights, are not protected and promoted are societies that are more vulnerable to tensions and conflict. They are societies where democratic institutions are not working and where public trust is eroded, where the rule of law is not functional. This does not make for long-term stability.

When societies are culturally diverse– as all societies in today's Europe are – this does not automatically make conflict potential higher. But we see too often that when good governance is not a priority, exclusion or marginalization of certain

groups worsens and frustration and resentment grow. Divisions between groups may be fostered and exploited for political gain.

The roots of conflict tend to be complex, and the solutions must be complex as well. Human rights, including minority rights, are at the foundation – a state cannot be said to be fulfilling its responsibilities if human rights are not respected. But we know that for sustainable, peaceful solutions, the state and other actors must build upon this foundation. They must work toward the integration of society – with a shared vision of a society where all members have equal opportunities to participate in various aspects of life.

The *Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies* issued by my institution in 2012 were an attempt to provide for OSCE participating States and other stakeholders a practical and balanced approach to putting that vision into practice. Most of the other thematic recommendations produced by my institution provide States with guidance on how to implement specific minority rights. The Ljubljana Guidelines build on those recommendations – they do not by any means replace them.

As the Guidelines state: “A stable society in which the dynamic processes of change take place without violence can only be achieved, maintained and further developed when the conditions to effectively exercise sovereignty are in place. In addition, sovereignty should be exercised according to the following principles: good and democratic governance, non-discrimination, effective equality, and respect for and promotion of human rights, including minority rights.”

As I often tell representatives of OSCE participating States when I meet with them: States must be the primary architects of integration policies. This is part of the fulfilment of their responsibilities as sovereign states. Integration is not an organic process that happens on its own: it must be facilitated and actively promoted with specific policies and measures. The Guidelines discuss what factors should guide states in designing and implementing those measures. Just as minority issues should not be treated in isolation, integration cuts across different policy areas, from media to security to socio-economic participation. Participation is a principle as well as a key policy area: and participation cannot be effective if human rights, including minority rights, are not protected and promoted for all, and if the very important principle of non-discrimination is not observed. Similarly, my office has worked with countries to ensure that national strategies and other documents aimed at promoting human rights take into account the diversity of society and the situation of minorities in that context.

But integration is not only about rights; it is also about responsibilities. This includes the responsibility of both majorities and minorities to participate in the wider society, for example by learning the State language, while the State has the responsibility to ensure that there are adequate opportunities to do so. In a number of countries I facilitate pilot projects to demonstrate how such

opportunities can be provided. After speaking with roomfuls of eager training participants I can easily counter those who might say: but minorities are not interested in learning the State language. But I also speak to concerned parents of schoolchildren who say, I want my child to learn the State language, but I want her to know the language of our community, her mother tongue. How can this be reconciled? Here my institution has experience promoting multilingual education as a tool for integration.

The practice of developing and adopting cross-cutting integration policies is, I am pleased to say, growing in the OSCE area. It is a practice I am helping to support in several OSCE participating States. The process can be difficult and may require compromise on sensitive issues. Most important is that consultations and discussions are as broad as possible, so the result has ownership and credibility. Of course no two integration policies should look alike, whether they are policies developed for different countries or by the same country in different time periods. Diversity itself is not static: we see a dynamic situation across the OSCE region today. We cannot put people in boxes, saying: you are this, you are that. One group cannot say, "We are the society, and you are the "other."

This does not mean that targeted solutions are not needed for particular groups. Special measures may be exactly what are needed to ensure effective equality. But integration policies must also be about the whole of society – majorities and minorities, with identities that can be multi-layered and multiple, as well as changing over time.

There are no shortcuts to integration. It is not a process that can be artificially rushed and it cannot happen overnight. It must also be included in the education process, where during our formative years we learn about each other, about the rights and responsibilities we all have and about the historical events that have shaped our shared and different pasts.

The more cohesive a society is already, the more resilient and better prepared it will be to take on new diversity challenges. We see in the OSCE region countries where divisions between "traditional" minorities and majorities persist alongside the arrival through migration of "new" minorities, in some cases putting additional stress on already fragile societies. Cutting corners by ignoring human rights or putting some rights above others for the sake of a short-term stability does society no favours in the long run. Rather, it undermines the very foundation of a stable society. The difficulties in coping with new arrivals should not be an excuse to put other aspects of interethnic relations at a low priority – quite the opposite.

The constant challenge is to adjust policies as needed, to keep channels of communication open and to include all stakeholders in decision-making. None of this will be easy, but it is the only way forward.

## **Mr Ted Cattle CBE**

*Director the iCoCo Foundation, United Kingdom*

---

### **Community Cohesion in the UK**

There has never been an integration policy as such in the UK – no stated objectives, no programme or targets and no monitoring of the level of integration.

The assumption was that integration would occur naturally over time. To some extent, this proved to be the case, with minorities sharing neighbourhoods with the majority in the UK's larger cities and urban areas. And as minorities were not compelled to lose their identities in order to be accepted as British, diversity became a reality and integration seemed to be improving.

However, the limits of integration were exposed in 2001 when my report in to the riots in Northern towns for the UK Home Secretary found that White and Asian communities were living in 'parallel lives' with little contact between them – and there was little by way of mutual understanding, trust, or tolerance in segregated areas. Tensions were never far beneath the surface.

From 2001 onwards, the new Community Cohesion programme offered a way forward. It took little from the previous 'multicultural' policies, other than suggesting that it was necessary to improve equal opportunities.

What was quite new to UK policy was that community cohesion sought to find ways that communities could get on well with each other, break down barriers and avoid tensions. This made it a much more proactive concept than 'integration' which had never had an agreed definition let alone programme. Community cohesion advocated that people should interact with each other, and build strong and positive relationships between people from different backgrounds – and that this should take place in the workplace, in schools and within neighbourhoods. It also meant promoting a sense of belonging for all communities, creating an appreciation of difference and investing in what we have in common.

### **New Approach**

This new approach meant that, firstly, programmes had to be devised to promote interaction between all people from all communities to dispel prejudices and undermine stereotypes. Intercultural contact could no longer be left to chance. And institutional barriers to contact had to be removed.

What is also notable is that

- community cohesion programmes had to engage the majority White community who were struggling to come to terms with change – for the first time programmes were no longer simply focused on minorities.
- Though it began on the basis of improving relations between different ethnic and faith groups, community cohesion was soon used to change perceptions in all other areas of difference – for example, disabilities, gender, social class, sexual orientation – and sectarian conflict, for example between Protestants and Catholics in Northern Ireland.
- It was also locally focused, tackling the differences and tensions that were evident in each particular area and making the interventions relevant to them

A variety of agencies implemented the community cohesion programme. These included:

- Specially created voluntary sector bodies, funded by government or by philanthropists
- Local government and other statutory bodies, such as the police, health service and social housing agencies – but these were not special programmes, they were to be built into their everyday, or ‘mainstream’ services.
- Schools – they were a key focus, to help the students, their families and their communities, to become more comfortable with diversity
- The private sector – a number of employers established cross-cultural programmes and developed mixed teams for the first time (also helping the equality programme)
- Faith groups worked with their members and developed inter-faith initiatives

Interaction therefore depended upon facilitating contact but this in term also depended upon the removal of institutional barriers – particularly in schools and other public services.

