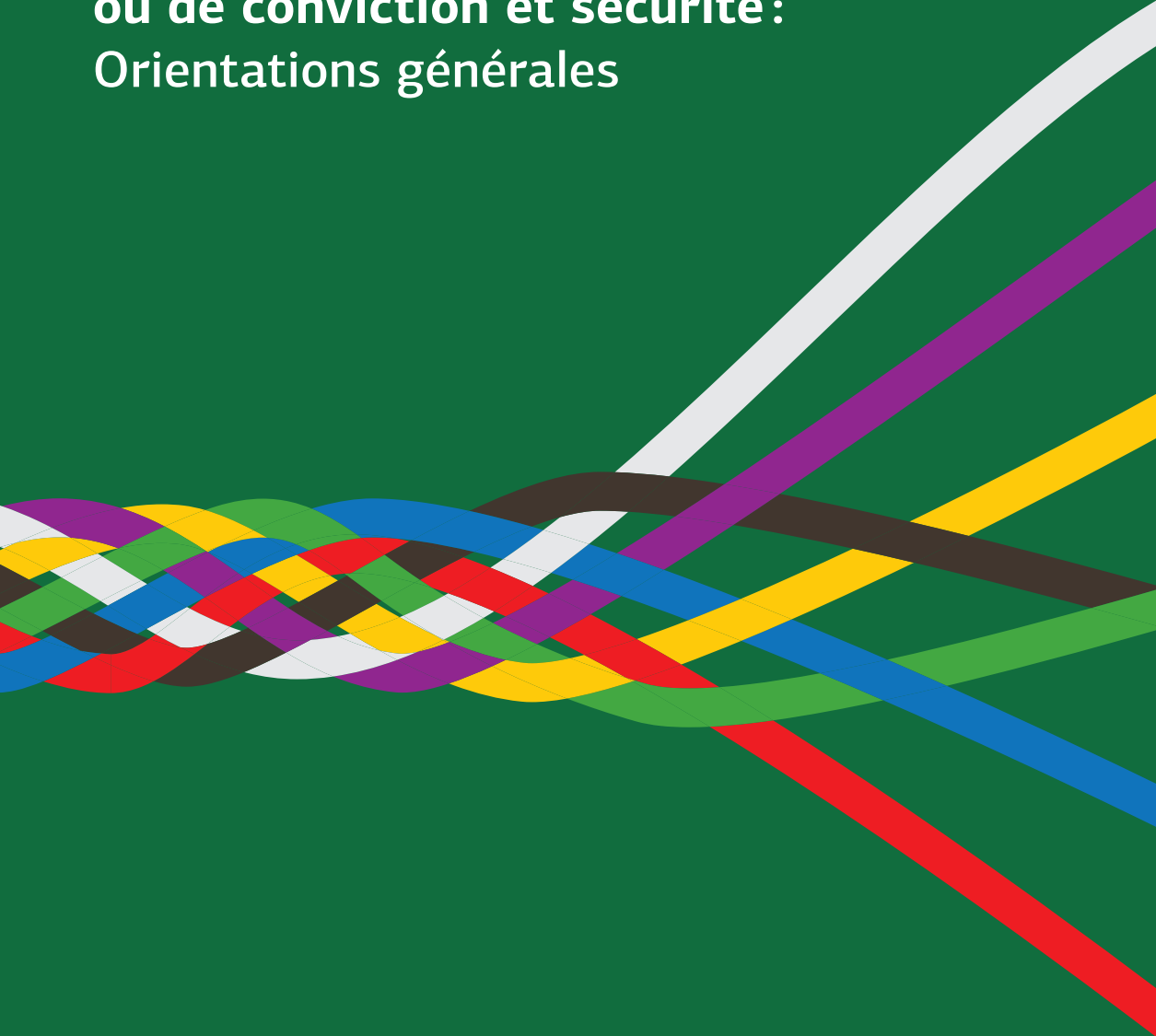


**Liberté de religion  
ou de conviction et sécurité:  
Orientations générales**





# Liberté de religion ou de conviction et sécurité: Orientations générales



Publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits  
de l'homme (BIDDH) de l'OSCE  
ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)  
© OSCE/ODIHR 2021

Tous droits réservés. Le contenu de cette publication peut être utilisé  
librement et copié à des fins éducatives et autres fins non commerciales,  
à condition que toute reproduction de ce type soit accompagnée de la  
mention «OSCE/BIDDH» comme source.

ISBN 978-83-66089-78-5

Couverture et pages intérieures réalisées par Homework

La corde tressée sur la couverture de cette publication représente  
l'interconnexion, ou l'entremêlement, entre la liberté de religion ou de  
conviction et la sécurité, une métaphore proposée par le professeur Brett  
Scharffs pendant le processus de rédaction.

---

# Contenu

---

Remerciements .....	4
Introduction .....	5
<b>1. LES DROITS DE L'HOMME ET LE CONCEPT DE SÉCURITÉ GLOBALE DE L'OSCE .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ENGAGEMENTS DE L'OSCE ET NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION....</b>	<b>12</b>
<b>3. LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION ET SÉCURITÉ : PRINCIPES DIRECTEURS.....</b>	<b>21</b>
<b>4. QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS LIÉES À LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION ET LA SÉCURITÉ.....</b>	<b>30</b>
4.1 <i>Enregistrement et radiation des communautés religieuses ou de conviction et sécurité.....</i>	31
4.2 <i>Discours et publications « extrémistes » et sécurité.....</i>	40
4.3 <i>Contrôle, surveillance et fouilles dans les lieux de culte et les lieux de réunion, et sécurité .....</i>	57
4.4 <i>Restrictions en matière de conversion et limites aux activités de la communauté religieuse ou de conviction qui ont un lien avec l'étranger .....</i>	68

---

## Remerciements

---

Le présent document est le fruit de nombreuses consultations menées avec des représentants des pouvoirs publics, des organisations de la société civile, des communautés religieuses ou de conviction, ainsi que des experts universitaires. Quelque 165 personnes (90 hommes et 75 femmes) de divers horizons ont participé aux réunions organisées entre octobre 2016 et avril 2018, à Almaty, à Brighton (Royaume-Uni), à Bruxelles, à Kiev, à Londres, à Ottawa, à Vienne, à Varsovie et à Washington, DC, pour recueillir des commentaires sur les premières ébauches du texte. Il convient d'adresser des remerciements particuliers à toutes les personnes qui ont participé à ces consultations. Il a également été demandé au Panel d'experts sur la liberté de religion ou de conviction du BIDDH de donner son avis sur le texte.

En outre, les experts suivants ont contribué de façon notable à l'élaboration du présent document : Silvio Ferrari, Joelle Fiss, Nazila Ghanea, Susan Kerr, Brett Scharffs, Jeroen Temperman, Asma Uddin, Marco Ventura et Michael Wiener.

Le BIDDH remercie également les institutions suivantes pour leur coopération et leur soutien : la Caspian Public University, la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe, le Centre international pour les études juridiques et religieuses de la faculté de droit J. Reuben Clark de l'Université Brigham Young, l'Université Taras Chevtchenko, la Commission des Etats-Unis sur la liberté religieuse internationale et l'Université du Sussex.

---

# Introduction

---

Les difficultés qui peuvent naître de la diversité des religions et des convictions dans toute la région de l'OSCE, ainsi que la menace que font peser l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme<sup>1</sup>, mettent en exergue le lien entre la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction<sup>2</sup> et la nécessité d'assurer la sécurité<sup>3</sup>. Si les États participants de l'OSCE ont adopté différentes stratégies pour garantir que leurs propres mesures de sécurité soient pleinement conformes à leurs obligations internationales et à leurs engagements en matière de liberté de religion ou de conviction, certaines lois, politiques de sécurité et pratiques exercent une pression non négligeable sur la liberté de religion ou de conviction et d'autres droits

- 
- 1 Si l'OSCE n'a pas arrêté de définition de l'extrémisme violent et de la radicalisation qui conduisent au terrorisme, la « radicalisation qui conduit au terrorisme » a été décrite comme le processus dynamique par lequel un individu en vient à accepter la violence terroriste comme un moyen d'action possible, voire légitime. Cela peut parfois, mais pas nécessairement, conduire cet individu à faire l'apologie du terrorisme, à accomplir un acte de soutien au terrorisme ou à se livrer au terrorisme. Voir *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE (Varsovie: BIDDH, 2014), p. 15. Conformément aux engagements de l'OSCE, le terrorisme et l'extrémisme violent ne peuvent ni ne doivent être associés à aucune race, origine ethnique, nationalité ou religion, comme énoncé dans les documents suivants: Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme, Document de Bucarest 2001, décision n° 1, par. 3; Conseil ministériel de l'OSCE, Déclaration n° 4/15, « Déclaration ministérielle sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme », Belgrade, 4 décembre 2015; Conseil ministériel de l'OSCE, Déclaration n° 1/16, « Déclaration sur le renforcement des efforts déployés par l'OSCE pour prévenir et combattre le terrorisme », Hambourg, 9 décembre 2016.
  - 2 Par souci de brièveté, on emploiera ci-après l'expression « liberté de religion ou de conviction ».
  - 3 Il existe de nombreux aspects importants concernant le lien entre la liberté de religion ou de conviction et la sécurité, y compris la sécurité des communautés religieuses ou de conviction elles-mêmes, notamment la question de la perpétration de crimes de haine fondés sur la religion ou la conviction. Ils dépassent néanmoins le champ couvert par les présentes orientations.

de l'homme universels. Ces mesures, en particulier celles qui sont de portée générale ou appliquées de manière arbitraire, sont souvent prises au nom de la sécurité « nationale », « de l'État » ou « publique », ou dans l'intérêt de la préservation ou du maintien de la « coexistence pacifique », de la « stabilité sociale » ou de l'« harmonie sociale ». L'expérience montre que ces restrictions peuvent aggraver, et non améliorer, la situation en matière de sécurité.

Les États participants de l'OSCE sont tenus de protéger les droits de l'homme de tous les individus, groupes et communautés qui résident sur leur territoire et de toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction. Tout individu a droit à la sûreté de sa personne<sup>4</sup>, ainsi qu'au droit à la liberté de religion ou de conviction. Les États participants sont également les premiers chargés de garantir ces droits et de les faire respecter, sur la base de l'égalité entre toutes les personnes relevant de leur juridiction.

La protection, le respect et la garantie du droit d'une personne à la sécurité inclut l'obligation de l'État de protéger les individus, les groupes et les communautés contre des menaces telles que les crimes, la violence et le terrorisme<sup>5</sup>. Les États doivent considérer la sécurité dans toutes ses dimensions et adopter une approche globale et concertée qui ne privilégie pas la sécurité nationale aux dépens d'autres dimensions de la sécurité, dont les droits de l'homme<sup>6</sup>.

Toutefois, le discours contemporain sur la liberté de religion ou de conviction et la sécurité appelle en grande partie à un équilibre entre ces valeurs ou suggère qu'il faudrait sacrifier au moins quelques

---

4 Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration universelle des droits de l'homme », 10 décembre 1948, 217 A (III), (ci-après DUDH) art. 3, <<https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html>>.

5 De nombreux engagements de l'OSCE soulignent qu'il est nécessaire que les États participants prennent des mesures pour prévenir et combattre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme, tout en respectant les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales (par exemple, la Déclaration du Conseil ministériel de l'OSCE n° 4/15 et la Déclaration du Conseil ministériel de l'OSCE n° 1/16, *op. cit.*, note 1).

6 Le concept de sécurité globale de l'OSCE est étudié au chapitre 1 du présent document.



aspects de cette liberté pour assurer la sécurité. Ce discours contredit l'approche globale de l'OSCE en matière de sécurité, qui ne conçoit pas la liberté de religion ou de conviction et la sécurité comme des droits concurrents mais comme des objectifs complémentaires, interdépendants et qui se renforcent mutuellement qui peuvent, et doivent, être défendus ensemble. Comme pour d'autres droits de l'homme, un dispositif global de sécurité est nécessaire pour que la liberté de religion ou de conviction soit pleinement respectée, protégée et assurée. Dans le même temps, la sécurité ne peut perdurer sans le plein respect des droits de l'homme : en effet, ceux-ci sont essentiels à l'établissement de la confiance sur laquelle doit se fonder la relation entre l'État et la population qu'il sert. Sans cette confiance, l'État aura du mal à assumer effectivement sa responsabilité de garant de la sécurité et à protéger et maintenir une société démocratique.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE publie le présent document, intitulé *Liberté de religion ou de conviction et sécurité: Orientations générales*, dans le but de préciser le lien entre la liberté de religion et la sécurité à la lumière du cadre global de l'OSCE en matière de paix et de sécurité. Il explique également la nature, le sort et la portée de la liberté de religion ou de conviction telle que consacrée par les engagements de l'OSCE et les normes internationales et régionales. Enfin, il présente des principes directeurs, des orientations concrètes et des recommandations permettant de faire face à des enjeux qui se situent à la croisée de la liberté de religion ou de conviction et de la sécurité dans la région de l'OSCE. Cette publication s'adresse essentiellement aux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des lois, des politiques et des stratégies dans le domaine de la sécurité afin de garantir que les dispositions relatives à la sécurité que ces textes contiennent sont conformes aux engagements de l'État et à ses obligations internationales concernant ce droit de l'homme universel.

Pour trouver des solutions pérennes dans ce domaine, l'État et toutes les autres parties prenantes concernées doivent travailler conjointement. Les présentes orientations s'adressent donc également aux organisations de la société civile, en particulier à celles qui œuvrent dans le domaine des droits de l'homme, de la tolérance et de la

non-discrimination, aux communautés religieuses ou de conviction, aux institutions nationales des droits de l'homme, aux milieux universitaires, aux professionnels de l'éducation et aux médias. Aucune communauté religieuse ou de conviction ne pouvant s'épanouir dans un environnement hostile, toutes jouent un rôle dans le renforcement de la sécurité dans l'ensemble de la société. En inspirant une vision positive de l'existence humaine collective et du bien commun, elles peuvent contribuer au succès des efforts que la société dans son ensemble déploie pour renforcer la cohésion sociale et la sécurité globale et durable. Plusieurs recommandations sont donc adressées aussi bien aux acteurs étatiques que non étatiques.

Les normes examinées dans le présent document sont celles qui s'appliquent dans la région de l'OSCE, même si elles ne sont pas toutes contraignantes pour les États participants. Elles sont largement reflétées dans les engagements de la dimension humaine de l'OSCE. Certaines normes non contraignantes pertinentes sont également mentionnées car elles apportent un éclairage utile et développent les principes qui sous-tendent les engagements de l'OSCE et les normes internationales.

---

# 1. Les droits de l'homme et le concept de sécurité globale de l'OSCE

---

Dans la terminologie de l'OSCE, la sécurité est comprise de manière globale, fondée sur la coopération, égale, indivisible et ancrée dans les droits de l'homme. Les trois dimensions complémentaires (politico-militaire, économique et environnementale, humaine) de l'approche globale de l'OSCE en matière de sécurité sont considérées comme d'égale importance.

La liberté de religion ou de conviction est en particulier considérée comme l'un des principes fondamentaux guidant les relations entre les États participants de l'OSCE et fait partie intégrante du concept de sécurité de l'OSCE<sup>7</sup>. À titre d'exemple, la décision du Conseil ministériel de Kiev sur la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction souligne « le lien qui existe entre la sécurité et le plein respect de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction »<sup>8</sup>.

À cet égard, il convient de noter que la paix et la sécurité facilitées par la liberté de religion ou de conviction, comme tous les autres droits de l'homme, se fondent sur la reconnaissance des convictions les plus diverses et sur la possibilité qu'a concrètement chaque individu « de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience »<sup>9</sup>. La liberté de religion ou de conviction contribue non seulement à satisfaire un

---

7 « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe – Acte final », OSCE, 1975, <<https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39502.pdf>> (ci-après Acte final d'Helsinki de 1975).

8 Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 3/13, « Liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction », Kiev, 6 décembre 2013, par. 6 (ci-après décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13).

9 Acte final d'Helsinki de 1975, *op. cit.*, note 7.

besoin fondamental de tous les individus, à savoir la protection du droit à une vision du monde, mais aussi à permettre à la population de tirer profit de la formulation de différentes visions.

Les droits de l'homme, dont la liberté de religion ou de conviction, sont essentiels à la prospérité d'une société et doivent donc être intégrés à toutes les mesures prises pour faire face à un conflit ou à la violence, qu'elles visent à en combattre les causes, à en protéger les victimes ou à en limiter les conséquences. Par conséquent, les droits de l'homme et les mesures de sécurité ont un même objectif. La liberté de religion ou de conviction contribue au respect mutuel, à la confiance, à la compréhension et à l'égalité entre les personnes de différentes religions et convictions. Partant, elle peut contribuer à accroître la résilience des sociétés face aux problèmes qui menacent la sécurité.

Le plein respect des engagements de l'OSCE et des normes internationales sur la liberté de religion ou de conviction présente plusieurs avantages propres à assurer une sécurité globale et durable, en particulier pour ce qui concerne le développement social et économique et la paix<sup>10</sup>. La liberté de religion ou de conviction constitue un moyen de mobiliser les ressources positives des personnes qui ont différentes convictions, de nature religieuse ou autre, et de les faire contribuer au bien de la société. Des restrictions excessives au droit à la liberté de religion ou de conviction la rendent moins à même de construire un cadre social garantissant à la fois la liberté et la sécurité.

La liberté de religion ou de conviction et l'égalité entre hommes et femmes appartiennent au même cadre des droits de l'homme indivisibles<sup>11</sup>. La sécurité globale passe par le fait que les hommes et les

---

10 Plusieurs études ont mis en évidence que le lien entre la liberté de religion ou de conviction et l'harmonie sociale et la prospérité économique était de plus en plus établi, dont: Grim, B. et Finke, R., *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century* (New York: Presses universitaires de Cambridge, 2011); Grim, B. Clark, G. et Snyder, R.E., « Is Religious Freedom Good for Business?: A Conceptual and Empirical Analysis », *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, vol. 10, n° 4, 2014.

11 « Déclaration et Programme d'action de Vienne », Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 25 juin 1993, par. 5, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>, d'après laquelle « [t]ous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ».

femmes exercent leur liberté de religion ou de conviction en toute égalité. À cet égard, les États participants de l'OSCE sont convenus que « l'exercice entier et en toute égalité, par les femmes, de leurs droits fondamentaux est indispensable pour rendre l'espace de l'OSCE plus pacifique, plus prospère et plus démocratique »<sup>12</sup> et que « les connaissances, les compétences et l'expérience à la fois des femmes et des hommes sont des plus importantes pour la paix, (...) la sécurité et la stabilité dans la région de l'OSCE »<sup>13</sup>. Plusieurs décisions du Conseil ministériel de l'OSCE sur l'égalité entre les sexes ont développé ce point<sup>14</sup>. Les hommes et les femmes pouvant être touchés différemment par des violations de leur droit à la liberté de religion ou de conviction, il est important de s'attaquer à la discrimination fondée à la fois sur la religion ou la conviction et le genre<sup>15</sup>.

---

12 « Document d'Istanbul : Charte de sécurité européenne, 1999 », OSCE (ci-après Document d'Istanbul 1999), <<https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/39570.pdf>>.

13 « Document de la treizième réunion du Conseil ministériel de Ljubljana, 2005 », OSCE (ci-après Document de Ljubljana 2005), <<https://www.osce.org/files/f/documents/1/a/18780.pdf>>.

14 Voir : Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 14/05, « Les femmes dans la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit », Ljubljana, 2005 ; Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 15/05, « Prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes », Ljubljana, 2005 ; Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 7/09, « Participation des femmes à la vie politique et publique », Athènes 2009 ; et Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 10/11, « Promotion de l'égalité des chances des femmes dans la sphère économique », Vilnius, 2011.

15 Cela montre combien il importe que les États participants de l'OSCE veillent à ce que l'analyse des questions de genre et les approches prenant en compte l'égalité des sexes pour promouvoir et protéger la liberté de religion ou de conviction soient intégrées aux mesures, politiques et pratiques visant à garantir la sécurité. Le Plan d'action de l'OSCE 2004 pour la promotion de l'égalité entre les sexes appelle à l'intégration d'un souci d'équité entre les sexes dans les programmes et projets afin de parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes. Pour une analyse des effets différents des crimes de haine antisémites et des problèmes de sécurité afférents sur les hommes et les femmes, voir *Comprendre les crimes de haine antisémites et répondre aux besoins des communautés juives en matière de sécurité : Guide pratique* (Varsovie, BIDDH : 2017), p. 13 à 15, <<https://www.osce.org/fr/odihr/357871>>.

---

## 2. Engagements de l'OSCE et normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction

---

La liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme multi-forme qui comporte des dimensions de l'ordre de l'individu, de la collectivité, des institutions, de l'éducation et de la communication. Elle est expressément reconnue dans les engagements de l'OSCE<sup>16</sup> et dans les normes internationales et régionales<sup>17</sup>. Ces normes énoncent plusieurs

---

16 Acte final d'Helsinki de 1975, *op. cit.*, note 7; « Document de clôture de la troisième réunion de suivi, Vienne, 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989 », OSCE (ci-après Document de Vienne 1989); Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE », OSCE (ci-après Document de Copenhague 1990); « Charte de Paris pour une nouvelle Europe 1990 », OSCE (ci-après Charte de Paris 1990); « Document de Budapest 1994: Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle », Sommet des chefs d'État ou de gouvernement, OSCE (ci-après Document de Budapest 1994); Document d'Istanbul 1999, *op. cit.*, note 12; « Document de la onzième réunion du Conseil ministériel de Maastricht 2003 », OSCE (ci-après Document de Maastricht 2003); « Document de la douzième réunion du Conseil ministériel de Sofia 2004 », OSCE (ci-après Document de Sofia 2004); Document de Ljubljana 2005, *op. cit.*, note 13; « Document de la quatorzième réunion du Conseil ministériel de Bruxelles 2006 », OSCE (ci-après Document de Bruxelles 2006); « Document de la quinzième réunion du Conseil ministériel de Madrid 2007 », OSCE (ci-après Document de Madrid 2007); « Document de la seizième réunion du Conseil ministériel d'Helsinki 2008 », OSCE (ci-après Document d'Helsinki 2008); « Document de la dix-septième réunion du Conseil ministériel d'Athènes 2009 », OSCE (ci-après Document d'Athènes 2009); « Déclaration commémorative d'Astana 2010 »; « Document de la vingtième réunion du Conseil ministériel de Kiev 2013 », OSCE (ci-après Document de Kiev 2013).

17 Assemblée générale des Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 999, p. 171, art. 18, <<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>; Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n<sup>os</sup> 11 et 14, 4 novembre 1950 (ci-après CEDH), art. 9, <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/home>>; Organisation des États américains (OEA), Convention américaine relative aux droits de l'homme,

principes essentiels concernant l'exercice de la liberté de religion ou de conviction, y compris son statut en tant que droit que détiennent tous les individus, hommes et femmes, qu'ils soient croyants ou non-croyants<sup>18</sup>, et la liberté qu'a toute personne de manifester, ou de suivre, sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement<sup>19</sup>. Dans le présent document, les personnes qui exercent en commun leur liberté de religion ou de conviction seront désignées par l'expression « communautés religieuses ou de conviction »<sup>20</sup>.

L'exercice de la liberté de religion ou de conviction par les êtres humains, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, est un droit inaliénable. Il ne peut donc être subordonné à l'autorisation de l'État<sup>21</sup>. Le statut normatif de la liberté de religion ou de conviction est souligné par le fait qu'il s'agit d'un droit non susceptible de dérogation conformément au paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cela signifie que même un état d'urgence, déclaré suite à des menaces sur l'existence de la nation, ne

---

« Pacte de San José », Costa Rica, 22 novembre 1969, art. 12, <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm>>; Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012 (2012/C 326/02), art. 10, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATO>>.

- 18 Voir l'observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR/C21/Rev.1/Add.4) dans laquelle celui-ci précise que la liberté de religion ou conviction est l'apanage des théistes, non-théistes, athées ou autres croyants, par. 2. (ci-après Observation générale n° 22).
- 19 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 18(1); CEDH, art. 9(1); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 12(1); Document de Vienne 1989, *op. cit.*, note 16; Document de Copenhague 1990, *op. cit.*, note 16, par. 9.4.
- 20 *Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, par. 11 (Varsovie: OSCE/BIDDH, 2014), <<https://www.osce.org/odihr/139046>>.
- 21 *Ibid.* p. 13, 17 et 39. Voir également: *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001), par. 128 à 130; « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeldt », Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/19/60), 22 décembre 2011, par. 25 et 41, <[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60\\_fr.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60_fr.pdf)>.

peut être invoqué par un Etat pour déroger à ses obligations en vertu de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>22</sup>.

Les États sont donc tenus à l'obligation imposée par le droit international des droits de l'homme selon laquelle ils sont les garants impartiaux de la liberté de religion ou de conviction pour tous les individus et les communautés religieuses ou de conviction relevant de leur juridiction. Cette obligation ne se limite pas aux citoyens et aux résidents, mais s'applique également aux demandeurs d'asile, aux migrants, aux réfugiés et aux apatrides.

La définition que chacun donne à la religion ou à la conviction doit constituer un point de départ à la définition de l'application de la liberté de religion ou de conviction, même s'il est évident que les autorités ont une certaine compétence pour appliquer des critères objectifs et formels permettant de déterminer si ces termes s'appliquent à un cas précis<sup>23</sup>. Il existe une grande variété de religions et de croyances<sup>24</sup> et les termes « religion » et « conviction » sont de large portée<sup>25</sup>. La liberté de religion ou de conviction ne se limite pas à son application aux grandes religions ou convictions traditionnelles, tout comme le droit à cette liberté ne se limite pas aux religions et convictions ayant des caractéristiques ou pratiques institutionnelles analogues à ces visions traditionnelles<sup>26</sup>.

---

22 Voir les *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses* (Varsovie: OSCE/BIDDH, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/13993>>, p. 19.

23 D'après la Cour européenne des droits de l'homme, la position d'une personne doit atteindre « un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance » pour qu'elle entre dans le champ d'application du droit à la liberté de religion ou de conviction (*Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme, requêtes n<sup>os</sup> 75111/76 et 7743/76, arrêt du 25 février 1982).

24 Voir « Étude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses, par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités », Nations Unies (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1), p. 1, <<https://undocs.org/fr/E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1>>, dans laquelle il est dit que « le mot 'religion' étant difficile à définir, l'expression 'religion ou conviction' est employée dans la présente étude et comprend, outre les diverses croyances religieuses, d'autres convictions comme l'agnosticisme, la libre pensée, l'athéisme et le rationalisme ».

25 « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeldt », *op. cit.*, 21, par. 38.

26 Observation générale n<sup>o</sup> 22, par. 2, *op. cit.*, note 18; « *Joint Opinion on the Draft Law on Freedoms of Conscience and Religion and on the Laws Making Amendments and*



Le droit à la liberté de religion ou de conviction protège celles et ceux qui portent des croyances théistes, non-théistes et athées, tout comme le droit de ne professer aucune religion ou conviction<sup>27</sup>. Cela signifie que les communautés religieuses ou de conviction nouvellement établies et les communautés considérées comme étant des minorités religieuses doivent bénéficier d'une protection égale à celle accordée à la communauté religieuse dominante<sup>28</sup>.

La liberté de religion ou de conviction s'inscrit dans le cadre plus large des droits de l'homme et est étroitement liée à d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales universels, tels que la liberté d'expression<sup>29</sup>, la liberté de réunion et d'association<sup>30</sup> et le droit à la non-discrimination. Conformément à ce qui précède, la décision du Conseil ministériel de Kiev a souligné que « la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction et l'ensemble des autres droits de l'homme

---

*Supplements to the Criminal Code, the Administrative Offences Code and the Law on the Relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia* » (ci-après avis conjoint sur l'Arménie), par. 22 à 24; « Avis conjoint intérimaire relatif à 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 », OSCE/BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2010)054, 22 décembre 2010, par. 43, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)054-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)054-f)> (ci-après avis conjoint intérimaire sur l'Arménie); *Grzelak c. Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 7710/02, arrêt du 15 juin 2010), par. 85; *Kokkinakis c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 14307/88, arrêt du 25 mai 1993), par. 31; et *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 24645/94, arrêt du 18 février 1999), par. 34.

27 « Observation générale n° 22 », par. 2, *op. cit.*, note 18; Avis conjoint intérimaire sur l'Arménie, par. 46 et 47, *op. cit.*, note 26.

28 Le Comité des droits de l'homme a prévenu que le « fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population » ne peut justifier une discrimination contre les adeptes d'autres religions ou croyances, Observation générale n° 22, par. 9, *op. cit.*, note 18.

29 Pour une analyse et un examen détaillés du lien entre le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'opinion et d'expression, voir « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction », Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/31/18), 23 décembre 2015, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/31/18>>.

30 *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, OSCE/BIDDH et Commission de Venise (Varsovie: BIDDH, 2010), 2<sup>ème</sup> édition, <<https://www.osce.org/odihr/73405>>; et *Lignes directrices sur la liberté d'association*, OSCE/BIDDH et Commission de Venise (Varsovie: BIDDH, 2015), <<https://www.osce.org/odihr/132371>>.

et libertés fondamentales sont interdépendants, sont reliés entre eux et se renforcent mutuellement »<sup>31</sup>.

Par *forum internum* s'entend la dimension intérieure du droit à la liberté de religion ou de conviction, à savoir la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix, ce qui inclut également le droit de changer de religion ou de conviction<sup>32</sup>. La liberté intérieure d'avoir ou d'adopter une religion, ainsi que d'en changer, n'étant pas soumise aux clauses relatives aux restrictions inscrites dans l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), une protection absolue est accordée au *forum internum*<sup>33</sup>.

La liberté de manifester une religion ou une conviction, qui constitue la composante externe de la liberté de religion ou de conviction, ou *forum externum*, protège toute une série d'actes. Les engagements de l'OSCE et les normes internationales et régionales protègent différentes manifestations des religions et convictions, individuellement ou en commun. La liberté de manifester une religion ou conviction consiste essentiellement, mais non exclusivement, en la liberté de culte et la liberté d'enseigner, de pratiquer et d'accomplir les rites de sa religion ou conviction<sup>34</sup>. Il peut y avoir des chevauchements considérables entre ces différents types de manifestation. Les manifestations de la liberté de religion ou de conviction ont été précisées en détail dans le Document de Vienne de l'OSCE, en 1989, en particulier en ce qui concerne ses dimensions collectives, communautaires<sup>35</sup>.

---

31 Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13, *op. cit.*, note 8.

32 CEDH, art. 9(1); Document de Copenhague 1990, par. 9.4, *op. cit.*, note 16; Document de Kiev 2013; DUDH, art. 18. S'agissant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans son observation générale n° 22, le Comité des droits de l'homme a interprété l'article 18 comme impliquant la liberté de changer de religion ou de conviction.

33 Convention américaine relative aux droits de l'homme, l'article 12(2) accorde une protection similaire. Voir l'observation générale n° 22, par. 3, *op. cit.*, note 18.

34 L'observation générale n° 22, *op. cit.*, note 18, précise la liberté de manifester une religion ou une conviction.

35 Pour la liste complète de ces manifestations, voir Document de Vienne 1989, par. 16.4, *op. cit.*, note 16. À titre d'exemple: établir et entretenir les lieux de culte; s'organiser conformément à sa propre structure hiérarchique et institutionnelle; choisir, nommer et remplacer son personnel; produire, importer et disséminer des publications

Certaines restrictions sont autorisées en ce qui concerne la liberté de manifester une religion ou une conviction uniquement<sup>36</sup>; elles sont strictement définies. Elles doivent être strictement justifiées, et il incombe toujours à l'État de prouver cette justification. Chaque restriction constitue une exception bien précise à la règle selon laquelle toute personne doit être libre d'exercer pleinement son droit à la liberté de religion ou de conviction. Les engagements de l'OSCE disposent également que le droit à la liberté de religion ou de conviction ne sera pas soumis à la moindre restriction, à l'exception de celles prévues par la loi et conformes aux obligations des États participants en vertu du droit international et à leurs engagements internationaux<sup>37</sup>.