But secondly, the programmes were much more than promoting interaction.

There was little point in creating positive interaction at the individual level, if this was then undone by negative views and comments in the wider community. It was therefore important to create a positive narrative of unity for all of the community. Campaigns like ‘One Leicester’ were championed in most cities. These were again aimed at minority and majority communities.

There was some resistance at first - people were understandably apprehensive about getting out of their comfort zones. This was soon overcome with the emphasis on enjoyable and challenging activities, for example by using the performing arts and sport and by bringing people together around a common cause and creating local pride.



Community and faith leaders also sometimes felt that their control was being undermined as attitudes and behaviours were now individualised rather than mediated through them. (And this did prove to be the case fewer communications and financial support was channelled through them).

Some academics also thought community cohesion was an attempt to deny difference and promote assimilation, and were initially protective of singular and 'essentialised' identities, seeing the creation of more complex multi-layered differences and commonalities as a threat.

But the results were very encouraging – annual surveys demonstrated that attitudes were becoming more positive about diversity, and research based evaluations showed that intercultural contact did in fact reduce prejudice and intolerance. In wider policy terms, an intercultural policy narrative began to emerge to support community cohesion and to challenge the previous multicultural approach.

However, the new 'extremism' agenda, developing from about 2007 and initially in parallel with community cohesion, gradually became a very dominant and singular policy objective. In 2010 the Government downgraded almost all community cohesion programmes, for example by taking the 'duty to promote community cohesion' in schools out of the inspection framework.

The focus has shifted to tackling extremist views. These are largely seen to revolve around the Muslim communities but some initiatives are focused on the Far Right. The UK's Anti-Extremism *Prevent* programme became almost entirely concentrated on attempting to stop young people being radicalised. However, there are now signs that various integration and cohesion measures are about to be re-launched and some policies have already been re-introduced under a different and more limited guise, eg through curriculum changes in schools. The Government has now felt it necessary to review its strategy and this is due in the Autumn.

### **The Position Today**

The evidence suggests that two trends are evident today. First, there are some parts of the country where more mixed and diverse areas are being created, with little by way of community tensions. Younger people in these areas seem to regard diversity as a part of normal life, see it as positive and increasingly identify with a global community. There is now widespread acceptance of the view that 'you do not have to be White to be British' and mixed faith and mixed race is the fastest growing ethnic minority.

On the other hand, there are now still small pockets of segregation in many towns and cities with some neighbourhoods dominated by minorities. And the Far Right and religious and other extremists are still managing to stir up hatred towards 'others', particularly towards Muslims and Jews.

## **A Programme of Action**

There is still much more to do:

### Learning to Live Together

We need to reinvest in contact between all sections of the population, particularly across faiths and ethnicities - contact does reduce prejudice and stereotyping in respect of all areas of difference. In other words, we all need to learn to live together.

However, this is not just about contact. We also need to have real discussion and debate – and even ‘dangerous conversations’ in which we undermine simplistic and extremist views by developing intercultural understanding and building religious literacy – skills that younger people will need in an increasingly globalised world. Segregated communities do not have access to different world views.

We also need to change from the present emphasis on countering fear and threats. This unfortunately serves to reinforce negative perspectives of multiculturalism in general and Muslims in particular.

And with this in mind, we need to develop new ways of engaging Muslim communities and consider how they will feel included rather than ‘suspect’, and how to encourage them to engage others which is matched by a greater willingness by others to engage with them. This is perhaps one of the most urgent tasks which we face.

### Providing for population growth – resources

Many people are struggling to come to terms with the pace of change in their communities and we therefore have to respond with much more investment in integration measures.

But there is a second and much more controversial point here too. Since 2001, UK population has grown by 5 million, around 8%. But have school places and resources, affordable housing, transport capacity and the health service also grown by the same amount? Migration is clearly tied to economic growth and tax revenues, but whilst the benefits seem to accrue nationally, they do not appear to have been invested in increased capacity at the local level and there is a very evident feeling of competition within communities. This has been dismissed too lightly and should now be addressed.

## Tackling Segregation – Promoting Integration

### Schools

Firstly, schools should provide young people with the skills and experience to to live successfully in an ever increasingly diverse and globalised world. Indeed, they will need such skills to compete in the future job market.

This can only be realised if schools develop a mixed intake in which students interact with each other and moreover, develop friendships across boundaries which bring family networks and communities together.

Children need to be taught about all faiths and none – they need to discuss difference and be able to accept diversity. This means developing a curriculum that gives them a world view with the critical thinking skills to question what they are being told by their faith and community leaders.

### The workplace

The segregation of workplaces has been under the radar for far too long.

It is of course the case that some workforces are richly diverse, particularly our larger employers.

However, there are many businesses that are very monocultural and make little attempt to broaden their recruitment. This is especially true of employers that target new migrants and even more so where labour providers are used to recruit the workforce. For example, many parts of the food picking, packing and processing industry are deeply segregated, often built around separate language and ethnic groups.

A business-led task force needs to address this problem with some urgency and ensure more integration in the workforce and in the communities which they inhabit.

In addition, employers need to do far more to promote equal opportunities and positive action to ensure that their workforces represent the communities and customers they serve. This will also ensure that employees have the opportunity to relate to each other on a day to day basis.

### Housing

People have to live in the same vicinity in order to encounter each other in shops, parks, sports centres and on the streets. However, this becomes even more beneficial when meetings become more meaningful as friendships form as a result of regular contact over time, especially where facilities are shared, schools are integrated, or people meet as neighbours. Too many areas are segregated, and have become more so in recent years.

It is recognised that housing is a difficult area in that people will resist any sense of compulsion. The focus therefore needs to be on incentives and particularly by ensuring that diverse areas are seen as attractive and creative places to live, with exciting and interesting social and cultural events. This can only succeed if supported by the 'narrative which champions a diverse and mixed society' referred to earlier – and the resources to make it a lived reality.

## Communities

As suggested above, it is necessary to ensure that everyone has the opportunity to engage with others across divides and develop an intercultural competence. This clearly cannot be left to chance and has to be carefully planned and organised, at least until new networks are established. And the results are very clear – contact between different groups helps to promote tolerance and reduce prejudice.

Much of this work can be done by voluntary agencies in communities but they will need support. Statutory agencies, such as health and housing trusts can also facilitate such interaction, and they also need to avoid developing services along single ethnic and faith lines.

## **Concluding remarks**

Finally, I wish to again emphasise the need to build a new language of integration that is positive – people must want to integrate and believe that diversity will provide opportunities to grow and develop. This must relate to ideas about identity and recognise that it is never fixed and that the absorbing of new and different layers of identity does not mean that people have to forsake their roots or give up their heritage, merely that they acquire new dimensions of it. What matters is that people have both the confidence and competence to discuss and explore their personal and collective boundaries without fear.