En droit international des droits de l'homme, une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction n'est autorisée que si elle remplit tous les critères suivants:

- a. elle est prévue par la loi<sup>38</sup>;
- b. elle vise à protéger la sécurité, l'ordre, la santé ou la morale publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui<sup>39</sup>;

---

religieuses; solliciter et recevoir des contributions volontaires, qu'elles soient financières ou autres.

36 Les restrictions sont un concept différent de celui des dérogations, qui ne sont pas autorisées.

37 Document de Vienne 1989, par. 17, *op. cit.*, note 16; Document de Copenhague 1990, *op. cit.*, note 16, par. 9.4. Voir également la décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13, *op. cit.*, note 8.

38 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 18(3); CEDH, art. 9(2); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 12(3); Document de Vienne 1989, *op. cit.*, note 16; Document de Copenhague 1990, par. 9.4, *op. cit.*, note 16.

39 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 18(3); CEDH, art. 9(2), qui limite les motifs de restriction « 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 liberté d'autrui »; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 12, qui limite les motifs de restriction « à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui ».

- c. elle est nécessaire à la réalisation de l'un de ces objectifs et proportionnée au but visé<sup>40</sup>;
- d. elle n'est pas imposée à des fins discriminatoires ni appliquée de façon discriminatoire<sup>41</sup>.

La liberté de religion ou de conviction étant un droit inaliénable, il est essentiel que les critères permettant d'éventuelles restrictions soient appliqués avec la plus grande diligence et précision. Les restrictions imposées par l'État doivent nuire le moins possible et n'être employées qu'en dernier recours. En interprétant la portée des clauses de restrictions possibles, les États devraient comprendre la liberté de religion ou de conviction au sens large, conformément à la nécessité d'en assurer la pleine protection, telle que garantie en droit international<sup>42</sup>.

Pour qu'une restriction soit « prévue par la loi », la disposition juridique qui la définit doit être accessible et prévisible. Pour ce faire, elle doit être formulée de manière suffisamment précise pour permettre aux individus ou aux communautés de moduler leur conduite. En outre, aucune restriction ne peut être imposée rétroactivement ou arbitrairement à certains individus et groupes. Elle ne peut pas être imposée par des règles présentées comme des lois mais dont la formulation est si vague qu'elles ne disent pas clairement ce que prévoit le droit et qu'elles ouvrent la voie à une application arbitraire<sup>43</sup>.

**Légitimité:** Le critère du « but légitime » signifie que des restrictions ne peuvent être appliquées qu'aux fins prévues par les dispositions relatives à la liberté de religion ou de conviction et qu'elles ne sont pas

---

40 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 18(3); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 12; CEDH, art. 9(2) («nécessaires, dans une société démocratique, à ...»).

41 Observation générale n° 22, par. 8, *op. cit.*, note 18.

42 *Ibid.* « En interprétant la portée des clauses relatives aux restrictions autorisées, les États parties devraient s'inspirer de la nécessité de protéger les droits garantis en vertu du Pacte (...). Les restrictions imposées (...) ne doivent pas être appliquées d'une manière propre à vicier les droits garantis par l'article 18. »

43 « Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République Kirghize », OSCE/BIDDH et Commission de Venise, CDL-AD(2008)032, 28 octobre 2008 <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282008%29032-f>>.

autorisées pour des motifs autres que ceux visés par les instruments internationaux, même si ces motifs seraient autorisés en tant que restrictions à d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales<sup>44</sup>. À cet égard, le droit international ne considère pas que la « sécurité » ou la « sécurité nationale » constituent des motifs autorisant la restriction de manifester sa liberté de religion ou de conviction.

**Nécessité:** Les restrictions doivent être « nécessaires » conformément aux motifs de restriction précisés dans les dispositions relatives à la liberté de religion ou de conviction. Pour être nécessaire, une restriction doit être directement reliée et proportionnée au besoin sur lequel elle repose<sup>45</sup> et l'ingérence doit correspondre à un besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime visé<sup>46</sup>. Le concept de « besoin social impérieux » doit être interprété strictement<sup>47</sup>.

**Proportionnalité:** Pour qu'une ingérence soit « proportionnée », il doit exister un lien logique et solide entre un but légitime et les moyens employés pour l'atteindre. Même dans le contexte de la sécurité, les mesures prises pour restreindre les droits de l'homme doivent être appropriées afin qu'elles assurent leur fonction protectrice. Le simple fait qu'une mesure suffise à atteindre un objectif en matière de sécurité ne suffit pas à lui faire réussir le test rigoureux de la proportionnalité. Le principe de proportionnalité impose que la restriction soit strictement nécessaire pour atteindre le but visé et prévoit l'utilisation du moyen le moins intrusif à disposition<sup>48</sup>.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a affirmé qu'une restriction ne pouvait être imposée à des fins discriminatoires ni

---

44 Observation générale n° 22, *op. cit.*, note 18.

45 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 18(3); Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 12(3); CEDH, art. 9(2).

46 *Wingrove c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 17419/90, arrêt du 25 novembre 1996), par. 53.

47 *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ukraine*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 77703/01, arrêt du 14 juin 2007) par. 116; *Gorzelik et autres c. Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 44157/98, arrêt du 17 février 2004), par. 94 et 95.

48 Voir l'avis conjoint sur l'Arménie et l'avis conjoint intérimaire sur l'Arménie, *op. cit.*, note 26.

appliquée de façon discriminatoire<sup>49</sup>. En tant que principe général, une distinction sera considérée comme indirectement discriminatoire si elle n'a aucune justification objective et raisonnable ou si elle est disproportionnée par rapport au but qu'elle servirait. Dans le contexte de la liberté de religion ou de conviction et la sécurité, les États participants doivent veiller à ce que les mesures adoptées n'établissent pas de discrimination fondée sur la religion ou la conviction.

---

49 Observation générale n° 22, par. 8, *op. cit.*, note 18. L'OSCE reconnaît que la protection contre la discrimination est indispensable pour parvenir à une paix et à une sécurité durables. Voir, par exemple, « *OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension* », OSCE, 2 décembre 2003, <<https://www.osce.org/eea/20705>>.

---

## 3. Liberté de religion ou de conviction et sécurité: principes directeurs

---

Le présent chapitre contient un ensemble de principes visant à aider et à orienter les États participants de l'OSCE à élaborer et à mettre en œuvre diverses mesures, politiques et lois ayant pour but de garantir la liberté de religion ou de conviction et la sécurité. Les principes directeurs énoncés ci-après sont ancrés dans l'approche globale de l'OSCE en matière de sécurité. Ils ne sont pas exhaustifs et sont éclairés par et conformes à l'ensemble des engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine et les normes internationales pertinentes<sup>50</sup>. L'analyse et les recommandations qui figurent au chapitre 4 devraient être lues à la lumière de ces sept principes directeurs.

### PRINCIPES DIRECTEURS

1. Des mesures éducatives propices au respect de la diversité religieuse ou de conviction sont essentielles. Elles devraient<sup>51</sup>:
  - a. être prises non seulement à l'école mais également dans d'autres institutions (par exemple, musées, bibliothèques, centres du patrimoine culturel);

---

50 Pour la liste complète des engagements, voir note de bas de page 16.

51 Voir, par exemple, Document de Vienne 1989, Document de Copenhague 1990, Document de Budapest 1994, « Document de la dixième réunion du Conseil ministériel de Porto 2002 », OSCE (ci-après Document de Porto 2002), Document de Sofia 2004, Document de Ljubljana 2005, Document de Bruxelles 2006 et Document de Madrid 2007.

- b. transmettre des informations objectives et exactes sur différentes religions et convictions, et, partant, combattre l'analphabétisme religieux qui alimente les stéréotypes négatifs, les perceptions erronées et les préjugés religieux;
  - c. donner la possibilité aux personnes qui évoluent dans différents contextes religieux ou de conviction, y compris aux non-croyants, de se rencontrer et de vivre la diversité avec naturel;
  - d. donner aux participants les connaissances, attitudes, valeurs et compétences nécessaires au bon vivre ensemble dans la diversité;
  - e. être fondées sur le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme de tout un chacun;
  - f. viser à réduire les conflits dus à une incompréhension des convictions d'autrui.
2. Des programmes de sensibilisation de l'ensemble de la société aux communautés religieuses ou de conviction, à leurs droits de l'homme et à la signification de la diversité religieuse ou de conviction sont essentiels. Ils devraient<sup>52</sup>:
- a. être élaborés et menés dans le cadre d'une collaboration entre l'État et d'autres parties prenantes, notamment les organisations de la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme, les institutions du patrimoine culturel, les professionnels de l'éducation, les médias et les communautés religieuses ou de conviction;
  - b. sensibiliser leurs bénéficiaires à la diversité religieuse ou de conviction et la leur faire vivre;

---

52 Voir, par exemple, Document de Bucarest 2001, Document de Ljubljana 2005 et Document de Bruxelles 2006.



- c. mettre l'accent sur la valeur de la diversité religieuse ou de conviction en tant que source d'enrichissement mutuel des sociétés;
  - d. viser à faire reculer les stéréotypes négatifs qui accroissent la discrimination, l'hostilité et l'intolérance dans la société en favorisant une meilleure compréhension et un plus grand respect des différentes religions et convictions.
3. Le dialogue interconfessionnel, le dialogue interreligieux et les partenariats qui combattent l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction, qui encouragent la compréhension et le respect mutuel entre les individus et les communautés de différentes religions ou convictions et qui font progresser la liberté de religion ou de conviction pour toutes les personnes, sont essentiels. Ils devraient<sup>53</sup>:
- a. respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction;
  - b. respecter le caractère volontaire de la participation des communautés religieuses ou de conviction;
  - c. faire une place à la diversité existante des communautés religieuses ou de conviction, y compris aux communautés nouvellement établies et à celles qui comptent peu de membres, en particulier si l'État l'encourage ou la facilite;
  - d. garantir, autant que possible, l'égale participation des femmes et des hommes, ainsi que la participation significative et substantielle des jeunes, en particulier si l'État l'encourage ou la facilite;
  - e. comprendre des activités informelles, compte tenu de leur contribution particulièrement importante aux efforts déployés pour

---

53 Voir, par exemple, Document de Maastricht 2003, Document de Ljubljana 2005 et Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13.

faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour toutes les personnes ainsi que pour renforcer la compréhension mutuelle et promouvoir la tolérance.

4. Le dialogue et les projets de coopération entre les États participants et les communautés religieuses ou de conviction sur des questions relatives à la liberté de religion ou de conviction et la sécurité sont essentiels. Ils devraient<sup>54</sup>:
  - a. faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour toutes les personnes, ainsi que d'autres droits de l'homme;
  - b. prévenir et combattre la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction, notamment en s'élevant avec force et rapidement contre tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence;
  - c. garantir une sécurité de vaste portée et durable;
  - d. être ouverts à la participation de toutes les communautés religieuses ou de conviction présentes dans la société;
  - e. respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction;
  - f. respecter le caractère volontaire de la participation des communautés religieuses ou de conviction;
  - g. ne pas être limités aux efforts déployés à l'échelon national ou fédéral mais également être entrepris aux niveaux local ou municipal;

---

54 *Ibid.*

- h. veiller à ce que les voies de communication restent toujours ouvertes et à ce que le dialogue et la coopération se fassent de manière régulière et non sporadique;
  - i. servir à faire connaître le rôle que les communautés religieuses ou de conviction peuvent jouer face aux préoccupations relatives à la sécurité et encourager leur participation proactive.
5. Des politiques qui encouragent le respect de la diversité religieuse ou de conviction et qui s'appuient sur cette diversité existante ou naissante sont essentielles au développement d'une société pacifique, sûre et solidaire. Elles devraient<sup>55</sup>:
- a. faire en sorte que la violence ne soit ni assimilée ni associée à la religion ou à la conviction en général;
  - b. faire en sorte que la violence ne soit ni assimilée ni associée à une religion ou à une conviction en particulier;
  - c. faire en sorte que la responsabilité des actes violents commis par des individus ou des groupes d'individus ne soit pas attribuée à une communauté religieuse ou de conviction;
  - d. faire en sorte que toute difficulté ou tension pouvant survenir autour de la question du pluralisme religieux ou de conviction ne soit pas exploitée à des fins politiques;
  - e. encourager les représentants des États participants à toujours s'élever avec force et rapidement contre tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

---

55 Voir, par exemple, Document de Porto 2002, Document de Ljubljana 2005.

6. Un cadre constitutionnel et juridique qui fait progresser la liberté de religion ou de conviction pour toutes les personnes est essentiel et devrait tenir compte des principes suivants<sup>56</sup> :
- a. Le respect de la liberté de religion ou de conviction et des autres droits de l'homme est essentiel pour garantir la sécurité ;
  - b. Quand des mesures qui limitent la liberté de religion ou de conviction sont nécessaires pour garantir la sécurité dans des cas précis, la sécurité n'est globale et durable que si ces mesures respectent la dignité humaine et les droits de l'homme ;
  - c. Au moment d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures qui limitent la liberté de religion ou de conviction, il convient de garder à l'esprit qu'elles ont des effets différents sur les hommes et les femmes ;
  - d. Au moment d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures qui limitent la liberté de religion ou de conviction, il convient de garder à l'esprit qu'elles ont des effets différents sur les personnes ou les groupes en situation de vulnérabilité, notamment, mais non exclusivement, les enfants, les personnes handicapées, les minorités nationales, les communautés religieuses ou de conviction minoritaires, les non-croyants, les convertis, les demandeurs d'asile, les migrants et les réfugiés ;
  - e. Les lois, les réglementations, les pratiques et les politiques doivent être transparentes et exemptes de discrimination, notamment fondée sur l'appartenance ethnique, le genre, la nationalité, la race, la religion ou la conviction ;
  - f. Il convient de répondre aux préoccupations liées à la sécurité par des lois pénales ou sur l'ordre public spécifiques et non par des

---

56 Voir, par exemple, Acte final d'Helsinki de 1975, Document de Vienne 1989, Document de Copenhague 1990, et Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13.

- lois élaborées dans le but de cibler et de restreindre la liberté de religion ou de conviction au nom de la sécurité;
- g. Les mesures limitant la liberté de religion ou de conviction doivent être prévues par la loi;
  - h. Les restrictions doivent être clairement motivées et nécessaires pour atteindre les buts légitimes énoncés limitativement au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
  - i. Les individus doivent disposer d'un recours efficace pour faire appel des mesures en question ou des décisions prises pour les mettre en œuvre, ou en demander la révision.
7. Toute mesure légale restreignant la liberté de religion ou de conviction que les États participants jugent nécessaire pour garantir la sécurité devrait<sup>57</sup>:
- a. porter expressément sur un comportement criminel ou illégal et non sur des pensées ou des convictions;
  - b. porter précisément sur une activité illégale d'individus ou de groupes et éviter de les cibler pour leur religion ou conviction;
  - c. définir clairement les termes utilisés dans le cadre juridique en évitant d'employer des termes vaguement définis qui ouvrent la porte à des interprétations très diverses et à une application arbitraire;

---

57 Voir, par exemple, Document de Vienne 1989, Document de Copenhague 1990, Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13 et Déclaration n° 1/16, «Le renforcement des efforts déployés par l'OSCE pour prévenir et combattre le terrorisme», Hambourg, 2016. Voir également l'aperçu des engagements de l'OSCE liés à la lutte contre le terrorisme (selon la dernière mise à jour de mars 2018), <<https://www.osce.org/node/26365?download=true>>.

- d. ne pas sanctionner des communautés religieuses ou de conviction pour le comportement illégal d'individus ou de groupes qui en font partie;
- e. être exempte de discrimination, notamment fondée sur l'appartenance ethnique, le genre, la nationalité, la race, la religion ou la conviction;
- f. n'être imposée qu'en dernier recours;
- g. être directement liée et proportionnée au but légitime visé et constituer le moyen le moins intrusif pour y parvenir;
- h. être assortie d'orientations afin de réduire au minimum le risque d'utilisation abusive de ces mesures ou d'abus de pouvoir discrétionnaire de la part de membres de services de l'État ou d'administrateurs.

Au moment d'envisager l'application des principes directeurs énoncés ci-dessus, les trois points suivants doivent être pris en compte:

1. Il convient de considérer que les principes directeurs font partie d'une approche globale visant à garantir la liberté de religion ou de conviction et la sécurité, prévue dans l'Acte final d'Helsinki et reprise dans les engagements ultérieurs de l'OSCE. Même s'il incombe principalement aux autorités des États participants de l'OSCE de garantir la sécurité tout en protégeant la liberté de religion ou de conviction, d'autres ont un rôle important à jouer dans l'interface entre la liberté de religion ou de conviction et la sécurité, par exemple les communautés religieuses ou de conviction<sup>58</sup>, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, dont les organisations

---

<sup>58</sup> Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13 dans laquelle le Conseil ministériel a prié les États participants de l'OSCE d' « encourager à associer, en temps voulu, les communautés religieuses et de conviction aux débats publics sur les initiatives législatives pertinentes », *op. cit.*, note 8.

confessionnelles et les organisations qui œuvrent à la défense des droits de l'homme en général, ainsi que les médias;

2. En garantissant le plein respect de tous leurs engagements liés à la dimension humaine, les États participants créeront les conditions nécessaires pour que les acteurs non étatiques jouent leur rôle et contribuent à une sécurité durable;
3. On ne peut régler les difficultés liées à la liberté de religion ou de conviction et la sécurité par la simple adoption de sanctions légales par l'État; il faut commencer par prendre une vaste série de mesures non restrictives, telles que le déploiement d'activités éducatives, de programmes de sensibilisation, d'un dialogue et de partenariats interconfessionnels et interreligieux, et la coopération au sein de la communauté.

---

## 4. Questions et recommandations liées à la liberté de religion ou de conviction et la sécurité

---

Le présent chapitre est consacré à quatre questions importantes à la croisée de la liberté de religion ou de conviction et de la sécurité. Ces quatre questions – enregistrement, discours et publications « extrémistes », fouille des lieux de culte et conversion – se posent dans toute la région de l'OSCE et sont au premier rang des points abordés par les décideurs et les communautés religieuses en ce qui concerne la liberté de religion et de conviction et la sécurité. Elles montrent bien comment la liberté de religion et de conviction et la sécurité se chevauchent concrètement.

La question et les réponses qui figurent au début de chaque section visent à préciser plusieurs points complexes au sujet de la liberté de religion ou de conviction et la sécurité. La partie consacrée à chaque question conclut par des recommandations.



#### 4.1 ENREGISTREMENT ET RADIATION DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES OU DE CONVICTION ET SÉCURITÉ

Les autorités des États participants de l'OSCE considèrent parfois que les valeurs, les principes et les enseignements de certaines communautés religieuses ou de conviction ne sont pas compatibles avec ceux de la majorité de la population du pays. Elles affirment que cette incompatibilité peut menacer la coexistence et la cohésion sociale, et, partant, la sécurité. Ces craintes sont exacerbées quand les groupes religieux ou de conviction que l'État considère comme « extrémistes » propagent des idées jugées comme une menace à l'ordre public, l'identité nationale, l'homogénéité de la société ou la coexistence pacifique. Certains gouvernements sont préoccupés par le fait que ces communautés religieuses ou de conviction ont acquis la personnalité juridique au moyen de procédures d'enregistrement et, partant, un statut juridique, une reconnaissance, des avantages, des exemptions et des privilèges. En réponse à cette préoccupation, les autorités ont refusé d'enregistrer certaines communautés, ou les ont radiées des listes, ou ont promulgué des lois d'enregistrement plus restrictives et demandé aux communautés déjà enregistrées de procéder à un nouvel enregistrement. Ces mesures ont empêché certaines communautés religieuses ou de conviction de s'enregistrer et d'accéder à la personnalité juridique ou de la conserver.

*En quoi la question de la personnalité juridique est-elle importante pour les communautés religieuses ou de conviction ?*

L'accès à la personnalité juridique relève du champ du droit à la liberté de religion ou de conviction. Quand la vie associative de la communauté n'est pas protégée par cette liberté, nombre d'aspects de la liberté de religion ou de conviction de l'individu deviennent vulnérables<sup>59</sup>. Cela

---

59 *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000), par. 62.

inclut la possibilité de pratiquer sa religion ou sa conviction avec autrui, ce qui met en péril la viabilité de la communauté elle-même.

En vertu du droit international des droits de l'homme, le refus par l'État d'accorder la personnalité juridique à une association de personnes au motif de la religion ou de la conviction équivaut à une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction dans le contexte de la liberté d'association, sauf s'il est prouvé que cette association participe à des activités illégales<sup>60</sup>. Les États participants de l'OSCE se sont donc engagés à « [accorder], sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'apprêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur État, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays »<sup>61</sup>.

Malgré l'importance de la personnalité juridique pour la jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction<sup>62</sup>, les communautés religieuses ou de conviction ne devraient pas être tenues de demander la personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas. L'acquisition de la personnalité juridique est une option prévue par certains États participants. Lorsqu'ils élaborent des systèmes d'enregistrement, les États participants devraient être guidés par le principe selon lequel l'enregistrement vise à faciliter, et non entraver ou contrôler, les activités des communautés religieuses ou de conviction<sup>63</sup>. Les États participants

---

60 *Kimlya et autres c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme (requêtes n<sup>os</sup> 76836/01 et 32782/03, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009), par. 84; *Témoins de Jehovah de Moscou et autres c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n<sup>o</sup> 302/02, arrêt du 10 juin 2010), par. 101; *Gorzelik et autres c. Pologne*, Cour européenne des droits de l'homme, par. 52; et *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n<sup>o</sup> 26695/95, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1998), par. 31.

61 Document de Vienne 1989, par. 16.3, *op. cit.*, note 16.

62 *Bessarabie c. Moldova*, Cour européenne des droits de l'homme, *op. cit.*, note 26; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n<sup>o</sup> 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008); *Izzettin Dogan c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n<sup>o</sup> 62649/10, arrêt du 26 avril 2016). Il convient de relever que les croyants et les non-croyants, ainsi que les communautés religieuses ou de conviction, détiennent toujours des droits en vertu du droit international des droits de l'homme, même en l'absence d'enregistrement ou en cas de refus d'enregistrement ou de radiation.

63 Une description détaillée du cadre juridique international relatif à l'accès des communautés religieuses ou de conviction à la personnalité juridique et des exemples de bonnes pratiques d'États participants de l'OSCE figurent dans la Partie III du

devraient donc veiller à ce que les communautés religieuses ou de conviction aient le droit d'acquiescer une personnalité juridique dont la nature et le niveau leur permet de mener l'ensemble de leurs activités liées à leur religion ou leur conviction.

Un système d'enregistrement accessible peut encourager les communautés religieuses ou de conviction, y compris celles à l'égard desquelles un État participant nourrit des préoccupations, à agir dans les limites fixées par le système juridique. L'expérience montre que l'enregistrement peut contribuer à établir des relations stables et de confiance entre l'État et les communautés religieuses ou de conviction.

*En quoi le terme « extrémisme » pose-t-il problème en lien avec l'enregistrement et la radiation des communautés religieuses ou de conviction?*

Les États évoquent souvent des préoccupations autour de « l'extrémisme » pour justifier la nécessité de contrôler strictement les activités de personnes et de communautés religieuses ou de conviction dans l'intérêt de la sécurité. « L'extrémisme » est néanmoins un terme imprécis pour lequel il n'existe pas de définition généralement admise, ce qui ouvre la voie à des interprétations extrêmement larges et vagues, ainsi qu'à une application arbitraire de la loi.

On confond souvent « extrémisme » et violence, même si aucune donnée empirique ne laisse supposer qu'il existe un lien de cause à effet ni d'escalade entre une pensée « extrémiste » et un acte violent, ni qu'une pensée « extrémiste » implique une volonté de commettre un acte violent qui obligerait l'État à intervenir<sup>64</sup>. Par conséquent, le phénomène de

---

document intitulé *Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, *op. cit.*, note 20.

64 Voir « Expert Meeting on Security, Radicalization, and the Prevention of Terrorism », OSCE, 10 octobre 2008, <<https://www.osce.org/odihr/34379>>. Au paragraphe 26, il est dit que les hypothèses qui n'ont pas été prouvées sont notamment la notion de la « pente glissante » vers la radicalisation qui crée un amalgame entre une forme de croyance religieuse plus fondamentale et la volonté d'utiliser des tactiques terroristes. D'après cette théorie, une personne passe, de manière globalement linéaire, d'opinions religieuses conventionnelles à des opinions et pratiques religieuses plus

l'extrémisme violent doit être clairement distingué du concept d'« extrémisme ». Le fait d'avoir des avis « extrêmes » ne constitue pas en soi une menace pour la sécurité<sup>65</sup>.

En outre, des violations des droits de l'homme risquent d'être commises si les mesures visant à prévenir et à combattre l'« extrémisme » ciblent l'activité non violente. Le droit d'avoir une opinion et la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix ne doivent pas être soumis à la moindre restriction<sup>66</sup>. Les normes internationales rappellent expressément que des termes tels que l'« extrémisme » ne doivent pas être utilisés pour réprimer des manifestations légitimes d'une religion ou d'une conviction, ni pour cibler des individus ou des communautés religieuses ou de conviction dont les croyances sont différentes ou considérées comme « inhabituelles »<sup>67</sup>. La liberté de pensée et la liberté de religion ou de conviction sont mises en péril du fait que l'accent est davantage mis sur les convictions et les idéologies que sur la preuve d'un comportement criminel. Par conséquent, les États participants devraient veiller à ce que les mesures liées à la sécurité ciblent les comportements et non les opinions ou convictions et à ce qu'elles fassent la distinction entre l'extrémisme violent et l'« extrémisme »<sup>68</sup>. Ils doivent

---

extrêmes avant de basculer dans la violence. Cette théorie n'est étayée par aucune donnée empirique.

- 65 Pour un examen critique du concept d'« extrémisme » et ses conséquences, voir le Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/31/65), 29 avril 2016, par. 21 et 22, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/31/65>>.
- 66 L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'autorise aucune restriction à la liberté de pensée et de conscience. Cette liberté est protégée d'une manière absolue, tout comme le fait que nul ne peut être inquiété pour ses opinions, en vertu du paragraphe 1 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- 67 Voir « Comments on Amendments and Additions to the Law of the Kyrgyz Republic On Freedom of Religion and Religious Organizations in the Kyrgyz Republic », OSCE/ BIDDH, 22 mars 2012, par. 18 et 19, <<http://www.legislationonline.org/documents/id/16881>>.
- 68 « Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme », Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/33/29), 21 juillet 2016, par. 6.1, <<http://www.undocs.org/fr/A/HRC/33/29>>; « Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie », Commission de Venise, CDL-AD(2012)016, 20 juin 2012, par. 59 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-f)>.

s'abstenir de cibler l'« extrémisme » sans preuve d'un lien avec des actes de violence ou une incitation à la violence.

*Quels sont les motifs présidant au refus de la personnalité juridique et à la radiation d'une communauté religieuse ou de conviction ?*

À la lumière des conséquences profondes que le refus de la personnalité juridique ou la radiation a sur les communautés religieuses ou de conviction, tout refus et toute radiation doivent être justifiés strictement par les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Étant donné qu'il s'agit de mesures de dernier recours, ces décisions doivent être justifiées par des arguments particulièrement forts afin d'être proportionnées. Elles ne peuvent être envisagées qu'en cas de violations graves et répétées mettant en péril l'ordre public et uniquement si des sanctions moins lourdes telles qu'un avertissement, une amende ou un retrait des avantages fiscaux ne peuvent être appliquées effectivement<sup>69</sup>.

Le refus de la personnalité juridique ou la radiation d'une communauté religieuse ou de conviction ne devraient pas se fonder sur des menaces présumées à la sécurité mais clairement sur des éléments attestant d'actes illégaux commis par la communauté religieuse ou de conviction en question. Du point de vue des droits de l'homme, ces mesures ne peuvent être considérées comme nécessaires que lorsque preuve est faite que la communauté est impliquée dans une activité criminelle ou qu'elle participe à des actes qui tombent sous le coup des restrictions à la manifestation collective d'une religion ou d'une conviction admises en droit international des droits de l'homme. La charge de la preuve incombe à l'État qui doit démontrer que les individus ou les communautés religieuses ou de conviction se livrent à la violence ou appellent à la haine, appel qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, ou qu'ils portent autrement atteinte aux droits et libertés d'autrui.

---

69 « Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan », CDL-AD(2012)022, 15 octobre 2012, par. 93 et 94, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e)>.

Des préoccupations infondées selon lesquelles des croyants, voire les responsables d'une communauté religieuse ou de conviction, sont impliqués dans des activités extrémistes violentes, c'est-à-dire des activités caractérisées par la violence ou l'incitation à la violence, ne constituent pas des motifs suffisants pour refuser la personnalité juridique ou radier l'ensemble de la communauté. Le fait que certaines personnes soient mêlées à de tels actes ne signifie pas que la totalité de la communauté religieuse ou de conviction partage ce point de vue ou cautionne ces activités. Dans de tels cas, les actions et responsabilités de l'individu et du groupe doivent être toujours être considérées séparément. Tout méfait commis par un individu doit donc faire l'objet d'une procédure pénale, administrative ou civile à l'encontre de l'intéressé et non de la communauté religieuse ou de conviction dans son ensemble<sup>70</sup>.

Lorsque le refus de la personnalité juridique ou la radiation sont autorisés, ces procédures doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif et/ou d'un réexamen par les tribunaux<sup>71</sup>. La procédure d'appel doit être rapide, transparente et non discriminatoire. Le refus de la personnalité juridique ou la radiation des communautés religieuses ou de conviction ne doivent pas être autorisés tant que toutes les voies de recours n'ont pas été épuisées.

---

70 Avis conjoint intérimaire sur l'Arménie, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, par. 99, *op. cit.*, note 26.

71 *Témoins de Jehovah de Moscou et autres c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 302/02, arrêt du 10 juin 2010), par. 175; « Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary », Commission de Venise, par. 38.

*Le refus de la personnalité juridique ou la radiation sont-ils des outils efficaces pour combattre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme ?*

Il n'est pas prouvé que le refus de la personnalité juridique et la radiation des communautés religieuses ou de conviction soient efficaces pour combattre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme. Au contraire, outre le fait qu'elles risquent d'imposer des restrictions abusives à la liberté de religion ou de conviction d'individus et de communautés religieuses ou de conviction, de telles mesures peuvent également avoir des conséquences imprévues et des effets pervers. Elles peuvent accroître le sentiment qu'à une communauté d'être injustement ciblée et discriminée, ce qui peut la rendre plus sensible à des idées qui pourraient être considérées comme relevant de l'extrémisme violent ou qui contribuent à la radicalisation terroriste. En outre, elles peuvent éroder la confiance entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou de conviction et risquent d'isoler ces communautés dans les actions sociales de grande ampleur menées pour garantir la sécurité. Dans certains cas, elles peuvent pousser les activités d'une communauté dans la clandestinité, ce qui peut compliquer davantage l'obtention d'informations fiables sur les activités que celle-ci conduit.