## Ms Beata Engels Andersson

*Head of Language Centre in Public Schools, Malmö, Sweden*

---

### **Integration through mother tongue in schools in Sweden**

I will talk to you about how we in Sweden teach bilingual students and newly arrived students, most of them refugees.

The Swedish population is 9.8 m. so Sweden is a rather small country compared to other countries receiving refugees in Europe right now.

During 2015 Sweden received 163.000 refugees. Many of these refugees came from countries as Syria, Afghanistan and Somalia, but even from other countries. 52.000 were children and of these 35.000 students were unaccompanied.

In my speech I will address the national regulations but even focus on how we implement this in the city of Malmö being the third largest city in Sweden with a population of 324.000 inhabitants.

During 2015 Malmö received 1252 students, 280 of these were unaccompanied.

Any child living in Sweden has the right to enrol in a public school free of charge.

In the Compulsory and Upper Secondary school in Sweden there are three specific ways for the multilingual students to improve their opportunities, to encourage their education and to choose a profession to create a prosperous future in Sweden.

You can even say that these ways are tools for integration in schools and society.

They are:

- Study counselling for newly arrived students
- Swedish as a second language
- Mother tongue education

#### ***The first tool***

**Study counselling** is offered in the mother tongue of the student if it is required. The study counselling is implemented during the lessons by a teacher speaking the mother tongue of the student. In Malmö students can get this support for 4 years.

In advance of the study counselling it is compulsory for the schools to survey the students' knowledge.

The survey is carried out in the students' strongest language and the focus is on the students' resources and not what they may lack of knowledge.

The result of the survey is important for the planning of the lessons.

### ***The second tool***

**Swedish as a second language** shall be provided to the student with another mother tongue than Swedish if necessary.

The subject "Swedish as a second language" is provided instead of the subject "Swedish".

The subject has its own syllabus and grade. The aim is to give students the opportunity to develop their written and spoken language to be able to think, communicate and learn in Swedish.

These classes should provide the students a rich environment where they can communicate in Swedish according to their knowledge.

Students are given the opportunity to develop the knowledge of how to formulate their own opinions and thoughts in different kinds of texts and through different media.

Above all, they are taught how to communicate and use the language in everyday situations.

### ***The third and last tool***

**Mother tongue education** is offered to any student having another mother tongue than Swedish.

Even students speaking one of the languages of one of the five national minorities are offered lessons in their mother tongue.

The lessons follow the National curriculum and are taught close to the students' ordinary education.

Mother tongue education is voluntary for the students but approximately 50 % of the students in Malmö use this opportunity.

In 2015, 12 000 pupils are enrolled in the mother tongue education classes that are offered in 50 different languages.

The main goal is not only to learn the language, but above all, to create links between the mother tongue and the Swedish language, to talk about current events in both countries, Sweden and the home country, as well as to compare culture and history in both societies.

This goal facilitates and encourages the development of multilingual citizens.

The students also get a grade for the subject.

**Fundamental values are addressed in the school curriculum.** Swedish schools focus on democracy and gender equality regardless of ethnicity, religion, and sexual orientation.

This is integrated in any subject. Students do exercise by using different techniques in discussions.

The pedagogic focus is on creating active students that cooperate in different democratic ways.

Newly arrived students might have been used to very authoritarian school systems. Values in their country of origin may differ from values in Sweden. So this is especially addressed to this group of students.

### **Subject and language**

Every topic has its own terminology.

In Sweden we try to make every single teacher and student aware of the special words in every subject.

It is evident that students gain a lot from this opportunity. Every single teacher is a language teacher whatever the topic.

### **Translanguaging**

International research shows that one of the most important factors for success in studies for multilingual students is that they are allowed to use all their languages when they are in a learning process.

Lessons in school are offered in Swedish but it is accepted that students have discussions among each other in their mother tongue.

The goal is to rise the intellectual level. This is implemented in the schools in Sweden and is the national attitude combined with very high expectations of every single student, even the bilingual students.

## **M. Jaume Asens i Llodrà**

*Adjoint au Maire de Barcelone en charge des droits civils, de la diversité et de la transparence*

---

### **Protection et promotion des droits de l'homme dans des villes interculturelles**

C'est pour moi un plaisir de pouvoir être avec vous tous ici à Strasbourg, la ville du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme. Vous savez peut-être qu'en tant qu'avocat j'exerçais par le passé dans le domaine des droits de l'homme. Les instruments du Conseil autant que les décisions de la Cour étaient pour moi, dans la plupart des cas, une lumière, un guide pour mon travail qui avait pour objectif l'élargissement des sphères de l'exercice effectif des droits, surtout dans les domaines des libertés publiques et de la lutte contre la violence institutionnelle.

Maintenant que je suis adjoint au maire d'une ville comme Barcelone et que j'ai pour responsabilité l'application de politiques publiques dans les domaines des droits des citoyens, de l'interculturalité, de la diversité, de la transparence et de la participation, le regard européen et européiste m'est encore plus nécessaire. Je poursuivais les violations des droits de l'homme, je défendais les victimes, je suis désormais responsable des politiques qui doivent respecter, protéger et garantir ces mêmes droits. C'est avec humilité, motivation, une grande expérience et un léger vertige que je fais face à cette responsabilité. Je tenterai dans les minutes qui viennent de vous donner une vue d'ensemble de notre manière d'agir.

Après avoir écouté les tables précédentes, nous avons pu constater que la diversité est un fait. Laissez-moi vous donner quelques chiffres sur ma ville. Barcelone a 1,6 million d'habitants, dont environ 16 % sont étrangers (environ 260 000 habitants). En 2000, ce chiffre n'atteignait pas 50 000. C'est de 2000 à 2008 que s'est produite la grande arrivée d'immigrants dans la ville. Depuis 2008, le chiffre est resté plutôt stable.

Pour ce qui est de leurs origines, les dix premiers pays sont, dans l'ordre décroissant : l'Italie, le Pakistan, la Chine, le Maroc, la France, la Bolivie, l'Équateur, le Pérou, la Colombie et les Philippines. Soit deux pays voisins communautaires, le pays voisin du sud, divers pays d'Amérique latine et deux géants asiatiques. Cette liste variée et le chiffre de 16 % d'habitants étrangers ne reflètent pourtant pas la véritable diversité de la ville.



D'un côté, nous devons prendre en compte la population nationalisée, qui à un moment comme aujourd'hui, de creux du flux migratoire, est de plus en plus nombreuse. De l'autre, il faut ajouter d'autres variables à la conception de la diversité, comme par exemple la religion ou la langue.

À Barcelone cohabitent plus de 20 religions ou croyances différentes, qui sont exercées dans plus de 500 lieux de culte, l'église catholique en tête, suivie des églises évangéliques.

Pour ce qui est des langues, un récent rapport présenté par l'organisme Linguapax (UNESCO) indiquait que plus de 200 langues différentes sont parlées dans la ville. Pour se faire une idée, Barcelone dispose d'un quotidien en ourdou, d'un hebdomadaire en chinois et de plus de 15 stations de radio dans des langues autres que le catalan ou l'espagnol.

Enfin, j'aimerais ajouter un élément supplémentaire à la diversité complexe de ma ville, un élément fréquemment effacé : le peuple gitan. À Barcelone, comme dans le reste de la Catalogne et de l'Espagne, les personnes appartenant à l'ethnie gitane ne sont pas recensées comme telles, nous ne disposons donc pas de chiffres officiels sur leur nombre. Leur présence est toutefois importante dans 6 des 10 districts de la ville, avec une population qui avoisinerait les 20 000 habitants. Le peuple gitan conserve sa propre culture, sa propre langue que nous souhaitons soutenir, ainsi qu'une religion et une vie communautaire qui leur sont également propres.

Face à cette diversité, réelle et palpable, quel est le rôle des administrations ? Nous laisserons de côté, si vous le permettez, les politiques d'attention et d'accueil des immigrants et celles d'assistance sociale, car il s'agit de politiques plus contingentes, or ces journées se penchent sur des politiques à long terme, d'intégration et de cohésion sociale. Nous aurons pour approche les droits de l'homme et l'interculturalité.

À la mairie de Barcelone, nous considérons que notre principal rôle est de respecter, protéger et garantir les droits de nos citoyens. Si nous reconnaissons certains droits dans des traités internationaux, dans des textes constitutionnels et aussi dans des instruments locaux (comme la Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la ville), cela nous pose en garants de ces droits. Et cette obligation n'est pas, ne peut pas être, du papier mouillé, car elle nous lie et nous oblige envers d'autres États, envers d'autres villes, mais surtout et avant tout, envers nos citoyens.

Vous connaissez bien la triade, mais la rappeler n'est jamais superflu. Être garant des droits signifie qu'en tant qu'administration locale nous devons les respecter (et donc ne pas les violer nous-mêmes), que nous devons les protéger (et donc donner les conditions nécessaires pour leur exercice) et que nous devons les garantir (et donc rechercher, sanctionner et réparer en cas de violation). Les

obligations sont donc nombreuses, variées et exigeantes. Ce qui est encore plus vrai dans une ville diverse comme la nôtre.

Ainsi, de Barcelone, nous proposons d'inclure cette approche des droits de l'homme à l'élaboration, la planification et l'évaluation des politiques publiques. Cette approche nous permet de placer au centre des politiques les personnes et leurs droits. Le défi sera d'être capables de mener à bien des politiques réelles suivant ces grands principes et déclarations, et de les concrétiser par des mesures et des actions efficaces et mesurables. Nous trouverons difficilement une opposition politique à ces grands principes. Même si c'est souvent au moment de prendre une décision sur les politiques concrètes à mener que les divergences apparaissent et que les nuances idéologiques affleurent.

Je vous donnerai un exemple récent de nos politiques qui peuvent très bien illustrer l'effort que nous réalisons en ce sens : pour respecter le droit à l'information de nos citoyens, nous avons souhaité la gratuité de la ligne téléphonique municipale d'information et de démarches 010, qui était payante jusqu'à présent ; pour respecter le droit à la santé ou à l'éducation, nous avons amélioré les circuits d'inscription sur les listes d'habitants de la ville, porte d'accès à ces droits, pour assurer que toute personne, indépendamment de sa situation administrative ou de sa situation par rapport à son logement, puisse s'inscrire sur ces listes ; pour garantir le principe de transparence de l'administration, nous avons créé un conseil indépendant qui évaluera les politiques municipales en la matière. Par ailleurs, nous renforcerons l'Office pour la non-discrimination, mécanisme pionnier au moment de sa création en 1998, pour plaider et répondre dans les cas liés aux discours de haine, à la pleine citoyenneté ou à l'exercice des droits civils dans l'utilisation de l'espace public, trois de nos priorités politiques pour ce mandat.

Ces politiques seront organisées dans un Plan Barcelone ville des droits qui verra le jour dans les prochaines semaines et qui comprendra deux lignes d'action : l'application de politiques de prévention et de garantie des droits de l'homme sur les priorités que je viens de mentionner et l'élaboration de méthodologies et d'indicateurs concrets d'approche des droits pour les autres domaines. Le plan aura un budget approximatif cette année de 800 000 euros.

Il faut souligner que pour l'application de cette première approche, un grand nombre des droits reconnus dans notre ville ne relèvent pas de la compétence municipale. Ce fait limite évidemment notre marge de manœuvre, mais ne l'annule en aucun cas complètement. Deux exemples de l'action politique de mon gouvernement l'illustrent très bien : la récente déclaration institutionnelle pour exiger le droit au suffrage actif et passif des résidents étrangers, et le programme Ville refuge.

D'un autre côté, je souhaitais partager avec vous le deuxième des grands piliers de nos politiques de gestion de la diversité : l'approche interculturelle. Depuis 2010, Barcelone dispose d'un plan interculturelité qui a pour objectif que

Barcelone, ville diverse qu'elle est, devienne la ville interculturelle qu'elle n'est pas encore, mais qu'elle sera, nous en sommes certains, dans un avenir pas si lointain.

L'approche interculturelle, telle que nous l'entendons, tient compte de cinq dimensions qui configurent un certain regard sur notre société : l'interaction positive, qui signifie encourager les relations entre groupes et personnes qui habituellement n'en ont pas, à partir de leurs intérêts et aspects communs ; l'égalité des chances et des droits et la non-discrimination comme objectif ; la participation diverse, qui vise l'inclusion de tous les citoyens aux mécanismes formels et non formels de participation ; la reconnaissance de la diversité, comment nous entrons en relation et comprenons l'autre, le respect que suppose la connaissance et le fait de rendre visibles tous les groupes et personnes qui forment notre société ; et le sentiment d'appartenance comme indicateur de la création de liens positifs, niveau d'enracinement, affect pour le quartier, la ville, l'environnement immédiat.

Une rhétorique, à nouveau, sur laquelle nous devons mettre en œuvre des actions et des mesures concrètes. Comment ? Je vous donnerai quelques exemples de ce qui a été fait et de ce que nous voulons faire.

Le plan Barcelone interculturel figure sans doute parmi les plans municipaux de référence au niveau européen. Il inclut 10 axes, 30 objectifs et plus de 90 mesures, et un budget total qui frôle le million d'euros. Je ne vous détaillerai que quelques-unes des mesures incluses, celles qui ont prouvé avoir un plus grand impact et une plus grande pérennité.