## Recommandations

### *États participants*

1. Les États participants devraient s'abstenir d'adopter des mesures d'ordre juridique ou autre fondées sur des concepts tels que l'« extrémisme » ou l'« extrémisme religieux », ou y faisant référence, compte tenu du fait que ces termes sont vagues et qu'ils risquent d'être employés de manière abusive (caractère excessivement discrétionnaire ou discriminatoire).
2. Quand des croyants ou des groupes de croyants sont mêlés à des activités criminelles ou illégales, les États participants ne devraient pas rejeter la faute sur l'ensemble de la communauté et devraient uniquement sanctionner les individus concernés.
3. Les États participants devraient prévoir des options et des procédures adaptées permettant aux communautés religieuses ou de conviction d'obtenir une personnalité juridique dont la nature et le niveau leur permet de mener toutes leurs activités liées à leur religion ou à leur conviction, si elles le souhaitent. Toutefois, les États participants ne devraient pas faire de l'acquisition de la personnalité juridique une condition préalable à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction par un individu ou une communauté.
4. Les États participants devraient veiller à ce que tout refus de la personnalité juridique ou toute radiation d'une communauté religieuse ou de conviction respecte les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
5. Lorsque décision est prise de refuser la personnalité juridique d'une communauté religieuse ou de conviction ou de radier celle-ci, les États participants devraient en exposer les motifs à la communauté en question.



6. Au moment de communiquer la décision portant refus de la personnalité juridique ou radiation d'une communauté religieuse ou de conviction, les États participants devraient éviter d'employer des expressions qui pourraient être perçues comme stigmatisant la communauté religieuse ou de conviction en question. Ils devraient également prendre des mesures volontaristes (par exemple, sensibilisation, éducation et promotion du dialogue interconfessionnel et interreligieux) afin de s'attaquer à toute suspicion, méfiance, intolérance ou discrimination à l'égard de la communauté, en vue de garantir la coexistence pacifique et la sécurité.
7. Les États participants devraient veiller à ce que les décisions portant refus de la personnalité juridique ou radiation d'une communauté religieuse ou de conviction puissent faire l'objet d'un recours effectif et d'une procédure de réexamen.

#### *Communautés religieuses ou de conviction*

8. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à participer aux efforts déployés pour garantir la sécurité dans leur société en participant à un dialogue ouvert, constructif et fondé sur la confiance avec les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes concernées.

#### *Société civile*

9. Les organisations de la société civile sont invitées à mener des activités de plaidoyer afin de faire en sorte que la législation, les politiques et les pratiques relatives à l'enregistrement et à la personnalité juridique soient conformes aux normes internationales.

## 4.2. DISCOURS ET PUBLICATIONS « EXTRÉMISTES » ET SÉCURITÉ

Les discours jugés « extrémistes » de croyants ou de responsables de communautés religieuses ou de conviction peuvent être considérés comme une menace pour la sécurité. Afin de se prémunir contre le mal que ces discours pourraient causer, certains États participants de l'OSCE ont pris des mesures qui les incriminent ou qui les censurent.

Des préoccupations ont également été exprimées quant au fait que certaines formes de publications religieuses (en ligne et hors ligne), y compris des textes sacrés, pouvaient menacer la paix et la sécurité en raison d'un contenu prétendument « extrémiste ». Ces documents inciteraient à la violence, contiendraient des images ou des propos violents, ou porteraient des affirmations d'absolutisme religieux ou de supériorité d'une religion. Face à cela, des États peuvent prendre des mesures qui interdisent ou censurent certains documents religieux ou en interdisent l'importation et la distribution. L'analyse d'« experts » nommés par les autorités sert parfois à déterminer si un texte religieux est fidèle à la doctrine ou s'il est assimilable à un document « extrémiste ».

*L'expression religieuse est-elle protégée par la liberté d'opinion et d'expression et par la liberté de religion ou de conviction ?*

L'expression religieuse est protégée à la fois par le droit à la liberté d'opinion et d'expression et par le droit à la liberté de religion ou de conviction. Ces deux libertés sont au cœur des sociétés démocratiques. Ce sont des droits interdépendants qui se renforcent mutuellement et qui se complètent pour garantir la liberté de communiquer<sup>72</sup>. La liberté d'exprimer ses convictions intimes est essentielle au pluralisme qui

---

72 Voir « Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction », *op. cit.*, note 29, p. 13 et 14; Bielefeldt, H. Ghanea, N. et Wiener, M., *Freedom of Religion or Belief – An International Law Commentary*, p. 481 à 506.

caractérise les sociétés démocratiques; la communication au sein des communautés religieuses ou de conviction et entre elles est un élément essentiel de la liberté de religion ou de conviction.

*Quelles restrictions peut-on légitimement imposer à l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ?*

En vertu du droit international, les droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression ne confèrent pas le droit de défendre des convictions qui incitent à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence à l'égard d'autrui. La liberté de tenir des propos religieux est protégée généralement en droit international par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En son paragraphe 2, l'article 19 dispose que l'exercice du droit à la liberté d'expression « comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales » et que le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques font partie des motifs légitimes pouvant être invoqués pour le restreindre. La liberté d'expression est également visée par le paragraphe 2 de l'article 20, qui impose aux États parties d'interdire tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Les normes internationales n'interdisent donc pas tout appel à la haine. L'alinéa a) de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques imposent aux États parties de restreindre tout appel à la haine qui incite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. En outre, l'alinéa a) de l'article 4 de la CERD interdit également la simple « diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale » sans référence à l'incitation.

Le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, est un texte non contraignant qui a été cependant largement accepté par la communauté internationale. Il énonce six éléments permettant de déterminer si un discours constitue

une « incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence » et si ces propos sont suffisamment graves pour exiger l'adoption de mesures juridiques restrictives. Ces six critères sont : le contexte, l'orateur (y compris la position de cette personne ou de son organisation), l'objet, le contenu ou la forme, l'ampleur du discours et la probabilité du préjudice (y compris l'imminence)<sup>73</sup>.

Avant d'incriminer, d'engager des poursuites ou d'imposer des limites intrusives au discours religieux qui semble « extrémiste », les pouvoirs publics devraient établir les faits avec discernement. Ils devraient examiner le propos à la lumière des six éléments susmentionnés afin d'établir s'il constitue une incitation à des faits de discrimination, d'hostilité ou de violence réels<sup>74</sup>. Former les responsables de l'application des lois et les membres du pouvoir judiciaire à l'application de l'examen en six étapes décrit dans le Plan d'action de Rabat peut aider à déterminer si le seuil de l'incitation à la haine a été franchi. Seul le discours qui tombe sous le coup de l'application du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit être interdit. En outre, étant donné que toute restriction à la liberté d'expression doit

---

73 « Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence », dans « Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les ateliers d'experts sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse », Assemblée générale des Nations Unies, 11 janvier 2013, appendice, par. 29, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/22/17/Add.4>>. Plusieurs experts indépendants et organes de contrôle des droits de l'homme ont adopté cet examen du seuil en six points : voir par exemple le « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt » (Faire face aux manifestations de haine religieuse collective), Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/25/58), 26 décembre 2013, par. 58, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/25/58>> ; et la « Recommandation générale n° 35 : Lutte contre les discours de haine raciale », Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD/C/GC/35), 12-30 août 2013, par. 15, <<https://undocs.org/fr/CERD/C/GC/35>>. La Cour européenne des droits de l'homme utilise des critères similaires pour déterminer : si les propos ont été tenus dans un contexte politique ou social tendu ; si les propos, correctement interprétés et appréciés dans leur contexte immédiat ou plus général, peuvent passer pour un appel direct ou indirect à la violence ou pour une justification de la violence, de la haine ou de l'intolérance ; la manière dont les propos ont été formulés ; leur capacité – directe ou indirecte – à nuire ; et la proportionnalité des sanctions : voir *Perinçek c. Suisse* (Grande Chambre) (requête n° 27510/08, arrêt du 15 octobre 2015), par. 204 à 208 ; *Stomakhin c. Russie* (requête n° 52273/07, arrêt du 8 octobre 2018), par. 88 à 134, en particulier par. 93. <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1827310>>.

74 Voir *Stomakhin c. Russie* (requête n° 52273/07, arrêt du 8 octobre 2018), par. 93.

respecter les règles et garanties générales relatives aux limites autorisées, même quand le paragraphe 2 de l'article 20 s'applique, les États parties doivent justifier toute restriction dans le strict respect du paragraphe 3 de l'article 19<sup>75</sup>. A cet égard, le Plan d'action de Rabat suggère un éventail de réponses dans lequel les mesures pénales devraient être prises en dernier recours<sup>76</sup>.

### *Quelle est la place des publications religieuses ?*

En 1989, les États participants de l'OSCE ont confirmé qu'ils respecteraient le droit des croyants et des communautés de croyants d'acquérir, de posséder et d'utiliser des livres sacrés et des publications religieuses dans la langue de leur choix, ainsi que d'autres objets liés à la pratique d'une religion ou d'une conviction. Ils se sont également engagés à autoriser les cultes, les institutions et les organisations religieuses à produire, à importer et à diffuser publications et objets religieux<sup>77</sup>.

Les publications religieuses sont un aspect de l'expression religieuse. Elles sont également protégées par la liberté d'opinion et d'expression, et par la liberté de religion ou de conviction. Toute ingérence dans la production, l'importation ou la diffusion de ces publications peut constituer une violation de ces droits de l'homme et doit être strictement justifiée à l'aune des critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 et au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Tandis qu'elle est l'un des motifs de restriction de

---

75 Observation générale n° 34: « Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression », Comité des droits de l'homme (CCPR/C/GC/34), 11-29 juillet 2011, par. 52, <<https://undocs.org/fr/CCPR/C/GC/34>>.

76 « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction », par. 58, *op. cit.*, note 29. Voir également: « Plan d'action de Rabat », appendice, par. 34, *op. cit.*, note 73.

77 Document de clôture de Vienne 1989, par. 16.9. En outre, la Déclaration de 1981 des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction dispose que la liberté de religion ou de conviction implique la liberté d'écrire, d'imprimer et de diffuser des publications sur ces sujets (art. 6(d)) et la liberté d'établir et de maintenir des communications avec des individus et des communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et international (art. 6(i)).

la liberté d'expression possibles, la « sécurité nationale » ne figure pas parmi les motifs énoncés au paragraphe 3 de l'article 18, ce qui signifie que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ne peut pas être restreinte à ce titre.

Deux points sont souvent soulevés s'agissant des publications religieuses, à savoir que celles-ci peuvent contenir des récits et images violents et qu'elles peuvent affirmer l'absolutisme religieux et la supériorité d'une religion. Le lien entre les publications religieuses et la violence est complexe, controversée et dépasse la portée de la présente publication<sup>78</sup>. Il apparaît toutefois clairement que le préjudice et la violence sont toujours le fait de l'homme. Fort de ce constat, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a fait observer ce qui suit :

*« il est important d'éviter les opinions 'essentialistes' qui associent à tort la violence à l'essence même de certaines religions ou à la religion en général. (...) [L]es auteurs de crimes violents sont toujours des êtres humains, et non des religions en tant que telles. Ce sont les êtres humains, c'est-à-dire des personnes, des groupes, des dirigeants communautaires, des représentants de l'État, des acteurs non étatiques et d'autres acteurs, qui invoquent la religion ou des principes religieux pour légitimer, attiser, propager ou intensifier la violence. En d'autres termes, le lien entre la religion et la violence ne peut jamais être un lien direct; il suppose toujours une intervention humaine, c'est-à-dire des individus ou des groupes qui apportent activement leur contribution ou qui provoquent ce lien<sup>79</sup>. »*

L'élaboration et le partage d'interprétations qui placent ces récits et images violents dans leur contexte historique, la promotion de l'esprit critique et une lecture qui défend la dignité humaine et les droits de l'homme sont beaucoup plus efficaces et respectueux de la liberté d'expression et de la liberté de religion ou de conviction qu'une

---

78 Pour une analyse de tout lien supposé entre religion et violence, voir le « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeldt », Assemblée générale des Nations Unies (A/HRC/28/66), 29 décembre 2014, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/28/66>>.

79 *Ibid.*, par. 15.

interdiction ou une censure des textes religieux ou une limitation de leur circulation.

Les vérités révélées sont inhérentes à nombre de systèmes de conviction religieuse ou non religieuse et peuvent induire l'idée selon laquelle il n'existe qu'une voie ou qu'une façon de comprendre la vérité et de bien vivre, dans le respect des normes professées. Cela peut inviter à comprendre qu'un système religieux ou de conviction, y compris son enseignement sur la conduite éthique et morale, est supérieur à un autre, ce qui peut à son tour devenir source de conflit et d'insécurité sociétale. Tant que ces affirmations ne se convertissent pas en des expressions qui incitent à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence à l'égard d'autrui, elles font partie de l'expression de la diversité religieuse ou de conviction et sont protégées par la liberté d'expression et la liberté de religion ou de conviction<sup>80</sup>.

Sanctionner les vérités révélées aurait un effet dissuasif sur la liberté de communiquer dans le domaine de la religion ou de la conviction. Tout texte de loi qui restreint ou incrimine ces affirmations de supériorité religieuse ou non religieuse devrait donc être abrogé. Sur le long terme, la liberté de religion ou de conviction, qui comprend de fortes dimensions en matière de communication et d'éducation, contribue à un environnement dans lequel ces affirmations sont mises en question, discutées et analysées, ce qui les expose à plusieurs points de vue et interprétations. Cela peut faciliter l'étude de points communs parmi les adeptes d'un même système religieux ou de conviction, ainsi que par-delà les frontières d'une religion ou d'une conviction.

*Les experts nommés par les autorités ont-ils un rôle à jouer dans l'analyse des publications religieuses « extrémistes » ?*

Certains États participants de l'OSCE nomment des experts et s'appuient sur leur avis pour décider si des textes religieux sont considérés

---

80 Pour une discussion sur l'incrimination des affirmations de supériorité religieuse, voir le « Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction » (A/HRC/31/18), par. 66 à 68, 23 décembre 2015 <<https://undocs.org/fr/A/HRC/31/18>>.

comme « extrémistes ». Compte tenu des préoccupations autour de l'emploi de ce terme et de l'absence de consensus dans la communauté des experts quant à la façon d'élaborer des critères permettant d'interpréter les textes religieux, l'avis de ces experts ne constitue pas une base suffisamment solide pour prendre des mesures censurant ou interdisant des textes sacrés ou des ouvrages de doctrine. Par conséquent, la nomination d'experts publics chargés d'interpréter correctement ces publications est extrêmement problématique. La liberté de religion ou de conviction comprend le droit des communautés religieuses ou de conviction d'apporter leur propre interprétation autorisée des textes sacrés ou ouvrages de doctrine de la communauté. Les membres d'organes de l'État chargés d'analyser les publications religieuses devraient tenir compte avec discernement de ces interprétations et ne pas accorder automatiquement la priorité à la lecture de ces mêmes textes par des experts.

*Que peut-on faire pour combattre une plus vaste culture de la discrimination, de la haine et de l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction ?*

Les États participants de l'OSCE ont fait observer que « [l]a discrimination et l'intolérance figurent au nombre des facteurs susceptibles d'engendrer des conflits qui compromettent la sécurité et la stabilité »<sup>81</sup>; depuis de nombreuses années, ils se penchent sur la nécessité de mesures efficaces pour éliminer la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion et la conviction<sup>82</sup>.

---

81 « Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI<sup>e</sup> siècle », OSCE, Document de Maastricht 2003, par. 36.

82 Voir documents et accords de l'OSCE pertinents: Document de Copenhague 1990, Charte de Paris 1990, « Document d'Helsinki: Les défis du changement 1992 », OSCE, « Document de la quatrième réunion du Conseil des ministres de la CSCE Rome 1993 », OSCE, Document de Budapest 1994, Document d'Istanbul 1999, « Document de la neuvième réunion du Conseil ministériel de Bucarest 2001 », OSCE, Document de Porto 2002, Document de Maastricht 2003, Document de Sofia 2004, Document de Ljubljana 2005, Document de Bruxelles 2006, Document de Madrid 2007, Document d'Helsinki 2008, Document d'Athènes 2009, *op. cit.*, note 16, Document de Kiev 2013, *op. cit.*, note 8.