En premier lieu, je dois souligner la stratégie anti-rumeurs qui se traduit par un catalogue de plus de 30 activités réalisées à la demande d'organismes, de particuliers, d'entreprises ou de différents départements de la mairie. Depuis 2010, une moyenne de 3 activités par semaine est réalisée dans la ville de Barcelone : théâtres, débats, ateliers... Les formats sont variés et adaptés à différents publics. La stratégie inclut également la création d'un réseau formé par des organismes et des personnes, qui a entre autres pour fonction le monitoring de la propre stratégie, pour aider la mairie à rendre des comptes de politiques publiques. Le réseau organise en outre ses propres activités, comme la rencontre avec les médias qui se tiendra en octobre cette année, pour travailler la représentation et le traitement de la diversité dans les médias. La stratégie effectue aussi des actions de formation. Jusqu'à présent, plus de 2 000 personnes ont reçu la formation d'agents anti-rumeurs, 2 000 personnes qui ont été formées aux outils et méthodologies pour faire face aux rumeurs et stéréotypes dans la vie quotidienne, rumeurs qui sont le bouillon de culture des discriminations et manifestations de haine, de plus en plus normalisées.

Parmi les autres activités du plan qui ont été développées ces dernières années et que je souhaiterais souligner, figurent l'inclusion et l'adoption par la mairie d'une communication interculturelle. Nos campagnes de diffusion ont incorporé l'élément de la diversité comme un élément nécessaire et indéfectible, qui se

concrétise dans l'image de personnes d'origines diverses et l'utilisation de différentes langues pour la communication municipale, entre autres mesures.

En plus de continuer et de renforcer ces actions, l'approche interculturelle sous le présent mandat aura les nouveaux objectifs suivants : rendre visible et donner davantage de pouvoir au peuple gitan, normaliser le fait religieux, donner davantage de pouvoir et améliorer l'éducation des jeunes d'origines diverses, augmenter la participation diverse, lutter contre le discours de haine et rechercher la pleine citoyenneté.

Je vous donnerai seulement deux exemples de projets que nous sommes sur le point de lancer pour tenter d'atteindre ces objectifs. Pour donner davantage de pouvoir aux jeunes d'origines diverses, nous avons lancé un projet avec un groupe de 20 jeunes appelé « Soy joven, soy referente » (Je suis jeune, je suis une référence), qui consiste en un programme de formation académique et professionnelle pour intégrer les équipes de formateurs du propre plan interculturelité. Les projets seront par ailleurs complétés d'un tutorat entre étudiants universitaires et jeunes de l'enseignement primaire et secondaire, pour tenter d'augmenter le pourcentage d'élèves d'origines diverses accédant aux études supérieures.

Pour lutter contre le discours de haine, nous organiserons des journées internationales en novembre de cette année sur le discours de haine sur les réseaux sociaux, pendant lesquelles nous souhaitons analyser différentes stratégies pour combattre ce discours. De plus, nous travaillons à l'élaboration d'un plan contre l'islamophobie, ainsi qu'à la traduction du guide *Mirrors* du Conseil de l'Europe, sur l'anti-gitanisme, que nous espérons pouvoir présenter à Barcelone d'ici la fin de l'année.

Permettez-moi de terminer en affirmant que ces journées nous ont servi pour continuer à apprendre et pour connaître d'autres regards et approches. Pour nous rendre compte aussi que le chemin est long et parsemé de défis. Nous considérons cependant que les moyens choisis, l'approche interculturelité et l'approche des droits de l'homme, avec leurs limitations et contradictions, sont les approches adéquates pour obtenir une ville interculturelle où tous les droits de l'homme puissent être exercés de manière effective et réelle. Merci de nous accompagner sur cette route.

## **Mr Harald Bergmann**

*Thematic Spokesperson on human rights at local and regional levels,  
Congress of Local and Regional Authorities*

---

In 2015 the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe adopted a resolution and a recommendation on focusing on the role of local and regional authorities in combating and preventing radicalisation.

The Congress drawn up guidelines on preventing radicalisation and manifestations of hate at grassroots level, and created a pedagogical toolkit for use by local elected representatives when organising intercultural and inter-faith activities. It is also committed to developing training modules on human rights issues and holding a Human Rights Forum at local level on a regular basis, which the first took place in Graz in May 2015 and next year the 2<sup>nd</sup> in my hometown Middelburg, the Netherlands.

The measures proposed also include compiling and updating the Council of Europe's legal instruments which promote citizen participation and living together, notably the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority.

The adopted texts stress the importance of involving citizens, particularly young people, for example through awareness-raising campaigns, including in schools, participation in neighbourhood councils or foreign residents' councils and the promotion of intercultural and inter-faith dialogue.

The terrorist attacks in Brussels, Paris, Copenhagen and Tunis have shown that this threat is more present than ever and calls for concerted action at all levels of government. Combating terrorism is not only a national task but also entails action at local and regional level.

The fight against radicalisation calls for preventive measures, because in the long run it is more sensible and more cost effective than symptom-prevention or crisis response. Promotion of intercultural and inter-religious dialogue is one of those measures.

Chosen local representatives are closest to the citizen and are the most appropriate persons to that dialogue by means of information, prevention and education. The attention that local authorities have for bringing together people of different faiths, both religious and non-religious, would be reflected in concrete policy on social work, education, sports, urban planning and culture, and in their relationship with local groups.

That is why the Congress wants to have organised intercultural and interfaith activities, and accordingly developed a toolkit. This toolkit consists of a series of digital info sheets, the 12 principles for inter-religious dialogue at local level and also the directives adopted by the Congress.

About the 12 guidelines for interfaith dialogue at local level.

The first three are about: **the local religious situation and understanding (1-2-3)**

1) local authorities must take note of the increasing importance of religion in the formation of the individual and collective identity as well as by the influence of religion on the socialisation process and the formation of social representations and on the look of the citizens on the world. Religion gives direction to the way people think and offers a system of values and rules of conduct.

2) The authorities must have good knowledge of the relative size of local religious groups and how they are organised. It should be clear that they are aware that local religious organisations, with their education and training activities and with the services they offer, in the advantage of the citizens in General. These organisations offer their members a sense of significance and contribute to social relationships. In that sense they are full participants to the local society. Important it is to pay particular attention to the role of families, and especially to those of mothers. They contribute to the transfer of their cultural values to the next generation and to an open attitude towards the society.

3) Religious organisations should not be considered as homogeneous entities, but as organisations that sometimes even are subject to conflicting insights. That why it is important for the local government which interlocutors they choose. Choose partners who are open to dialogue and at the same time, in a position in which they can influence their own community.

The 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> are about: **The understanding between participants in the dialogue (4-5)**

4) Local authorities should contribute to the discovery of other cultures, by studying cultural similarities and differences and, by getting involved into cultures with a different view of the world, in any case other than locally common, and to spread and share information with the community.

The aim is the development of cultural knowledge. Education, in schools and in religious study centres, play a crucial role in promoting an open attitude and a quest for knowledge. An open attitude towards others is also conducive to a greater need for a better understanding of your own religion or for your own personal and social values. With a greater cultural awareness can contribute to

deminish the risk of radicalisation.

5) Local authorities should seize opportunities to stimulate citizens to share knowledge and to promote personal contacts and take away distrust towards others and even their feelings of anxiety. All with the goal of a steady development of lack of ignorance to knowledge, from knowledge to understanding, and from understanding to trust.

(For instance, different places of worship can be visited or annual intercultural or interreligious forums or festivals can be organized. At the same time, a Council for intercultural and interreligious relationships can be set for the multilateral exchange of insights.)

The 6<sup>th</sup> to 11<sup>th</sup> are about: **setting up Partnerships (6-7-8-9-10-11)**

6) Local authorities are very meaningful to the public. Their active role in the lives of citizens, their familiarity with all those involved and their ability to innovate gives them an edge and a legitimate role in their relationship to religious activities.

(Their discussions and activities must be motivated by a commitment to openness, innovation and experiment.)

7) To be more effective and more valuable on the long run, local authorities must promote dialogue and search for cooperation, in their approach the must use to the following conditions:

- respecting legality; promoting equality between men and women; religious neutrality and non-discrimination; complete transparency.

8) Local Governments should not directly get involved in interfaith dialogue. The principles of subsidiarity and religious autonomy would have to stop them of financial support and organisation of inter religious dialogue. The official attitude there would be a of non-indifference and non-interference. The local governments would essentially have to facilitate, mediate and, only if necessary, arrange, negotiated on the basis of clearly defined goals.

9) local governments can ensure that religions are not seen as a problem but as a source. To do this, they should place the emphasis on recognition and confidence and a sense of democratic management of pluralism. Their activities would have two objectives: to set up a more coherent organisational structure for local religious beliefs and strengthening social cohesion. (*The bodies involved in the dialogue and partners would nothing have to do what fits within their specific role and the dialogue would first of all have to see as a common good that must be encouraged.*)

10) places of worship, for example, would need to be constructed and managed in such a way that they balance, harmony and promote openness. *(This means a gradual shift of a multi-religious approach to an interfaith approach)*. The activities of local authorities should be motivated by the promotion of a common belief in a God with more faces.

10) the attention of local authorities for religious diversity and interfaith dialogue should be reflected in concrete policy on social work, sport, education, urban planning and culture, and in their relationship with local groups. That way creates a transversal dimension. They need to influence and engage in all activities. If all concerned are willing to listen to each other, this means that all denominations get the opportunity to express their religious beliefs in so far as this does not conflict with other fundamental rights.

### **The last, the 12<sup>th</sup> is the Evaluation (12)**

12) Local authorities should in consultation with local religious organisations define which criteria and indicators they should use to measure the effectiveness of their intercultural and interfaith dialogue. It would include, for example, to the development of their own expertise or to set up networks for the exchange of information between believe and of training and information centres. They also could connect with representatives of other local governments in order to compare the different approaches and so to tighten their own approach.

To conclude: these 12 principles will promote inter-religious and intercultural dialogue and are for the Congress of local and regional authorities a crucial part of the dialogue between the various groups that make up our local communities exist.

It is an effective tool in the fight against intolerance and radicalisation and strengthens the purpose of "living together" with mutual respect.



## **Mr Michaël Privot**

*Director of the European Network against Racism (ENAR)*

---

### **“Forgotten women” project**

I represent ENA (European Network against Racism) which is voicing the concerns of ethnic minorities about racial equality issues at the European level since 1998. So, to echo some of the concerns that we heard this morning, the field of action in this area is very immense and the challenges ahead of us are really defining.

Thus, as ENA we try with the limitless resources to focus on projects and actions that can help us to get some leverage efforts and to have an impact on as many people as possible with a limited scope of action and of course from an anti-racist perspective. The project focused on women, as a few years back we realised that Muslim women were particularly forgotten, hence the name of the project in the struggle of equality by the different groups working on human rights being the generalist organisation, or feminist or anti-racist organisation.

We have had the impression, of course, when we look at the particular debate that Muslim women are all over the place, but it is actually not the case. The debates are about the place of religion in the public sphere or if the headscarf should be banned in the public space. There is no little concern for the women identified as Muslim, as human beings holders of right to equality and non-discrimination.

So to discuss this sensitive area from the outset, we established a very strong link with a sister organisation, the European women Lobby, to ensure a gender perspective escape throughout the project. We decided to engage in action research and focusing really on the intersectional dimension of islamophobia against Muslim women in the field of employment and hate crime, because these are two areas where there is EU legislation and therefore it can have an interesting average when looking at the conclusions.

Therefore, what we did is to run field research and desk research in eight European countries: Sweden, Denmark, Germany, Netherlands, UK, Belgium, France and Italy over more than one year on this issue and in the objective of producing data because there is not enough so far in this area.

So to come to the results, the main conclusion is that first in foremost, islamophobia is an extremely gender biased form of racism as women are

disproportionately targeted by discrimination racist violence and speech. Depending on the country and the sector you are looking at it is between 60 to 80 % of all cases are concerning women. Therefore, the conclusion of the report is that Muslim women are targeted first because they are women even being identified as Muslim or identified as another alternative ethnic background.

Indeed, we can really see the compoundedness of penalties that they are facing in their life. I would like to quote as an example, very few figures that we can have, unfortunately they were two independent surveys that were done in France and Germany with similar methodologies i.e. sending cv's, data exactly similar. So, when a CV with a white sounded name for women the answer rate is about 90% and then if I put a Muslim sounded name it goes down to 75% of answer rates but if there's a Muslim sounded name and a picture with a headscarf it goes down to 3 or 2 % so obviously you can see that there is really a compoundedness that is targeting those women.

Furthermore, we do regret of course that our report just came out 2 weeks ago, so way too late before the Avocat general Kokott could have read it before insuring her problematic opinion for the court. This is a really a step back in terms of equality and non-discrimination as it introduces de facto a hierarchy between grounds. As we see some need some grounds to be protected as recognised the Avocat General and others not because allegedly we could leave them in the cloak room which is kind of extreme and introduce problematic notions such as national identity to be taken into considerations by judges when they are giving decisions on issues where a region is concerned. Of course, we can imagine when we talk about Islam or citizen and connecting this to national identity might give interesting results and finally she denies the fact the banning headscarf is a direct discrimination on the ground of sex and gender which come totally against the result of our empirical research and also progressive legal analysis.

Also, what came out very strongly with the research is that civil societies organisation but also increasingly a number of member states are concerned by the political and ideological dimensions of courts decisions where the perception of region is playing a role and this concerns the European Courts of Human Rights and we heard this morning from judge Karakas in the case of Ahmet Arslan, concerning a man who was wearing a garment that was supposedly forbidden but Turkish state, they went to Court Turkey was condemned but you see that in all the cases which concerns Muslim women they lost.

So basically, we can't help having a gender approach to the conclusion of the Court, when it is a Muslim woman you lose but when it is a Muslim man you win.

Therefore, you really have to see that this is undermining the trust of Human Rights in society organisation and the progressiveness of the Supreme national jurisdiction when cases of course increasingly complex and political due to the deepening and broadening of Human Rights when it comes to specifically issues that are connected to region.

After the research, we went into action, that was the most interesting part, I would say, we generated or gathered roundtables in the national countries to discuss the research and it was also the first time that a member of an anti-racist organisation, Muslim organisation, feminist organisation come together to start a conversation. Thus, it was really important to get to that point. The report was published weeks ago and we are going into phase two of this project. Now we are going to deliver 8 grants to foster concrete action between Muslim women, anti-racist organisation and feminist organisation to follow up on the roundtables.