Les mesures pouvant jouer un rôle positif dans la lutte contre la discrimination, la haine et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction sont notamment de l'ordre de la sensibilisation et de l'éducation. Elles couvrent également le dialogue et la collaboration interconfessionnels et interreligieux, auxquels s'ajoutent les efforts déployés par les médias. Ces activités, qui s'attaquent aux causes profondes de l'intolérance religieuse, contribuent à établir confiance et compréhension entre les individus et les communautés de différentes religions et convictions. Elles sont encore sous-exploitées dans la région de l'OSCE, malgré les nombreux engagements pris dans ces domaines<sup>83</sup>.

Les programmes de sensibilisation peuvent contribuer à informer l'ensemble de la société sur la question des communautés religieuses ou de conviction et de leurs droits de l'homme. En encourageant une plus grande compréhension des différentes religions et convictions et un respect accru à leur égard, ces programmes peuvent réduire l'ampleur des préjugés et stéréotypes négatifs qui facilitent et favorisent la hausse de la discrimination, de l'hostilité et de l'intolérance dans la société. Les pouvoirs publics, les médias, les institutions du patrimoine culturel, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, les organes interreligieux et interconfessionnels, les professionnels de l'éducation et les communautés religieuses ou de conviction elles-mêmes peuvent tous apporter une contribution précieuse dans ce domaine.

L'éducation, en particulier s'agissant des droits de l'homme, est un élément clé de la lutte contre la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction<sup>84</sup>. Elle se fait tout au long de la vie et ne

---

83 Des mesures positives similaires ont été proposées dans le Plan d'action de Rabat, appendice, par. 23 à 29, *op. cit.*, note 74.

84 Voir OSCE/BIDDH et UNESCO, *Prévenir l'antisémitisme par l'éducation: Lignes directrices à l'intention des décideurs politiques* (Varsovie: BIDDH, 2018). Y sont proposés des moyens concrets de faire face à l'antisémitisme, de combattre les préjugés et de promouvoir la tolérance par l'éducation, la conception de programmes fondés sur un cadre des droits de l'homme, l'éducation à la citoyenneté mondiale, l'inclusion et l'égalité des genres <<https://www.osce.org/odihr/383089>>. Voir également OSCE/BIDDH, *Principes directeurs à l'intention des éducateurs pour combattre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des musulmans: Aborder l'islamophobie à travers l'éducation* (Varsovie: BIDDH, 2011) <<https://www.osce.org/odihr/84495>>.

se limite pas à l'enseignement scolaire formel. Des processus éducatifs sont nécessaires pour apprendre le bien vivre ensemble. Ils doivent encourager la compréhension et le respect de la diversité et promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle fondées sur le respect de la dignité et des droits de l'homme de chacun, y compris la liberté de religion ou de conviction. À l'école, les élèves doivent acquérir les connaissances, les informations et les compétences nécessaires pour faire face à la diversité religieuse, de conviction et culturelle croissante dans la région de l'OSCE, notamment y développer un esprit critique<sup>85</sup>.

Les femmes et les filles sont ciblées de manière disproportionnée par les propos offensants ou dénigrants, les crimes de haine et les faits plus généralement motivés par leur adhésion à une tradition religieuse particulière, adhésion souvent visible par le port de tenues ou de symboles religieux. Elles subissent une double discrimination, fondée à la fois sur leur sexe et sur leur religion. L'éducation devrait également encourager à comprendre plus finement les choix que les femmes et les filles font de manière générale, également pour ce qui concerne leur façon de pratiquer leurs convictions religieuses.

Les États participants de l'OSCE ont reconnu l'importance d'un dialogue interconfessionnel et interreligieux ouvert et transparent, ainsi que des partenariats visant à promouvoir la compréhension entre les individus de différentes religions ou convictions et entre les communautés religieuses ou de conviction<sup>86</sup>. Ceux-ci contribuent à la lutte contre l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction, et, partant, à une plus grande sécurité<sup>87</sup>.

---

85 Voir « Document final de la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion ou de conviction, la tolérance et la non-discrimination » (E/CN.4/2002/73, appendice), <<https://undocs.org/fr/E/CN.4/2002/73>>.

86 Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également affirmé que « le débat public d'idées et le dialogue interconfessionnel et interculturel aux niveaux local, national et international peuvent compter parmi les meilleures protections contre l'intolérance religieuse ». Résolution 16/18 du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/RES/16/18), 24 mars 2011, par. 4, <<https://undocs.org/fr/A/HRC/RES/16/18>>.

87 Le dialogue interconfessionnel et interreligieux est mentionné dans plusieurs engagements de l'OSCE, notamment dans les documents suivants: Document de Porto 2002, Document de Maastricht 2003, Document de Sofia 2004, Document de

Toutes les formes de communication et d'échange au-delà des frontières religieuses ou de conviction, y compris le dialogue interconfessionnel et interreligieux, relèvent de la liberté de religion ou de conviction. Il s'agit d'un droit de l'homme universel; le dialogue interconfessionnel et interreligieux doit donc être considéré d'une manière inclusive qui fait la place à toute la diversité des communautés religieuses ou de conviction d'une société, y compris les groupes nouvellement établis et comptant moins de membres.

Les États participants de l'OSCE se sont engagés à « promouvoir et faciliter un dialogue et des partenariats interconfessionnels et interreligieux ouverts et transparents »<sup>88</sup>. Il est important que tout projet de dialogue encouragé ou facilité par les États soit non discriminatoire et qu'il respecte minutieusement l'autonomie et la participation volontaire des communautés religieuses ou de conviction. Les communautés religieuses ou de conviction restent tout aussi libres d'établir des dialogues interconfessionnels et interreligieux de leur propre initiative, sans l'aval ni la permission de l'État. Les organisations de la société civile ont également un rôle à jouer en facilitant et en soutenant le dialogue et les partenariats interconfessionnels et interreligieux.

Il n'existe pas d'approche universelle en matière de dialogue interconfessionnel et interreligieux. Celui-ci peut se dérouler dans des contextes formels ou informels et à tous les niveaux (local, national ou international). Plusieurs exemples d'activités de dialogue formelles florissantes associent des responsables de communautés religieuses ou de conviction dans la région de l'OSCE. Toutefois, le rôle des activités informelles de terrain dans la promotion de la compréhension mutuelle, de la cohésion sociale et de la sécurité est encore sous-étudié. Les activités de dialogue formelles et informelles devraient être considérées comme complémentaires et prises en compte au moment d'élaborer

---

Ljubljana 2005, Document d'Helsinki 2008, Document de Kiev 2013, « Document final de la vingt et unième réunion du Conseil ministériel de Bâle 2014 ».

88 Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13, *op. cit.*, note 8, et Conseil ministériel de l'OSCE, Déclaration n° 8/14, « Renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme », Bâle 2014, dans laquelle les membres du Conseil ministériel appellent les États participants à notamment « promouvoir et faciliter un dialogue et des partenariats interculturels, interconfessionnels et interreligieux ouverts et transparents ».

des stratégies en la matière. Des efforts doivent être systématiquement déployés pour garantir la participation pleine et entière des femmes et celle, significative et substantielle, des jeunes à tous les projets inter-confessionnels et interreligieux. En effet, la jeunesse y est généralement sous-représentée, ce qui fait que sa voix est moins susceptible d'être entendue<sup>89</sup>.

Les médias, publics et privés, jouent également un rôle important dans le modelage des comportements de la société au sujet de la diversité religieuse ou de conviction. Tout en respectant leur indépendance et leur liberté, ils sont tenus de donner au public des informations fiables et de présenter objectivement les communautés religieuses ou de conviction. En diffusant des récits positifs sur toutes les communautés religieuses ou de conviction et en évitant les stéréotypes négatifs et discriminatoires, les médias peuvent contribuer à un discours sociétal plus tolérant ancré dans l'expérience vécue par les individus et les communautés, sans ignorer les difficultés qui existent. En effet, les médias sont un acteur clé de la construction d'un discours public critique pour la coexistence entre les personnes de différentes religions ou convictions.

Le rôle important des médias a été reconnu dans plusieurs engagements de l'OSCE<sup>90</sup>, qui ont également encouragé « l'adoption par les journalistes de normes professionnelles volontaires, l'autodiscipline des médias et d'autres mécanismes appropriés pour garantir un professionnalisme accru, ainsi que la précision et l'adhésion des journalistes à des normes éthiques »<sup>91</sup>. Ces dernières années, l'espace numérique est

---

89 Par exemple, dans le Document de Madrid 2007, les États participants ont expressément reconnu « le rôle important que les jeunes peuvent jouer dans la promotion du respect et de la compréhension mutuels entre les cultures et les religions ».

90 Voir documents de l'OSCE: Document d'Istanbul 1999, Document de Porto 2002, Document de Ljubljana 2005, Document de Sofia 2004, Document de Bruxelles 2006 et Document de Madrid 2007.

91 Document de Bruxelles 2006, par. 9, et Document de Madrid 2007, par. 4. L'importance et la pertinence des Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité à cet égard devraient être relevées. Les Principes de Camden recommandent d'utiliser la liberté d'expression, y compris la liberté des médias, pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination dans la société. D'après le principe 6: « Tous les mass media, dans le cadre de leurs responsabilités morales et sociales, doivent prendre des mesures afin de: i) veiller à ce que leur personnel soit issu d'origines diverses et soit représentatif de l'intégralité de la société; ii) aborder autant que possible des

devenu un lieu d'expression de l'intolérance et une tribune pour l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction. Afin de combattre ce phénomène, des mesures éducatives qui promeuvent la tolérance, la compréhension et le respect des droits et des libertés d'autrui sur les plateformes des médias sociaux sont nécessaires d'urgence.

## Recommandations

### *États participants*

1. Les États participants devraient envisager de mettre en place des programmes qui sensibilisent à la question des communautés religieuses ou de conviction et de leurs droits de l'homme. Ces programmes pourraient être élaborés en collaboration avec les organisations de la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme, les institutions du patrimoine culturel, les médias, les professionnels de l'éducation et les communautés religieuses ou de conviction.
2. Les États participants devraient s'assurer que les programmes scolaires contiennent des informations objectives et fiables, à tous les niveaux, sur la diversité des religions et des convictions et qui enseignent aux élèves l'importance de la tolérance et du respect des droits de l'homme. Le processus éducatif devrait également donner aux élèves de différentes religions ou convictions la possibilité d'échanger avec les autres afin qu'ils vivent la différence et la diversité naturellement et de manière significative.

---

questions qui préoccupent tous les groupes de la société; iii) chercher une multiplicité des sources et des voix au sein des différentes communautés plutôt que de représenter les communautés comme des blocs monolithiques; iv) respecter les critères d'exigence de l'information en adéquation avec les standards professionnels et éthiques reconnus. Voir «Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité», organisation Article 19, <<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-FRENCH-web.pdf>>.

3. Les États participants sont invités à promouvoir et à faciliter les projets de dialogue et de partenariat interconfessionnels et interreligieux à tous les niveaux de la société, tout en respectant l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction et le caractère volontaire de leur participation à ces projets. Ils devraient veiller à ce que ces projets reflètent la diversité existante et naissante des communautés religieuses ou de conviction et s'employer à garantir l'égalité de participation entre hommes et femmes, ainsi qu'une participation substantielle et significative de la jeunesse.
4. Les États participants devraient encourager et promouvoir les efforts déployés au niveau local en faveur du dialogue informel car ces actions peuvent contribuer à celles menées pour renforcer la compréhension mutuelle et promouvoir la tolérance dans la société.
5. Les États participants qui envisagent de prendre des mesures visant à prévenir l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction doivent respecter leurs obligations relatives à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi qu'à la liberté de religion ou de conviction, en vertu du droit international des droits de l'homme. Ils devraient en particulier respecter les règles et garanties générales énoncées au paragraphe 3 de l'article 18 et au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques quant aux restrictions autorisées, ainsi que la prescription du paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte relative à l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.
6. Les États participants sont invités à former les responsables de l'application de la loi et les membres du pouvoir judiciaire à l'application de l'examen en six étapes décrit dans le Plan d'action de Rabat (contexte; orateur; objet; contenu ou forme; ampleur du discours; probabilité du préjudice, y compris

l'imminence), afin de déterminer si le seuil de l'incitation à la haine est atteint.

7. Les États participants devraient abroger toute loi qui impose des sanctions en cas d'affirmation d'une supériorité liée à une religion ou une conviction, car une telle affirmation ne constitue pas de l'« extrémisme ».
8. Les États participants devraient cesser de s'appuyer uniquement sur des experts nommés par l'État pour interpréter les textes sacrés des communautés religieuses ou de conviction et en analyser le degré d'« extrémisme ».
9. Tout en respectant leurs différentes structures organisationnelles, l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction et la nature volontaire de leur engagement, les États devraient collaborer systématiquement et de façon proactive avec toutes les communautés religieuses ou de conviction relevant de leur juridiction en vue de faire progresser la liberté de religion ou de conviction et la sécurité pour tous. Ils devraient établir des voies de communication ou des points de contact permanents aux échelons national, régional et local afin d'établir une relation de confiance avec les représentants des différentes communautés religieuses ou de conviction.

#### *Communautés religieuses ou de conviction*

10. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à mener un dialogue et des partenariats interconfessionnels et interreligieux.
11. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à faciliter une plus grande participation des femmes afin de garantir leur participation égale aux activités de dialogue interconfessionnel et interreligieux.

12. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à faciliter une plus grande participation des jeunes afin de garantir leur participation substantielle et significative aux activités de dialogue interconfessionnel et interreligieux.
13. Les responsables des communautés religieuses ou de conviction devraient s'élever avec force et rapidement contre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en faisant la distinction entre la communauté et les coreligionnaires ou les autres croyants qui lancent de tels appels.
14. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à collaborer systématiquement et de manière proactive avec les pouvoirs publics et les autres parties prenantes clés pour faire progresser la liberté de religion ou de conviction et la sécurité pour tous.

#### *Société civile*

15. Les organisations de la société civile sont invitées à contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de sensibilisation pour informer l'ensemble de la société sur la question des communautés religieuses ou de conviction et leurs droits de l'homme.
16. Les organisations de la société civile sont invitées à utiliser les médias sociaux pour promouvoir une culture de la tolérance et de la compréhension religieuses et pour empêcher qu'ils ne deviennent des lieux d'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence fondées sur la religion ou la conviction.
17. Les organisations de la société civile sont invitées à coopérer systématiquement avec les pouvoirs publics, les communautés religieuses ou de conviction et d'autres parties prenantes afin



de faire progresser la liberté de religion ou de conviction et la sécurité pour tous.

18. Les organisations de la société civile sont invitées à soutenir les efforts déployés par les responsables des communautés religieuses ou de conviction qui s'élèvent contre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.
19. Les organisations de la société civile sont invitées à soutenir le dialogue et les partenariats interconfessionnels et interreligieux qui combattent l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, et à y contribuer, à promouvoir la compréhension et le respect mutuel entre les individus et les communautés de différentes religions ou conviction, et à faire progresser la liberté de religion ou de conviction pour tous.
20. Les organisations de la société civile sont invitées à collaborer avec les médias et d'autres parties prenantes afin de développer une culture du discours public critique pour la coexistence entre les personnes de différentes religions ou convictions.
21. Les organisations de la société civile sont invitées à combattre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence en soutenant haut et fort les cibles de cette haine.

#### *Médias*

22. Les médias publics et privés sont invités à s'employer sans réserve pour accroître le respect de la diversité religieuse et de conviction en communiquant des informations sur les différentes religions et convictions et en les présentant de manière objective et fiable, ainsi qu'en combattant les stéréotypes négatifs et les préjugés.

23. Les médias sont invités à élaborer des lignes directrices et des normes volontaires, tels des codes de conduite du journaliste en faveur de récits objectifs et fiables, sur les questions liées à la religion et à la conviction dans leur société. Ils devraient veiller à ce que ces récits soient fondés sur des sources fiables et éclairés par différents points de vue. Les organes de presse sont invités à diffuser largement ces lignes directrices et à former leur personnel concerné à ces questions.