The idea is to build concretely fronts between organisations and movements while ensuring that we close the gap between our respective concerns and ensure no group is falling in between our work in a way sectorial and sometimes we do not cover groups that are facing compounded or intersectional forms of discriminations.

So, the long-time result that we wish to achieve is reinforcing the connection and actions between anti-racist Muslims and feminist organisations to actively struggle against the class-sex nexus of exploitation but also as an intermediary step so what we want to do, in the mid-term, is that we really have on board the protection of Muslim women as women no matter what their personal belief and to really take away from the far-right or neo-populist right or even the secular left parties the argument of gender equality to keep excluding from the labour market and also from the protection against violence women on the ground of their gender, ethnicity and religion as a compound form of racism.

## **Mr Hussam Mohy Eddin**

*Migration issues Adviser, Civic Assistance Committee*

---

### **School for Syrian refugee children in the Russian Federation**

#### **EDUCATION FOR CHILDREN**

One of the most important aspect of integration for refugees and forced migrants is the education for children.

The right of children to education is guaranteed by the Constitution of the Russian Federation and the Federal Law.

However, in 1996, in Moscow, by order of the Mayor of the city, Yury Luzhkov, school enrollment was made dependent of the existence and type of registration.

Many children refugees from Armenia, Chechnya and other countries were deprived of access to school because of that order

That same year, in 1996, the Civic Assistance Committee opened a Center for adaption and education of refugee children in Moscow.

#### **CENTER FOR ADAPTION AND EDUCATION FOR CHILDREN REFUGEES IN MOSCOW**

After some time the center accepted all children refugees and became a heaven for them; there is no discrimination in classes or groups.

Children studied, played and went to the museum and theatre.

All teachers were volunteer students from famous universities. The children studied mathematics, Russian language and foreign languages.

The Civic Assistance Committee fought for four years with that order through courts, and in 2000, the order was cancelled .

In 2004 the Civic Assistance Committee was awarded the "Nansen Refugee Award " .

Part of this award was spent on the culture life in the center. All children went to a summer camp close to Crimea and visited Saint Petersburg.

This center is working till now and continues helping the children of refugees.



**NANSEN  
REFUGEE  
AWARD**

## **RESTRICTION IN ACCESS TO EDUCATION IN RUSSIA FROM 2007**

In 2007, the Ministry of Science and Education made the access to school again dependent on the existence of the residence registration.

The Civic Assistance Committee met the deputy Minister and discussed that order with him. The result of that meeting was an explanation note which specifies that priority in access to school is given to children with residence registration, and then, other children can have access to the school.

In 2014, school enrolment was again made dependent on the existence of residence registration. We went to the highest court to cancel this order, but the judge did not cancel or change it. He just added in his decision that all children have to go to school. This order issued by the Ministry of Education and Science gives the school director the right to require that parents provide documents about the legal status and registration in order to enrol children in school.

### **Restrictions in access to education in Russia**

1. The parents should have a legal status in Russia.
2. The children and their parents should have a residence registration.
3. The children have to speak the Russian language and understand it.

## **PROTECT THE RIGHTS OF CHILDREN OF REFUGEES**

Since 2014, the Committee conducts systematic work to protect the right of refugee children and other migrants to education. This work includes:

1. Conducting monitoring of the violations of the right to access education:  
in 2015, 54 violations of the right of children to education were recorded.
2. Assistance in obtaining access to education for children. In 2015, with the help of the Committee, 38 children gained access to education.
3. Cooperation with the authorities in order to change the overall situation (letter to the Ministry of Education, the Government of Moscow, the prosecutor's office and appeal to the Supreme Court of the Russian Federation, and others).

## **THE IMMIGRATION CRISIS**

The military actions in Syria and Yemen, the ongoing confrontation between armed groups in Afghanistan and Africa and many conflicts all over the world have generated unprecedented flows of refugees.

The current migration crisis, the biggest in the world since the Second World War, poses a serious challenge for the world community.

### **SYRIAN REFUGEES IN NOGINSK**

Many Syrian families with children live in Noginsk and neighbouring Losino-Petrovskiy.

Around 2000 Syrian refugees live in Noginsk and Losio-Petrovsk. Most of these people have started working in the garment factories that were opened by their compatriots a few years ago.

Most of them have no legal status and only some of them have received temporary asylum in Russia, and are now trying to register their place of residence in order to gain access to health care and send their children to school.

In 2015, there were 59 kids, between the ages of 7 and 13. None of them have access to the school.

### **THE FIRST ATTEMPT TO OPEN A SCHOOL 2015**

The Syrian journalist refugee Muiz Abu Aljadail organized an informal study group, initially in Arabic, after which the Civic Assistance Committee got involved and recruited professional teachers.

Classes began in May of that year under the auspices of the Civic Assistance Committee's Adaptation and Education Center for Refugee Children, with the assistance of the United Nations High Commissioner for Refugees.

Around thirty Syrian children who had settled in Noginsk that year were pupils at the school. On August 24, 2015, the school was closed by the local Russian Federal Migration Service (FMS) officers.

### **ONLY ONE SYRIAN CHILD ENROLLED IN NOGINSK SCHOOLS DURING TWO YEARS**

The Civic Assistance Committee organised small group of specialists to go with each child to the school to enroll him or her in regular schools.

Several times, this group went to many schools in Noginsk with no results. Most of the children do not have a legal status, resident registration or they do not speak the Russian language. Only in the School No. 17, was the director ready to accept a pupil without resident registration.

The first child, who officially enrolled in school, was 9 years old Fatema Dzhasir. The girl speaks Russian fluently, she has learnt the language, watching Russian TV.

The school director received a reprimand from the Department of Education for his actions.

## SCHOOL IN NOGINSK FOR SYRIAN CHILDREN REFUGEES

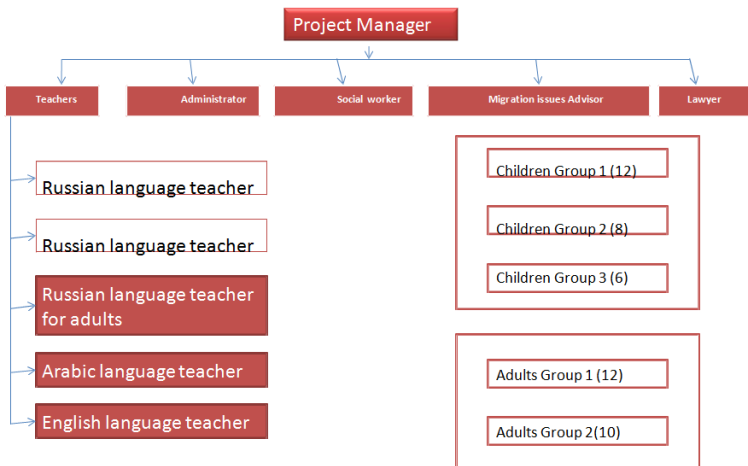
The Civic Assistance Committee decided to launch special Russian language and integration courses for Syrian refugees and has obtained, for this project, a financial support from the UNHCR for six months.