### 4.3. CONTRÔLE, SURVEILLANCE ET FOUILLES DANS LES LIEUX DE CULTES ET LES LIEUX DE RÉUNION, ET SÉCURITÉ

Les lieux de culte et les lieux de réunion des communautés religieuses ou de conviction sont parfois considérés comme des lieux de radicalisation qui conduisent au terrorisme et au recrutement de groupes qui recourent à la violence. Il arrive que les États participants répondent à cette menace supposée pour la sécurité de plusieurs manières, notamment en contrôlant, en interrogeant et en surveillant les personnes qui entrent dans un lieu de culte et qui en sortent. De plus, il arrive que des mandats de perquisition soient délivrés pour que les autorités puissent chercher des preuves d'activités illégales et, parfois, que la police procède à des fouilles. Les autorités décident parfois de fermer un lieu de culte en raison de préoccupations en matière de sécurité.

*Quelle est l'importance des lieux de culte et des lieux de réunion eu égard à la liberté de religion ou de conviction?*

L'auto-administration d'un lieu de culte ou d'un lieu de réunion, y compris en matière de gestion et de réglementation, fait partie du droit à la liberté de religion ou de conviction et constitue un aspect important de l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction.

La liberté de religion ou de conviction comprend une dimension institutionnelle importante qui accorde aux lieux de culte, aux lieux de réunion et au personnel qui s'en occupe une position et un rôle particuliers dans la vie de la communauté religieuse ou de conviction. Les lieux de culte et les lieux de réunion ont des fonctions particulières pour ces communautés. En règle générale, c'est là que se retrouve une communauté de croyants et que se déroulent les cérémonies fondées sur ces convictions. Ces lieux peuvent également accueillir la prière et le culte individuels ou collectifs, la réflexion et la méditation, ainsi que toute une série d'activités éducatives, sociales, culturelles, caritatives et humanitaires. Compte tenu de ce qui précède, il faut faire preuve de

prudence avant de prendre la moindre mesure qui pourrait nuire à ces lieux et au personnel de la communauté religieuse ou de conviction qui y remplit des fonctions.

Il est également important de reconnaître les différentes formes que prend l'exercice de la liberté de religion ou de conviction par les hommes et les femmes dans les lieux de culte ou de réunion. Par exemple, dans certaines communautés religieuses ou de conviction, les hommes et les femmes se retrouvent et prient au même endroit. Ailleurs, ils sont dans des espaces séparés.

*Convient-il de restreindre l'accès aux lieux de culte et aux lieux de réunion ou de les fermer suite à la faute d'un individu ?*

La faute présumée d'un individu ne devrait pas être imputée à toute une communauté religieuse ou de conviction. Il convient de veiller à ne pas paralyser ni arrêter les activités d'une communauté religieuse du simple fait que certains de ses membres ont commis un acte répréhensible. En effet, cela reviendrait à imposer une sanction collective à l'ensemble de la communauté pour des agissements qui doivent être en toute objectivité imputés à des individus en particulier<sup>92</sup>.

Restreindre l'accès à un lieu de culte ou à un lieu de réunion, ou le fermer, ne pourrait être justifié comme étant une mesure nécessaire ou proportionnée pour répondre à un méfait individuel. En effet, une telle mesure sanctionnerait l'ensemble de la communauté pour des agissements commis par un individu ou un petit groupe d'individus. Elle pourrait également être contreproductive du point de vue de la sécurité, compte tenu des conséquences potentiellement néfastes du sentiment d'exclusion et du ressentiment que la décision des autorités entraînerait.

---

92 *Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, par. 34, *op. cit.*, note 20. *Lignes directrices sur la liberté d'association*, par. 236, *op. cit.*, note 30. Voir également, *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme*, OSCE/BIDDH (Varsovie: BIDDH 2014), par. 209, <<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>>.

La fermeture des lieux de culte ou de réunion pourrait avoir des effets extrêmement néfastes sur la vitalité et la viabilité de la communauté, y compris ses apports à l'ensemble de la société. Quand un lieu de culte ou de réunion est fermé, la procédure doit donc respecter strictement les critères énoncés en droit international des droits de l'homme quant aux limites au droit à la liberté de religion ou de conviction.

L'auto-administration des lieux de culte ou de réunion par les communautés religieuses ou de conviction suppose que l'État est confiant quant au fait que celles-ci exerceront ce pouvoir dans les limites de la loi. Il incombe à la communauté religieuse ou de conviction en question de surveiller attentivement les activités qui y sont menées. Elle doit veiller à ce qu'il n'y ait aucun signe de dérive vers l'intolérance, l'hostilité ou la violence, protégeant ainsi la communauté et l'ensemble de la société contre tout préjudice. Elle doit notamment faire preuve de vigilance eu égard à l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence et aux activités de tout participant au culte et au lieu de réunion qui font peser une véritable menace sur la sécurité. À cet égard, il est important que les responsables d'une communauté religieuse ou de conviction s'élèvent avec force et rapidement contre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en faisant la distinction entre la communauté et les coreligionnaires ou les autres croyants qui défendent ces convictions<sup>93</sup>.

*Quelles formes le contrôle et la surveillance peuvent-ils prendre ? S'agit-il d'une atteinte à la liberté de religion ou de conviction ?*

Le contrôle peut prendre différentes formes. Il peut s'agir de contrôler les personnes qui entrent dans un lieu de culte ou de réunion, ou qui en sortent, d'interroger un individu, de lui demander ses papiers d'identité, de procéder à des fouilles au corps ou d'installer et d'utiliser des portiques détecteurs de métaux.

---

93 Déclaration de Beyrouth et ses 18 engagements sur « la foi pour les droits », Engagement VII, <[www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf)>.

La surveillance des entrées et des sorties des lieux de culte ou de réunion peut notamment se faire par l'installation d'un système de télévision en circuit fermé, des écoutes téléphoniques ou d'autres moyens électroniques. Elle peut être temporaire ou permanente, visible ou dissimulée et limitée aux lieux de culte ou élargie de manière à inclure le domicile du personnel religieux qui a des fonctions sur le lieu de culte.

Le contrôle et la surveillance peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur l'exercice, par un individu, du droit au respect de la vie privée et familiale, et, en ce qui concerne un lieu de culte, à la liberté de religion ou de conviction. Ces activités doivent donc être strictement justifiées par la loi. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les procédures telles que la surveillance secrète. Toute mesure prise doit respecter l'ensemble des principes du droit international des droits de l'homme applicables et la législation nationale.

La proportionnalité est à cet égard un test clé. Toute technique d'enquête spéciale, telle la surveillance secrète, ne doit être utilisée qu'en dernier recours et lorsqu'il existe des motifs suffisants de penser qu'une infraction grave a été commise, préparée ou est en cours de préparation par un ou plusieurs individus ou par une ou plusieurs personnes pas encore identifiées<sup>94</sup>. En outre, des garanties adaptées et efficaces contre les abus doivent être adoptées lorsque de telles mesures sont mises en place. Les opérations de surveillance en particulier doivent faire l'objet d'une supervision indépendante, de préférence par un juge.

Du point de vue de la liberté de religion ou de conviction, si elles ne sont pas mises en œuvre avec le tact nécessaire, ces mesures peuvent aisément perturber la fréquentation d'un lieu de culte ou de réunion par les membres d'une communauté religieuse ou de conviction. Les membres de la communauté, angoissés et apeurés, pourraient hésiter à accepter des formes de contrôle telles que les fouilles au corps et

---

94 Pour un exposé plus détaillé, voir *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, OSCE/BIDDH (Varsovie: BIDDH, 2008), en particulier les pages 201 à 205, <<https://www.osce.org/odihr/29103>>; et *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers*, OSCE/BIDDH (Varsovie: BIDDH, 2013), p. 34, <<http://www.osce.org/odihr/108930>>.

préférer ne pas se rendre sur le lieu de culte ou de réunion. Cela pourrait abusivement limiter leur liberté de religion ou de conviction, qui inclut le droit des individus d'entrer ou de quitter librement des locaux religieux.

Compte tenu des effets des mesures de contrôle et de surveillance sur l'exercice de la liberté de religion ou de conviction, les États participants devraient respecter scrupuleusement les conditions dans lesquelles ce droit peut être limité et toujours apporter la preuve que ces mesures sont véritablement nécessaires et proportionnées à la menace de sécurité supposée. Les États devraient garantir que les autorités compétentes chargées de ce contrôle et de cette surveillance sont dûment formées, tant en ce qui concerne le fait religieux que la liberté de religion ou de conviction, en veillant à ce qu'elles acquièrent les compétences nécessaires pour faire preuve de tact quand elles font face aux personnes qui fréquentent les lieux de culte ou de réunion. Les agents de l'État devraient également dialoguer avec la communauté religieuse ou de conviction en question avant de procéder à un contrôle ou une surveillance et<sup>95</sup>, autant que faire se peut, le contrôle et la surveillance devraient se faire avec le consentement et la coopération de la communauté.

Les informations et les données obtenues par le contrôle ou la surveillance des individus qui se rendent dans un lieu de culte ou de réunion doivent être nécessaires pour atteindre le but visé et ne doivent pas être communiquées à des tiers qui ne sont pas autorisés, par la loi, à les recevoir ni à les traiter ou à les utiliser. En outre, elles doivent être conservées dans les délais prescrits par la loi puis rapidement détruites, en toute sécurité et sûreté<sup>96</sup>.

---

95 En 2013, à Kiev, le Conseil ministériel de l'OSCE a prié les États participants de promouvoir le dialogue entre les communautés religieuses ou de conviction et les organes gouvernementaux, y compris, au besoin, sur les questions liées à l'utilisation des lieux de culte et des biens religieux, Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13, *op. cit.*, note 8.

96 *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme*, par. 87, *op. cit.*, note 92. Voir également « Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel », Conseil de l'Europe, Série des Traités du Conseil de l'Europe, STE n° 108, 1<sup>er</sup> octobre 1985, <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>>; et « Protocole additionnel à la

### *Quand convient-il de procéder à une fouille ?*

En vertu du droit international des droits de l'homme, les restrictions imposées par l'État doivent entraver le moins possible la liberté de religion ou de conviction. La fouille d'un lieu de culte ou de réunion est une mesure extrême qui peut profondément perturber la vie de l'ensemble de la communauté religieuse ou de conviction et qui peut ébranler la confiance de celle-ci en l'État en tant que garant de la neutralité et du respect à l'égard des communautés religieuses ou de conviction. Elle devrait donc être considérée uniquement comme une mesure de dernier recours.

Les lieux de culte ou de réunion n'échappent pas aux fouilles s'il existe suffisamment d'éléments de preuve laissant penser qu'une infraction y est commise ou préparée. Cependant, la fouille doit être menée d'une manière perturbant le moins possible les activités qui y sont menées. En outre, lorsque cela est possible sans nuire au but de la fouille, elle doit être menée avec le consentement et la coopération des responsables des lieux, ainsi qu'en leur présence. Dans le même temps, les autorités publiques devraient dialoguer de manière ouverte et transparente avec les communautés religieuses ou de conviction en question<sup>97</sup>.

La fouille ou le contrôle des personnes qui fréquentent un lieu de culte ou de réunion peut s'avérer nécessaire dans des circonstances particulières afin de garantir la sécurité. Néanmoins, ils peuvent avoir des conséquences imprévues, comme par exemple stigmatiser des communautés religieuses ou de conviction entières, créer un stéréotype à leur endroit ou faire émerger un sentiment de méfiance mutuelle entre les autorités publiques et ceux qui fréquentent ces lieux. De ce fait, des membres des communautés religieuses ou de conviction peuvent ressentir une injustice et être moins enclins à coopérer avec les autorités.

---

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données», Conseil de l'Europe, STE n° 181, 1 juillet 2004, <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/181>>.

97 Décision du Conseil ministériel de Kiev n° 3/13, *op. cit.*, note 8.



Une telle méfiance peut entraîner une plus grande insécurité à moyen et long termes.

*Quelles considérations liées au genre faudrait-il prendre en compte dans les activités de contrôle, de surveillance et de fouille ?*

Les mesures de contrôle et de surveillance posent d'importantes questions liées au genre. Par exemple, le profil des personnes à contrôler et à surveiller quand elles se rendent dans un lieu de culte ou de réunion peut se fonder sur des postulats sexistes stéréotypés qui sont discriminatoires et dénués de tout lien avec de véritables préoccupations en matière de sécurité. Dans certaines situations, les hommes sont ciblés de manière disproportionnée et doivent présenter leurs papiers d'identité et répondre à des questions beaucoup plus souvent que les femmes. Dans d'autres contextes, les femmes sont affectées de manière disproportionnée lorsqu'il s'agit d'ôter un vêtement, par exemple un voile sur leur visage ou sur leur tête, pour contrôler leur identité. Il peut arriver que des hommes et des femmes, du fait de ces mesures et pour des raisons différentes et à des moments différents, s'interdisent de se rendre dans un lieu de culte ou de réunion. Ces mesures peuvent également avoir des conséquences sur la participation des membres de la famille, en particulier si les adultes concernés ont des responsabilités parentales.

Compte tenu de ce qui précède, les États qui envisagent des mesures de contrôle et de surveillance, ainsi que des fouilles, doivent être sensibles à l'éventuelle discrimination fondée sur le genre et chercher, en dialoguant avec les communautés religieuses ou de conviction, à les éviter ou à les minimiser autant que faire se peut. De manière générale, il ne faudrait demander à quelqu'un d'ôter un vêtement pour contrôler son identité ou procéder à une fouille qu'à la demande et en présence d'un membre du personnel de sécurité du même sexe, dans un lieu privé et fermé. Les autorités devraient également veiller à ce que les personnes qui procèdent aux fouilles dans les espaces réservés aux femmes et aux hommes dans les lieux de culte ou de réunion soient du même sexe que les personnes qui y sont présentes.

## Recommandations

### *États participants*

1. Les États participants devraient veiller à ce que les politiques de contrôle, de surveillance (y compris visible et secrète) et de fouille des lieux de culte et des lieux de réunion des communautés religieuses ou de conviction soient régies par des procédures adaptées, fassent l'objet d'un rapport, et soient réexaminées à des intervalles réguliers. Les procédures de surveillance visible devraient également être rendues publiques.
2. Les États participants devraient veiller à ce que les politiques concernant le contrôle, la surveillance et la fouille des lieux de culte et des lieux de réunion des communautés religieuses ou de conviction soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme pertinentes et à la législation nationale.
3. Les mesures de contrôle ou de surveillance dans les lieux de culte ou les lieux de réunion ne devraient être adoptées qu'en cas de stricte nécessité et en dernier recours et devraient être aussi peu intrusives que possible et proportionnées à la menace supposée.
4. Le contrôle et la surveillance des lieux de culte ou des lieux de réunion devraient être menés, autant que possible, avec le consentement et la coopération de la communauté religieuse ou de conviction concernée. Avant d'adopter ces mesures, les États devraient déclarer ouvertement qu'ils n'assimilent pas la violence et les menaces sur la sécurité à la communauté religieuse ou de conviction.
5. Avant d'adopter des mesures de contrôle ou de surveillance des personnes qui fréquentent un lieu de culte ou de réunion, les États participants devraient faire part de leurs préoccupations aux responsables des communautés religieuses ou de conviction

quant aux individus soupçonnés d'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence sur le lieu de culte ou de réunion.

6. Avant de procéder au contrôle ou à la surveillance des lieux de culte ou de réunion, les États participants devraient dialoguer avec les communautés religieuses ou de conviction afin de déterminer si, dans un premier temps, des mesures moins intrusives pourraient être appliquées pour répondre efficacement aux préoccupations liées à la sécurité.
7. Une fois les mesures de contrôle et de surveillance adoptées, les États devraient veiller à ce qu'elles soient accompagnées et suivies par un dialogue et des mesures rétablissant la confiance des communautés à l'égard des institutions de l'État.
8. Les États participants devraient veiller à ce que les autorités compétentes chargées du contrôle, de la surveillance et des fouilles dans les lieux de culte et les lieux de réunion soient formées à la fois au fait religieux et à la liberté de religion ou de conviction. Les autorités devraient veiller à ce qu'elles acquièrent les compétences nécessaires pour faire face aux personnes qui fréquentent les lieux de culte ou de réunion avec tact et dans le respect de la dignité et de la liberté de religion ou de conviction de chacun.
9. Les États participants devraient élaborer des orientations énonçant les principes que les responsables de l'application de la loi et les agents de sécurité devraient suivre quand ils effectuent des activités de contrôle, de surveillance et de fouille dans des lieux de culte et des lieux de réunion.
10. Les États participants devraient veiller à ce que les personnes chargées des activités de contrôle, de surveillance et de fouille dans des lieux de culte et des lieux de réunion soient formées aux éventuelles problématiques propres aux hommes et aux femmes, notamment le fait qu'ils peuvent exercer différemment leur liberté de religion ou de conviction dans ces espaces.

11. Les États participants devraient veiller à ce que les personnes contrôlées, surveillées et fouillées aient accès à une procédure de plainte effective.
12. Les États participants devraient veiller à ce que les informations et les données obtenues par le contrôle, la surveillance ou la fouille d'un individu qui fréquente un lieu de culte ou de réunion soient traitées dans le respect des normes internationales pertinentes en matière de collecte, de protection et d'utilisation des données personnelles.
13. Compte tenu des fortes conséquences néfastes de la fermeture d'un lieu de culte ou de réunion, les États ne devraient adopter une telle mesure qu'en dernier recours, si les circonstances la rendent strictement nécessaire. La fermeture ne devrait être prononcée qu'après un examen minutieux des autres possibilités qui existent pour faire face aux préoccupations liées à la sécurité, en consultation avec la communauté religieuse ou de conviction en question.

#### *Communautés religieuses ou de conviction*

14. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à faire preuve de vigilance quant à l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence et aux activités de quiconque fréquente le lieu de culte ou de réunion qui posent une véritable menace pour la sécurité.
15. Les responsables des communautés religieuses ou de conviction sont invitées à s'élever avec force et rapidement contre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en faisant la distinction entre la communauté et les coreligionnaires ou les autres croyants qui lancent de tels appels.

### *Société civile*

16. Les organisations de la société civile sont invitées à soutenir les efforts déployés par les responsables des communautés religieuses ou de conviction qui s'élèvent contre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.
17. Les organisations de la société civile sont invitées à combattre l'appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en soutenant haut et fort les cibles d'une telle haine.

### *Médias*

18. Les médias devraient éviter tout sensationnalisme ou fausse représentation d'événements concernant des communautés religieuses ou de conviction. Par exemple, le fait qu'il est décidé de procéder à un contrôle, à une surveillance ou à une fouille dans un lieu de culte ou de réunion ne doit pas laisser entendre qu'une communauté religieuse ou de conviction est impliquée dans des activités illégales. Les médias devraient s'employer à enquêter et à appliquer des règles déontologiques au moment de rapporter ces faits, afin de ne pas assimiler les actes d'individus ou de groupes aux agissements de toute une communauté.

#### 4.4. RESTRICTIONS EN MATIÈRE DE CONVERSION ET LIMITES AUX ACTIVITÉS DE LA COMMUNAUTÉ RELIGIEUSE OU DE CONVICTION QUI ONT UN LIEN AVEC L'ÉTRANGER

Dans la région de l'OSCE, certaines communautés religieuses ou de conviction qui s'emploient à des activités visant à convertir autrui par des moyens de persuasion non coercitive peuvent devenir l'objet d'hostilités sociales. Les États participants peuvent donc considérer que ces activités troublent l'ordre public, l'harmonie entre les religions et la coexistence pacifique. Face à cela, ils peuvent prendre des mesures qui les limitent ou qui rendent plus difficile d'exercer le droit de se convertir. La suspicion à l'égard d'un nouvel ensemble de pratiques religieuses ou de conviction dans la culture locale peut être renforcée quand une communauté religieuse ou de conviction accueille des missionnaires étrangers ou qu'elle a des liens ou une organisation mère à l'étranger. Dans ces cas, la réaction de l'État peut notamment prendre la forme de l'expulsion des missionnaires étrangers.

##### *Qu'est-ce que la persuasion non coercitive?*

Dans le présent document, le terme « persuasion non coercitive » est employé pour désigner la communication et les activités visant à convertir autrui sans utiliser la violence, l'intimidation, la menace ou toute autre forme illicite de pression<sup>98</sup>. Le terme « prosélytisme » n'est pas employé ici, car il s'agit d'un terme indéfini aux connotations négatives. En outre, le présent document considère qu'un missionnaire est une personne qui s'emploie principalement à témoigner et à promouvoir une religion auprès d'individus ou de communautés qui professent une autre religion, ou aucune religion, par l'enseignement, le prêche ou

---

98 Pour une analyse de l'expression « persuasion non coercitive », voir le rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/67/303, 13 août 2012, <<https://undocs.org/fr/A/67/303>>.

d'autres activités. Les activités missionnaires ne sont pas limitées à des individus ni à certains groupes ou communautés.

### *Qu'est-ce que le droit de se convertir ?*

Le droit de se convertir, au sens du droit d'adopter ou d'abandonner une religion ou une conviction, ou d'en changer, fait l'objet d'une protection absolue en droit international, car il concerne la dimension interne de la liberté de religion ou de conviction de l'individu (*forum internum*). Le droit de changer de religion ou de conviction est également expressément reconnu dans les engagements de l'OSCE<sup>99</sup>. Les dispositions qui visent à limiter la conversion en prévoyant des sanctions en droit pénal ou en droit civil, ou en alourdissant les mesures administratives, par exemple celles qui imposent que les représentants de l'État soient informés des conversions ou les autorisent, vont à l'encontre du caractère absolu du droit d'adopter, d'abandonner ou de changer de religion ou de conviction.

### *Qu'appelle-t-on le droit d'employer la persuasion non coercitive dans le cadre de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression?*

Les individus ont le droit d'employer des moyens de persuasion non coercitifs dans le cadre de la liberté de religion ou de conviction. Le droit de manifester des convictions religieuses ou non religieuses comprend la liberté d'essayer de persuader autrui de la vérité de ses propres convictions et de la pertinence de ces convictions et pratiques associées pour une vie pleine de sens. En effet, pour nombre de croyants, partager leur message avec autrui est une obligation religieuse. Le droit de persuader autrui d'une manière non coercitive est également protégé par le droit à la liberté d'expression, qui comprend « la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce,

---

99 Document de Copenhague 1990, Document de Kiev 2013.

sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix»<sup>100</sup>.

La liberté de religion ou de conviction comprend également le droit de ne pas avoir de religion ni de conviction, d'être indifférent aux religions ou aux convictions, ainsi que de refuser d'être exposé à des activités de conversion, droits qui bénéficient tous d'une protection absolue au titre du *forum internum*.

Le droit d'essayer de persuader autrui sur des questions religieuses ou de conviction par la communication n'est pas absolu et peut être limité dans des cas précis, par exemple quand l'individu est particulièrement vulnérable du fait de son âge (par exemple, les jeunes à l'école) ou d'un handicap mental. Il peut également y avoir une limite générale à la persuasion qui s'apparente à la coercition, et des considérations particulières peuvent s'appliquer dans les relations hiérarchiques quand un subordonné a l'impression qu'il ne peut décliner l'invitation d'un supérieur.

Toutefois, il est difficile pour un État de faire la distinction entre les activités de persuasion adaptées et celles qui sont impropres ; ses mesures peuvent refroidir toute velléité de communication sur des questions liées à la religion ou à la conviction. Toute restriction imposée au droit d'employer la persuasion non coercitive ne peut être justifiée que si elle répond strictement à tous les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cela signifie que toute restriction exige un fondement légal et qu'elle doit répondre à un but légitime, être clairement et précisément définie, être proportionnée et être appliquée sans discrimination<sup>101</sup>. Il est important que les États apportent des éléments empiriques clairs démontrant que certaines activités sont constitutives de coercition. Autrement, de simples invitations pacifiques à converser sur des questions religieuses ou de conviction risquent d'être criminalisées ou restreintes.

---

100 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19.

101 Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, par. 28, *op. cit.*, note 98.



Les préoccupations relatives aux agissements liés à la persuasion non coercitive, en particulier quand ceux-ci sont l'apanage de communautés religieuses ou de conviction nouvellement établies ou comptant peu de membres, peuvent être exploitées par des représentants politiques pour restreindre indûment les activités légitimes de ces communautés au nom de la sécurité et de la stabilité sociale. Ces communautés peuvent être accusées de mettre en danger la sécurité en défendant d'« autres vérités », et des affirmations religieuses ou de conviction considérées comme « insultant les sentiments religieux » et incompatibles avec les valeurs et les normes traditionnelles de la société en question peuvent être mal accueillies. Par conséquent, ces communautés peuvent être soumises à des restrictions inadmissibles concernant leur liberté de religion ou de conviction. Les individus ou les communautés qui emploient des mesures non coercitives pour persuader autrui peuvent être exposés à des préjugés, à des soupçons et à des stéréotypes négatifs qui peuvent engendrer hostilité et violence à leur égard.

L'État est tenu de fournir un cadre juridique et social dans lequel les droits à la conversion et à la persuasion non coercitive peuvent être librement et pleinement exercés. Cela inclut l'obligation de protéger le droit des individus de convertir (adopter, abandonner ou changer de religion ou de conviction), ainsi que de protéger les individus et les communautés qui emploient la persuasion non coercitive contre la violence, l'intimidation, le harcèlement et la discrimination.

La liberté de religion ou de conviction dépend nécessairement de l'exposition à de nouvelles idées et de la capacité à donner et à recevoir des informations. Compte tenu de l'augmentation des possibilités de communication qui existent désormais, avec les modifications que cela entraîne en matière de réponse et d'association, l'Etat et les autres parties prenantes devraient s'employer à promouvoir la sécurité et la cohésion sociale fondées sur le pluralisme religieux ou de conviction. En examinant les réponses des États aux « conséquences inévitables du pluralisme », la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que « le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer

la cause des tensions en supprimant le pluralisme mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres »<sup>102</sup>.

Il convient également de noter que les troubles à l'ordre public suite à des conversions, par exemple les émeutes, peuvent découler d'une réaction de communautés religieuses ou de conviction dominantes ou influentes qui peuvent se sentir menacées par l'émergence ou l'expansion d'autres communautés. À cet égard, les États devraient veiller à ce que les considérations relatives à l'ordre public ne soient pas influencées par des vagues de protestation orchestrées ou des réactions précipitées à une prétendue provocation, faits qui pourraient les conduire à restreindre arbitrairement ou indûment une manifestation légitime de la liberté de religion ou de conviction.

*Que peut-on faire pour atténuer les préoccupations en matière de sécurité concernant des étrangers ou du personnel religieux étranger menant des activités de conversion ?*

La plupart du temps, les véritables problèmes de sécurité ne viennent pas de l'implication d'étrangers ou de personnel religieux étranger (« missionnaires étrangers ») dans des activités de conversion, même si ceux-ci sont jugés plus persuasifs dans leur communication ou plus influents que les croyants locaux.

Nul ne devrait se voir interdire l'entrée et le séjour dans un pays au motif de sa religion ou de sa conviction sauf s'il est clairement établi que l'intéressé a participé à des activités de conversion coercitive, qu'il a lancé un appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, ou qu'il envisage de mener de telles activités dans le pays. Lorsqu'un visa est nécessaire, les règles s'appliquant aux demandeurs sont généralement complètes et détaillées, ce qui permet de contrôler le comportement du demandeur dans son propre pays. En général, ces mesures suffisent à faire face à toute

---

102 *Serif c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 38178/97, arrêt du 14 décembre 1999), par. 53.

question concernant les étrangers, y compris le personnel religieux. Un contrôle approfondi des demandes de visa individuelles peut également répondre aux préoccupations en matière de sécurité mais une interdiction générale des visites de tout membre du personnel religieux ne satisferait pas à la condition de nécessité.

## Recommandations

### *États participants*

1. Les préoccupations des États participants en matière de sécurité ne devraient pas être utilisées pour limiter le droit des individus de se convertir (adopter, abandonner ou changer sa religion ou sa conviction) qui est protégé de manière absolue par le droit international. Les mesures pénales, civiles et administratives qui empêchent ou entravent la conversion devraient donc être abrogées.
2. Les États participants devraient garantir que les convertis soient protégés contre la violence, le harcèlement, l'intimidation ou la discrimination afin qu'ils puissent exercer librement et pleinement leur liberté de religion ou de conviction.
3. Les États participants doivent garantir que toutes restrictions au droit des individus et des communautés religieuses ou de conviction d'utiliser des moyens de persuasion non-coercitifs répondent à l'ensemble des critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (par exemple, s'il existe un élément attestant que ces activités sont menées de manière coercitive ou qu'elles sont assimilables à une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence).
4. Les États participants sont invités à soutenir les efforts déployés par les communautés religieuses ou de conviction pour régler toutes préoccupations ou tensions liées aux activités de conversion par le dialogue et les activités de coopération.
5. Les États participants devraient garantir que les responsables de l'application de la loi, les agents de sécurité et les autres agents publics reçoivent la formation et les orientations nécessaires pour faire en sorte qu'ils respectent le droit des individus de se

convertir et de tenter de convertir autrui par la persuasion non coercitive.

6. Les États participants ne devraient pas restreindre l'entrée ni le séjour d'étrangers dans un pays, y compris du personnel religieux, au motif de leur religion ou de leur conviction, sauf si cette personne a clairement mené des activités de conversion coercitive, si elle a appelé à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, ou s'il existe des éléments qui prouvent qu'elle envisage de mener de telles activités dans l'État. Toute restriction ou tout refus des droits d'entrée ou de séjour devrait être décidé dans le plein respect du droit national.

#### *Communautés religieuses ou de conviction*

7. Les communautés religieuses ou de conviction, y compris les responsables d'une communauté, devraient reconnaître que la conversion fait partie intégrante de la liberté de religion ou de conviction et qu'elle jouit d'une protection absolue, à l'instar du fait d'abandonner une conviction religieuse pour épouser une vie athée ou agnostique, et vice versa.
8. Les responsables des communautés religieuses ou de conviction devraient s'abstenir de demander une restriction du droit de convertir autrui pour préserver les valeurs traditionnelles ou garantir la cohésion sociale.
9. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à mettre au point des méthodes de communication sur leur religion ou leur conviction qui respectent la liberté de religion ou de conviction d'autrui et prennent en compte le contexte culturel et social dans lequel elles sont employées, ainsi qu'à former les croyants à communiquer d'une manière respectueuse des choix d'autrui.

10. Les communautés religieuses ou de conviction, ou les organes ou conseils interreligieux, sont invitées à développer des codes de conduite volontaires ou des principes directeurs sur la façon de partager leur religion ou conviction de manière non coercitive.
11. Les communautés religieuses ou de conviction sont invitées à régler tout problème ou toute tension liés aux activités de conversion par le dialogue et les activités de coopération formels et informels. Les États sont invités à soutenir ces efforts.

#### *Société civile*

12. Les organisations de la société civile sont invitées à soutenir les efforts déployés par les communautés religieuses ou de conviction pour régler tout problème ou toute tension liés aux activités de conversion par le dialogue et les activités de coopération.
13. Les organisations de la société civile sont invitées à soutenir les efforts déployés par les communautés religieuses ou de conviction pour élaborer des codes de conduite volontaires ou des principes directeurs sur la façon de partager sa religion ou sa conviction de manière non coercitive.
14. Les organisations de la société civile sont invitées à se pencher sur la situation des convertis exposés à la violence, au harcèlement, à l'intimidation ou à la discrimination, et à apporter un soutien permettant à ces personnes d'exercer librement et pleinement leur liberté de religion ou de conviction.

#### *Médias*

15. Les médias publics et privés sont invités à fournir des informations objectives et fiables sur les activités de conversion, y compris le droit des convertis d'exercer leur liberté de religion ou de conviction.