The purpose of the project is to help people, who fled war in their country, to integrate into Russian society.

This project is focused primarily on children because they are not accepted to schools, and the primary goal is to prepare the children to enroll in regular schools in Noginsk in September

Courses are not only for children but for adults as well, because there are a lot of Syrian refugees living there and they lacking Russian language for communication in everyday situations.

## THE SCHOOL CHART



Syrian children are taught from morning till afternoon, adults come to these classes after they get off from work

## Main activities of the school

### Learning activities

Reading, writing and understanding

### Entertaining activities

Go to camp in summer, go fishing

### Cultural activities

Watch video, visit museums, visit theaters

It is difficult to apply for asylum in Russia, so many refugees do not have legal status and therefore have no access to health care and are not allowed to work, and their children cannot enroll in school.

The Civic Assistance Committee helps refugees and forced migrants to integrate into the Russian society by dealing with the many challenges these people are confronted with.

The Civic Assistance Committee helps refugees and forced migrants with health care and try to give them financial assistance, food and clothes.



## M<sup>me</sup> Brigitte Konz

*Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)*

---

### **Observations finales**

Mesdames et Messieurs,

Au terme de ce Séminaire, je n'ai pas l'intention de résumer les débats, mais de formuler quelques **observations finales**.

Les Lignes directrices ont été le fruit d'un travail intergouvernemental intense, qui a culminé avec les négociations au sein du Comité des Ministres. Je salue la manière exemplaire dont le Président du Groupe des Rapporteurs pour les droits de l'homme, l'Ambassadeur Bellatti-Ceccoli, a su conduire les débats jusqu'à l'adoption du texte en mars dernier.

Je remercie la Présidence estonienne du Comité des Ministres, qui s'est immédiatement associée à nous pour organiser cet événement et donner ainsi toute la visibilité nécessaire aux Lignes directrices. En ma qualité de Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme, je pense pouvoir dire, au nom de notre comité, que, en organisant ce Séminaire, nous avons répondu au mandat que le Comité des Ministres nous avait confié dans le cadre de l'actuel biennium.

Il reste maintenant un effort important à faire en matière de diffusion et de traduction des Lignes directrices, comme la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe nous l'a rappelés. La mise à disposition sur internet des textes pertinents ainsi que la publication des Actes de notre Séminaire contribueront certainement à sensibiliser nos Etats membres à la tâche de diffusion qui est la leur, aidés par la société civile, afin que les Lignes directrices ne restent pas lettre morte.

En effet, il y a urgence à faire connaître leur contenu dans nos divers pays.

Nous constatons tous des **difficultés concrètes pour vivre ensemble** dans nos sociétés. Comment réagir face à certaines situations? Quel est le rôle de l'Etat dans tel ou tel cas: intervenir ou s'abstenir? Comment faire face à la "concurrence entre les droits"? situation qui pourrait être exploitée par les groupements nationalistes et extrémistes...

Nous savons tous qu'il incombe à l'Etat de trouver un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en jeu, notamment en veillant à ce que les restrictions soient prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi ».

Et quand nous pensons à la responsabilité de l'Etat pour assurer une coexistence harmonieuse, nous voulons bien sûr évoquer une pluralité d'acteurs : les organes judiciaires, les parlements, les gouvernements nationaux mais aussi, et parfois surtout, les autorités régionales et locales. La présentation des bonnes pratiques nous a montré une variété d'exemples impressionnants de mise en œuvre effective à différents niveaux.

Il est évident que les autorités publiques ne peuvent et ne doivent pas tout faire : les médias, les leaders d'opinion, les communautés religieuses, la société civile sont aussi appelés à jouer un rôle important pour trouver des solutions et les mettre en pratique. Les Lignes directrices soulignent cet aspect à juste titre.

Le Séminaire a, à juste titre, souligné qu'en Europe, au-delà des particularités de nos diverses traditions juridiques et culturelles, nous avons le socle commun de la Convention : c'est là notre point de convergence et notre garantie collective. Et nous sommes tous conscients que nous sommes guidés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; mais c'est un guide qui tient compte du principe de la subsidiarité.

Les interventions des orateurs, que je remercie grandement au nom de nous tous, ont permis de rappeler nos normes de base et de réfléchir ensemble à des questions telles que:

- La nécessité de **repenser l'égalité**
- La nécessité de donner une réponse appropriée aux **discriminations multiples et intersectorielle**
- La nécessité de **respecter la diversité sans diviser la société**, en évitant la formation de ghettos
- La nécessité de « **vivre ensemble** » **sur la base d'un socle minimal de règles** qui constituent une sorte « d'ordre public sociétal ».

Le Séminaire nous a permis de réfléchir à des questions délicates. Par exemple, certains groupes de personnes demandent à juste titre une attention supplémentaire, une sensibilité particulière de la part de l'Etat ou de la société. Comment y parvenir ? Nous n'oublions pas que cela peut être perçu comme un « privilège indu » à leur égard, notamment par de mouvements populistes qui, avec ce reproche, attisent de nouveaux foyers de tensions.

Il ne s'agit pas seulement de « vivre ensemble », mais « d'apprendre à vivre ensemble ». Nous devons également avoir des débats réels, et même des discussions risquées, pour contrer les points de vue extrémistes, populistes en développant l'entente interculturelle chez les jeunes surtout. Ils en ont grand besoin dans le monde actuel.

Le Séminaire a montré l'importance de :

\* Assurer l'accès à l'éducation pour tous, y compris les jeunes migrants et réfugiés, afin qu'ils puissent accéder à la connaissance de nos valeurs communes,

\* Favoriser l'inclusion des jeunes marginalisés dans la vie de la société où ils vivent de manière à ce que, sans perdre leurs racines, ils puissent adhérer, ou du moins respecter, les valeurs d'une telle société. Leur participation effective à la vie sociale peut contribuer à éviter leur marginalisation, qui conduit souvent à la radicalisation. Le Séminaire nous a fourni des exemples parlant d'actions concrètes, surtout au niveau local, qui vont dans ce sens.

Enfin, je tiens à remercier nos orateurs qui ont fait de ce Séminaire un succès, les interprètes qui ont permis de rendre possible notre dialogue interculturel, ainsi que toute l'équipe qui a contribué à l'organisation de cette rencontre.

Notre Séminaire est terminé. Je vous souhaite à toutes et à tous un bon séjour à Strasbourg et un bon retour dans vos foyers.





Cette publication actualisée contient les *Lignes directrices du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses*, la *Compilation des normes du Conseil de l'Europe relatives aux principes de liberté de pensée, de conscience et de religions et liens avec d'autres droits de l'homme* ainsi que les *Actes du Séminaire de haut niveau sur les sociétés culturellement diverses* (Strasbourg, 13-14 juin 2017).

PREMIS 037117 – Photo: ©Shutterstock



[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE