



Déclassifié*

AS/Jur (2019) 43

22 novembre 2019

fjdoc43 2019

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail

Note d'information

Rapporteur : M. Davor Ivo Stier, Croatie, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1.1. Procédure

1. La proposition de résolution intitulée « La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail »¹ a été transmise pour rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 12 octobre 2018². La commission m'a nommé rapporteur lors de sa réunion organisée à Paris le 13 décembre 2018.

2. Lors de sa réunion à Strasbourg le 1er octobre 2019, la commission a procédé à une discussion à laquelle ont participé :

- Mme Katayoun Alidadi, professeure adjointe en études juridiques, département d'Histoire et de Sciences sociales, Université Bryant, Rhode Island, États-Unis (par vidéo-conférence) ;
- M. Javier Martinez-Torron, professeur de droit, Université Complutense, Madrid, Espagne, et
- Mme Nazila Ghanea, professeure agrégée de droit international des droits de l'homme à l'Université d'Oxford (par vidéo-conférence).

3. En outre, en juin 2019 j'ai adressé un questionnaire au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) pour obtenir des informations sur la situation de la législation des États membres du Conseil de l'Europe applicable aux mesures visant à assurer le respect de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail. Les réponses données par les délégations nationales ont été synthétisées et sont présentées en annexe au présent document.

1.2. Les questions en jeux

4. La proposition de résolution susmentionnée fait référence à la [Résolution 2036 \(2015\)](#) de l'Assemblée parlementaire intitulée « Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent les chrétiens »³. Cette résolution appelait les États membres du Conseil de l'Europe « à promouvoir l'aménagement raisonnable dans le cadre du principe de la discrimination indirecte, de manière à veiller à ce que le droit à la liberté de religion et de conviction de toutes les personnes relevant de leur juridiction soit respecté, sans que quiconque soit lésé dans ses autres droits également garantis par la Convention européenne des droits de l'homme »⁴. Les signataires de la proposition sont d'avis que, trois ans après l'adoption de la [Résolution 2036 \(2015\)](#), il est indispensable d'examiner les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les recommandations qui y sont formulées, que ce soit par la mise en place

* Document déclassifié par la Commission le 15 novembre 2019.

¹ [Doc. 14544](#) du 26 avril 2018

² Renvoi 4408

³ Adoptée le 29 janvier 2015. Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur : M. Valeriu Ghileti, [Doc. 13660](#) du 7 janvier 2015

⁴ Paragraphe 6.2 et sous-paragraphe 6.2.1 de la résolution

de politiques permettant l'utilisation d'un mécanisme informel d'aménagement raisonnable ou par l'adoption d'une législation prévoyant un mécanisme officiel d'aménagement raisonnable de la religion ou des croyances sur le lieu de travail. Il importe que l'Assemblée fasse le bilan des progrès réalisés, en vue de recenser les bonnes pratiques des États membres du Conseil de l'Europe qui offrent le meilleur moyen de prévoir un aménagement raisonnable en matière de croyances religieuses.

5. Dans l'Europe d'aujourd'hui, la question de la coexistence des membres des diverses communautés religieuses, des athées, des agnostiques et des sceptiques a pris une importance capitale. Bien que, d'un point de vue historique, on puisse considérer l'Europe comme un bastion du christianisme, de nombreux pays comptant par ailleurs des communautés juives depuis longtemps, elle est aujourd'hui dans de plus en plus laïque et présente une plus grande diversité religieuse, avec un nombre croissant de musulmans dans de nombreux États ainsi que divers groupes représentant de « nouvelles religions ». Alors que l'on reconnaît le rôle du christianisme dans le façonnement de la culture et de l'identité de l'Europe ainsi que la contribution du judaïsme et l'influence de l'Islam, la situation actuelle pose de nouveaux défis aux décideurs politiques et aux groupes confessionnels, pour lesquels il est de plus en plus nécessaire de trouver des moyens de tenir compte des croyances religieuses sur le lieu de travail. Le port de symboles religieux, tels que la croix pour les chrétiens ou le foulard pour les femmes musulmanes, a suscité des controverses dans certains pays. En outre, dans certaines sociétés, les croyants peuvent rencontrer des difficultés dans leur vie quotidienne en ce qui concerne les fêtes religieuses, les heures de prière prescrites, l'objection de conscience du personnel médical à l'avortement, les règles alimentaires ou d'autres obligations découlant de leurs convictions religieuses.

6. Le Conseil de l'Europe a élaboré un ensemble de normes, contraignantes et non contraignantes, dans le domaine de la liberté religieuse. L'Assemblée a pris position sur de nombreuses questions relatives à la diversité et à la tolérance religieuses ainsi qu'à la laïcité de l'État dans un certain nombre de résolutions et de recommandations⁵. Je m'intéresserai donc uniquement aux notions de liberté de religion et de conviction ainsi que d'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion, telles qu'elles sont consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention ») et par d'autres instruments juridiques internationaux, et à la notion d'« aménagement raisonnable » dont il est question dans la proposition. La commission y a déjà fait référence en 2011, lorsqu'elle a adopté le rapport établi par son ancien membre M. Tudor Panțiru (Roumanie, Groupe socialiste) sur le thème « Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion »⁶, qui a conduit par la suite à l'adoption de la [Résolution 1846 \(2011\)](#) et de la [Recommandation 1987 \(2011\)](#)⁷. En septembre 2015, la commission a de nouveau examiné les questions relatives à la liberté de religion lorsqu'elle a adopté son avis⁸ sur le rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias sur la « Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique »⁹. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée a adopté, le 30 septembre 2015, la [Résolution 2076 \(2015\)](#). Comme indiqué précédemment, ces éléments occupent également une place importante dans la [Résolution 2036 \(2015\)](#) de l'Assemblée.

2. Cadre juridique international et européen relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion

2.1. Champ d'application de la liberté

7. La liberté de pensée, de conscience et de religion sont des droits humains universels, consacrés par des instruments internationaux, en particulier à l'article 18 de la [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) de 1948 et à l'article 18 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (ci-après PIDCP) de 1966¹⁰. En Europe, cette liberté est protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 10, paragraphe 1, de la [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).

⁵ Voir, en particulier, la [Recommandation no 1396 \(1999\)](#) du 27 janvier 1999 intitulée *Religion et démocratie* ; la [Résolution 1510 \(2006\)](#) du 28 juin 2006 intitulée *Liberté d'expression et respect des croyances religieuses*, la [Recommandation 1804 \(2007\)](#) du 29 juin 2007 intitulée *État, religion, laïcité et droits de l'homme* ; la [Résolution 1743 \(2010\)](#) du 23 juin 2010 intitulée *Islam, islamisme et islamophobie en Europe* ou la [Recommandation 1957 \(2011\)](#) du 27 janvier 2011 sur la *Violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient*

⁶ [Doc. 12788](#) du 10 novembre 2011, voir aussi la [Résolution 1846 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1987 \(2011\)](#).

⁷ Adoptée par la Commission permanente le 25 novembre 2011.

⁸ [Doc. 13886](#) du 29 septembre 2015, rapporteur pour avis : Sir Edward Leigh

⁹ [Doc. 13851](#) du 6 juillet 2015 ; rapporteur : Rafael Huseynov.

¹⁰ En 1993, le Comité des droits de l'homme a adopté son Observation générale n° 22 sur la portée de cette disposition ; CCPR/C/21/rev.1/Add.4.

8. Les libertés consacrées à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention présentent à la fois un aspect interne et un aspect externe. L'*aspect interne* protège le droit d'avoir ou non une conviction et de changer de religion ou de conviction selon sa conscience. Il s'agit d'un droit absolu, qui ne peut faire l'objet de restrictions.

9. L'*aspect externe* protège la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Elle peut faire l'objet des restrictions énumérées à l'article 9, paragraphe 2 de la Convention. Celles-ci doivent être « prévues par la loi » et « nécessaires, dans une société démocratique, » à la poursuite d'un but légitime d'utilité publique. Ces finalités qui justifient l'application de restrictions sont la sécurité publique, la protection de l'ordre public, la santé ou la morale publiques ou la protection des droits et des libertés d'autrui.

10. Étant donné que ce droit n'est pas absolu, l'article 9, paragraphe 2 de la Convention laisse aux États une ample « marge d'appréciation » pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est « nécessaire »¹¹. L'étendue de la marge d'appréciation, dont l'application dans la pratique reste soumise au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), dépend des circonstances particulières de l'espèce.

11. Les questions de liberté religieuse peuvent entrer en conflit avec d'autres droits garantis par la Convention. En ce qui concerne l'article 10 de la Convention, par exemple, la Cour s'est prononcée sur une situation dans laquelle le diocèse catholique romain local s'était opposé à la projection d'un film qu'il considérait blasphématoire, ce qui avait conduit les autorités à saisir et à confisquer le film et à engager des poursuites pénales contre les organisateurs de la projection (voir l'arrêt *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*¹²). D'autres droits peuvent également entrer en contradiction avec des croyances religieuses : le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention), par exemple dans le cadre de certains traitements médicaux (comme le refus des transfusions sanguines par de nombreux témoins de Jéhovah) ; le droit à la liberté de réunion (article 11), par exemple lorsque des fidèles se réunissent pour prier ; le droit à un procès équitable (article 6 de la Convention), dans le cas par exemple de la reconnaissance par l'État de décisions rendues par des instances ecclésiastiques, ou le droit à l'instruction (article 2 du Protocole n° 1), par exemple lorsque des parents estiment que l'État ne respecte pas leur droit de s'assurer que l'éducation de leur enfant soit conforme à leurs convictions religieuses (*Lautsi c. Italie*¹³ portant sur l'exposition d'un crucifix dans les salles de classe d'une école publique).

2.2. Interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions

12. L'article 26 du PIDCP consacre le principe de l'égalité devant la loi et dispose que toutes les personnes ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. Aux termes de cette disposition, « la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination », quel qu'en soit le motif, notamment la religion. En vertu de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction¹⁴, adoptée en 1981, la discrimination pour des motifs de religion constitue « une offense à la dignité humaine et un désaveu des principes de la Charte des Nations Unies » (article 3) et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion sont accordés « dans la législation nationale d'une manière telle que chacun soit en mesure de jouir desdits droits et libertés dans la pratique » (article 7).

13. La discrimination fondée sur la religion ou les convictions est également interdite en vertu de l'article 14 de la Convention¹⁵ et de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention¹⁶. L'État ne peut traiter différemment des personnes dans des situations substantiellement analogues sans justification objective et raisonnable. Il bénéficie d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il évalue si les différences qui existent justifient un traitement différent et dans quelle mesure ; cependant, l'inégalité de traitement doit poursuivre un but légitime

¹¹ S.A.S. c. France, Requête n° 43835/11, arrêt rendu le 1^{er} juillet 2014 (Grande Chambre, paragraphe 129).

¹² *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt rendu le 20 septembre 1994, requête n° 13470/87, paragraphes 55 et 56.

¹³ Requête n° 30814/06, arrêt de Grande Chambre rendu le 18 mars 2011.

¹⁴ Proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 novembre 1981 ([résolution 36/55](#)).

¹⁵ L'article 14 de la Convention est ainsi libellé : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » Cet article ne confère automatiquement aucun droit autonome ou substantiel : il ne peut être invoqué que lorsqu'il est associé à une ou plusieurs garanties prévues par la Convention.

¹⁶ L'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention prévoit une interdiction générale de toute discrimination dans la jouissance de « tout droit prévu par la loi » (paragraphe 1), qui s'applique à tous les actes de la puissance publique (paragraphe 2). La religion y est citée parmi les motifs éventuels de discrimination. Malheureusement, ce protocole n'a jusqu'à présent été ratifié que par 18 États membres du Conseil de l'Europe (au 20 mai 2019).

et respecter le critère de proportionnalité raisonnable¹⁷. Par ailleurs, le fait de ne pas appliquer un traitement différent, sans justification objective et raisonnable, à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes peut aussi être contraire au principe de non-discrimination¹⁸.

14. Dans le cadre de l'Union européenne, la [Directive 2000/78](#) sur l'égalité de traitement en matière d'emploi traite de diverses formes de discrimination dans l'emploi, y compris de celles qui sont fondées sur la religion ou les convictions¹⁹.

2.3. *Jurisprudence pertinente de la Cour*

15. Diverses affaires relevant de l'article 9 de la Convention ont été examinées par la Cour. Elles portaient sur des questions spécifiques, comme le service militaire obligatoire et les convictions religieuses, l'obligation de payer un « impôt ecclésial », le port de symboles ou de vêtements religieux, l'éducation des enfants et les convictions religieuses des parents, le prosélytisme ou la reconnaissance, l'organisation et la direction des communautés religieuses²⁰. Aux fins du présent rapport, seules les affaires relatives à la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail seront examinées ci-après.

16. Jusqu'aux années 1990, la Commission européenne des droits de l'homme²¹ a systématiquement refusé d'appliquer l'article 9 de la Convention aux objecteurs de conscience. Elle estimait que la Convention permettait aux États de choisir de reconnaître ou non l'objection de conscience au service militaire, étant donné que l'article 4 de la Convention fait mention « d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue ». En 2011, la Cour a reviré de jurisprudence et considère désormais que l'objection de conscience au service militaire relève du champ d'application de l'article 9 « lorsqu'elle est motivée par un conflit grave et insurmontable entre l'obligation de servir dans l'armée et la conscience d'une personne ou ses convictions sincères et profondes, de nature religieuse ou autre »²². La Cour examine les recours concernant des objecteurs de conscience à la lumière des circonstances particulières de l'espèce²³.

17. La Cour a également examiné diverses questions relatives aux manifestations de la liberté de pensée, de conscience et de religion sur le lieu de travail, mais pas explicitement sous l'angle de l'« aménagement raisonnable ». Ces affaires portaient notamment sur l'obligation de prêter un serment religieux pour commencer à exercer la profession d'avocat (*Alexandridis c. Grèce*²⁴ – violation de l'article 9), sur l'obligation de prêter serment sur les évangiles chrétiens pour siéger au parlement (*Buscarini et autres c. Saint-Marin*²⁵ – violation de l'article 9), sur des actes de prosélytisme envers le personnel des forces armées (*Larissis et autres c. Grèce*²⁶ – pas de violation de l'article 9, car l'État avait le droit de mettre des soldats subordonnés à l'abri des « pressions abusives ») ou sur le licenciement d'une éducatrice travaillant dans une garderie d'enfants tenue par une paroisse protestante, mais appartenant à une autre communauté religieuse (*Siebenhaar*

¹⁷ *Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, requête n° 7798/08, arrêt rendu le 9 décembre 2010, paragraphes 85-89.

¹⁸ *Thlimmenos c. Grèce*, requête n° 34329/97, arrêt rendu le 6 avril 2000, paragraphe 44. Le requérant s'était vu priver de l'accès à la profession d'expert-comptable à la suite de sa condamnation en matière pénale pour avoir refusé d'accomplir son service militaire. Le motif de ce refus (son objection de conscience et donc ses convictions religieuses) n'avait pas été pris en compte, bien que cet élément le place dans une situation « sensiblement différente » de celle des personnes condamnées pour des infractions commises pour des raisons différentes.

¹⁹ [Directive 2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Journal officiel n° L 303 du 2 décembre 2000, p. 0016 – 0022.

²⁰ Pour une analyse approfondie de la jurisprudence de la Cour, voir l'*Aperçu de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de religion*, Division de la Recherche de la Cour, mis à jour le 31 octobre 2013.

²¹ Qui a fonctionné de juillet 1954 à octobre 1998 et a cessé d'exister le 1^{er} novembre 1998, lorsque la Cour est devenue permanente à la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 de la Convention.

²² *Bayatyan c. Arménie*, requête n° 23459/03, arrêt rendu le 7 juillet 2011 (Grande Chambre), paragraphe 110. Il s'agit de la première affaire dans laquelle la Cour a appliqué l'article 9 au cas de l'objection de conscience et a conclu à la violation de cette disposition.

²³ Voir aussi *Erçep c. Turquie*, requête n° 43965/04, arrêt rendu le 22 novembre 2011 ; *Savda c. Turquie*, Requête n° 42730/05, arrêt rendu le 12 juin 2012 ou *Papavasiliakis c. Grèce*, requête n° 66899/14, arrêt rendu le 15 septembre 2016. Dans toutes ces affaires, la Cour a conclu à la violation de l'article 9 de la Convention.

²⁴ Requête n° 19516/06, arrêt rendu le 21 février 2008.

²⁵ Requête n° 24645/94, arrêt rendu le 18 février 1999 (Grande Chambre).

²⁶ Requête n° 23372/94, arrêt rendu le 24 février 1998. Cependant, la Cour a conclu à la violation de l'article 9 de la Convention en ce qui concerne les mesures prises à l'encontre de deux des requérants pour des actes de prosélytisme envers des civils, car ceux-ci n'ont pas fait l'objet de pressions ni de contraintes du même ordre que celles exercées sur les soldats.

c. *Allemagne*²⁷ – pas de violation). Elle a par ailleurs statué sur la question des fêtes religieuses. Ainsi, dans l'affaire *Kosteski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*²⁸, le requérant, de confession musulmane, se plaignait d'avoir été condamné à payer une amende pour avoir pris un jour de congé sans permission pour célébrer une fête religieuse musulmane (pas de violation de l'article 9 ni de l'article 14 lu conjointement avec l'article 9). Dans l'affaire *Francesco Sessa c. Italie*²⁹, le requérant, de confession juive et exerçant la profession d'avocat, contestait le refus du tribunal d'accéder à sa demande de report d'une audience prévue le jour d'une fête religieuse ; la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 9 de la Convention, considérant que le refus se justifiait par la protection des droits d'autrui (et en particulier du droit à la bonne administration de la justice).

18. L'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni*³⁰, rendu en janvier 2013, semble être le plus pertinent pour déterminer la portée de l'obligation positive de l'État à veiller au respect du droit de liberté de religion sur le lieu de travail. Dans cette affaire, la Cour a statué sur des allégations de discrimination subie par quatre requérants (tous chrétiens) sur leur lieu de travail. Deux d'entre eux – M^{me} Eweida, employée de British Airways, et M^{me} Chaplin, infirmière en gériatrie – se sont plaintes du refus de leur employeur de les laisser porter une croix chrétienne en pendentif au travail. Les deux autres requérants – M^{me} Ladele, officier d'état civil pour les mariages et M. McFarlane, conseiller relationnel – contestaient les sanctions prises à leur encontre par leurs employeurs³¹ pour avoir refusé d'accomplir des tâches qui cautionnaient selon eux l'homosexualité, une pratique qu'ils considéraient incompatible avec leurs convictions religieuses. Les requérants soutenaient que le droit interne n'avait pas adéquatement protégé leur droit de manifester leur religion et invoquaient l'article 9 de la Convention, isolément et combiné avec l'interdiction de discrimination prévue à l'article 14 de la Convention. La Cour a rappelé que pour être qualifié de « manifestation » au sens de l'article 9 de la Convention, l'acte en question doit être « intimement lié à la religion ou à la conviction »³². Sur cette base, elle a considéré que les quatre requérants avaient en effet cherché à manifester leur religion, au sens de l'article 9, et que leur recours portait sur une ingérence dans ce droit. Dès lors qu'il est tiré grief d'une restriction à la liberté de religion sur le lieu de travail, « plutôt que de dire que la possibilité de changer d'emploi excluait toute ingérence dans l'exercice du droit en question, il vaut mieux apprécier cette possibilité parmi toutes les circonstances mises en balance lorsqu'est examiné le caractère proportionné de la restriction »³³. La Cour a donc cherché à déterminer si un juste équilibre avait été ménagé entre « l'intérêt général et les intérêts de l'individu »³⁴, en gardant à l'esprit la marge d'appréciation dont jouit l'État.

19. Dans le cas de la première requérante (M^{me} Eweida), la Cour a estimé que les autorités nationales n'avaient pas suffisamment protégé son droit de manifester sa religion (violation de l'article 9). Les tribunaux nationaux avaient accordé trop d'importance à la volonté de l'employeur de projeter une certaine image commerciale ; en outre, l'employeur avait auparavant autorisé les employés à porter des vêtements religieux (turbans et hijabs, par exemple), et s'était ensuite trouvé en mesure de modifier sa politique afin de permettre le port visible de pièces symboliques de joaillerie religieuse. En ce qui concerne la deuxième requérante (M^{me} Chaplin), la Cour n'a pas conclu à une violation de la Convention, considérant que l'obligation faite à la requérante de retirer sa croix n'était pas disproportionnée par rapport à l'intérêt public légitime que représente la protection de la santé et de la sécurité dans un service hospitalier. En ce qui concerne la troisième requérante (M^{me} Ladele), la Cour a estimé que l'exigence de l'employeur poursuivait un but légitime consistant à protéger l'égalité des chances des personnes d'orientation sexuelle différente et a rappelé que seules des considérations très fortes pouvaient l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée sur l'orientation sexuelle. Bien que l'obligation d'enregistrer les unions homosexuelles ait été instaurée par la suite, la politique des autorités locales visait à garantir le respect des droits d'autrui, qui sont également protégés par la Convention. L'État jouissait d'une large marge d'appréciation pour ménager un équilibre entre les droits concurrents de la Convention dans les circonstances de l'espèce. La confirmation par les tribunaux des mesures disciplinaires prises à l'encontre de la requérante relève de cette marge d'appréciation (pas de violation de l'article 14 combiné avec l'article 9). Enfin, en ce qui concerne le quatrième requérant (M. McFarlane), la Cour a noté que, lorsqu'il a pris ses fonctions, il savait qu'il ne pourrait pas filtrer ses clients selon leur orientation sexuelle. Elle a conclu, là encore, que l'action de l'employeur visait à fournir des services sans discrimination et qu'il relevait de la marge d'appréciation de l'État d'appliquer une mesure

²⁷ Requête n° 18136/02, arrêt rendu le 3 février 2011. La Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 9 de la Convention, considérant que les juridictions du travail étaient parvenues à une mise en balance circonstanciée des intérêts divergents en jeu.

²⁸ Requête n° 55170/00, arrêt rendu le 13 avril 2006.

²⁹ Requête n° 28790/08, arrêt rendu le 3 avril 2012.

³⁰ Requêtes n°s 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, arrêt rendu le 15 janvier 2013.

³¹ Le quatrième requérant a été licencié. À la suite de la procédure disciplinaire contestée, la troisième requérante a elle aussi perdu son emploi.

³² *Ibid.*, paragraphe 82.

³³ *Ibid.*, paragraphe 83.

³⁴ *Ibid.*, paragraphe 84.

poursuivant cet objectif, qui a entraîné le licenciement du requérant (pas de violation de l'article 9 pris isolément ou en combinaison avec l'article 14).

20. Plus récemment, en novembre 2015, la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire *Ebrahimian c. France*³⁵, dans laquelle la requérante, assistante sociale en hôpital, contestait au titre de l'article 9 de la Convention la décision de ne pas renouveler son contrat de travail, au motif qu'elle n'acceptait pas d'enlever le voile islamique qu'elle porte. La Cour n'a constaté aucune violation de cette disposition, considérant que les autorités françaises n'avaient pas outrepassé leur marge d'appréciation en donnant la priorité à l'exigence de neutralité de l'État découlant du principe de laïcité énoncé à l'article 1 de la Constitution française et du principe de la neutralité des services publics. La Cour a également accepté la réglementation française en matière de santé et de sécurité qui accordait une plus grande importance aux droits d'autrui (et en particulier ceux des patients) qu'au droit de manifester ses convictions religieuses³⁶. Une affaire similaire, concernant le refus d'un hôpital allemand, détenu par une société privée, de continuer à employer une infirmière musulmane portant un foulard, est actuellement examinée par la Cour³⁷. Il est intéressant de noter que, dans une affaire contre la France, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a récemment adopté une position différente sur l'interdiction du port du foulard sur le lieu de travail³⁸. Il convient également de rappeler dans ce contexte qu'en ce qui concerne les recours déposés par des enseignants qui se plaignent de l'interdiction du port du foulard, la Cour a jugé ces affaires manifestement mal fondées et, par conséquent, irrecevables³⁹. En particulier, dans l'affaire *Dahlab c. Suisse*, la Cour a considéré que « dans une société démocratique, l'État peut limiter le port du foulard islamique si cela nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique »⁴⁰. Malheureusement, dans l'affaire *Barik Edidi c. Espagne*⁴¹, qui concernait le port du *hijab* par une avocate en salle d'audience, la Cour ne s'est pas prononcée sur le fond pour des raisons de forme (en raison du non-épuisement des voies de recours internes).

3. La notion d'« aménagement raisonnable »

21. La notion d'« aménagement raisonnable »⁴² est souvent invoquée dans les débats consacrés à la gestion de la diversité religieuse sur le lieu de travail. Elle est apparue pour la première fois aux États-Unis et au Canada (Québec) dans le cadre de la législation sur l'égalité, comme moyen de gérer une telle diversité. En Europe, elle a été appliquée pour lutter contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées : la [Directive 2000/78/CE](#) de l'Union européenne oblige les employeurs à prévoir des aménagements raisonnables pour cette catégorie de personnes. Aux termes de l'article 5 de la directive, un « aménagement raisonnable » signifie que « l'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée. Cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique menée dans l'État membre concerné en faveur des personnes handicapées »⁴³. La notion d'aménagement raisonnable renvoie à l'idée de « discrimination indirecte », qui se produit lorsqu'une règle en apparence neutre engendre des désavantages particuliers pour une personne ou pour un groupe partageant certaines caractéristiques, par rapport aux autres. « L'aménagement raisonnable » signifie que, dans certains cas, il est nécessaire d'adopter des mesures appropriées pour éviter qu'une norme, a priori neutre, se révèle discriminatoire dans ses effets parce que son application est préjudiciable à une catégorie particulière de personnes⁴⁴. En ce qui concerne la liberté de

³⁵ Requête n° 64846/11, arrêt rendu le 26 novembre 2015.

³⁶ *Ibid.*, paragraphes 63-71.

³⁷ *Türk c. Allemagne*, requête n° 61347/16, communiquée le 12 septembre 2018.

³⁸ CCPR/C/123/D/2662/2015 du 24 septembre 2018. Cette affaire concerne la non-prolongation, par un établissement privé, du contrat de travail d'une éducatrice de jeunes enfants musulmane portant un foulard.

³⁹ Voir en particulier *Dahlab c. Suisse*, Requête n° 42393/98, décision rendue le 15 février 2001 et *Kurtulmuş c. Turquie*, Requête n° 65500/01, décision rendue le 24 janvier 2006.

⁴⁰ *Dahlab c. Suisse*, voir plus haut note 39. Voir aussi *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt rendu le 10 novembre 2005, Requête n° 44774/98.

⁴¹ Requête n° 21780/13, décision rendue le 26 avril 2016.

⁴² Voir en particulier P. Bosset et M.-C. Foblets, *Le Québec et l'Europe face au besoin d'accueillir la diversité : disparité des concepts juridiques, convergence des résultats ?*, in « Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles », Éditions du Conseil de l'Europe, série « Tendances de la cohésion sociale », n° 21, 2009, pp. 37-65.

⁴³ L'« aménagement raisonnable » est aussi défini, à l'article 2(4) de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, comme « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

⁴⁴ P. Bosset et M.-C. Foblets, voir plus haut note 3, p. 37.

religion, elle peut s'appliquer aux prescriptions religieuses concernant, par exemple, les congés annuels, les heures de travail, le port de vêtements et/ou de symboles religieux, les besoins alimentaires spécifiques, etc. L'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeld, a déjà identifié de bonnes pratiques dans ce domaine et a préconisé d'associer une approche juridique de l'aménagement raisonnable à une approche de gestion plus pragmatique⁴⁵.

22. Bien que la Cour n'ait pas fait référence à la notion d'aménagement raisonnable en tant que telle, elle a appliqué un raisonnement analogue dans certains cas. Dans l'affaire *Glor c. Suisse*, le requérant avait été sanctionné pour ne pas avoir accompli son service militaire, même si cette situation était due à une incapacité physique. La Cour, en se référant à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, (voir la note ci-dessous), a estimé que les autorités suisses n'avaient pas mis en place de formes particulières de service civil pour les personnes dans la situation du requérant⁴⁶. Dans l'affaire *Vartic c. Roumanie (n° 2)*, la Cour a jugé que le refus des autorités pénitentiaires de fournir au requérant un régime végétarien, comme l'exigent ses convictions religieuses bouddhistes, était contraire à l'article 9 de la Convention, l'État n'ayant pas pris de mesures pour ménager un juste équilibre entre les intérêts des autorités pénitentiaires et ceux du requérant, à savoir son droit à manifester ses convictions religieuses bouddhistes, et n'ayant pas apporté de justification raisonnable de cette inaction⁴⁷.

23. La question de l'aménagement raisonnable a été abordée par l'Assemblée à maintes reprises. Dans sa [Résolution 1846 \(2011\)](#) intitulée « Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion », l'Assemblée appelait les États membres « à s'employer à répondre aux besoins des différentes religions et croyances dans une société pluraliste, à condition que de telles mesures n'empiètent pas sur les droits d'autrui⁴⁸. La [Résolution 2036 \(2015\)](#), à l'origine de ce rapport, selon les signataires de la proposition de résolution, portait sur la situation des chrétiens en Europe et appelait les États membres à « promouvoir l'aménagement raisonnable dans le cadre du principe de la discrimination indirecte »⁴⁹. Dans la [Résolution 2076 \(2015\)](#), l'Assemblée invitait de nouveau les États membres à rechercher des « aménagements raisonnables »⁵⁰ et à assurer « que les communautés religieuses et leurs membres puissent, dans le respect de la loi, (...) gérer des institutions sociales (hôpitaux, ateliers de travail pour personnes handicapées, foyers de personnes âgées, jardins d'enfants, etc.) et des écoles et lieux d'instruction » et qu'ils exercent leur droit à la liberté d'expression⁵¹.

4. Conclusion et propositions

24. L'article 9 de la Convention est considéré comme l'une des assises d'une « société démocratique », garantissant le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il protège tous les groupes religieux et les non-croyants, sur un pied d'égalité. La portée de cette protection du droit de manifester sa religion ou sa conviction varie selon les circonstances et est soumise en particulier aux intérêts légitimes concurrents dans une « société démocratique » (y compris la protection des droits d'autrui). La Cour européenne des droits de l'homme a examiné divers aspects du droit à la liberté de manifester sa pensée, sa conscience et sa religion sur le lieu de travail, mais sa jurisprudence reste parcellaire et ne couvre pas toutes les situations conflictuelles qui peuvent apparaître dans la pratique. Les législateurs et les décideurs politiques européens sont de plus en plus appelés à traiter les problèmes découlant d'une diversité religieuse toujours plus grande. Si l'État doit rester neutre vis-à-vis des différentes religions et croyances, il doit chercher à répondre aux besoins de ceux qui adhèrent à des religions diverses (y compris les religions « majoritaires » et « minoritaires »). Les individus et les communautés qui ont des croyances religieuses ne devraient pas être marginalisés. L'instauration d'un mécanisme formel permettant d'assurer un « aménagement raisonnable » pour les croyances religieuses ou non religieuses sur le lieu de travail, de façon similaire à l'obligation établie à l'égard des personnes handicapées, définit un cadre à la fois conceptuellement clair et relativement facile à appliquer dans la pratique pour éviter la discrimination fondée sur la religion ou les convictions sur le lieu de travail.

25. D'après le rapport d'Equinet (Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité)⁵² publié en 2018 et intitulé « Foi dans l'égalité : religion et croyance en Europe » (*Faith in Equality: Religion and Belief in Europe*), les États ont encore des difficultés à trouver un équilibre entre les droits des individus ou des groupes consacrés par l'article 9, paragraphe 1 de la Convention et les intérêts légitimes, comme la sécurité

⁴⁵ Voir son rapport intérimaire, A/69/261, publié le 5 août 2014, paragraphes 52 et 62.

⁴⁶ Requête n° 13444/04, arrêt rendu le 30 avril 2009.

⁴⁷ Requête n° 14150/08, arrêt rendu le 17 décembre 2013.

⁴⁸ Paragraphe 5.5 de la résolution.

⁴⁹ Paragraphe 6.2 de la résolution.

⁵⁰ Paragraphe 8 de la résolution.

⁵¹ Paragraphe 13.1 et sous-paragraphes 13.1.2 et 13.1.3 de la résolution.

⁵² Il réunit 46 organisations de 34 États (tous membres du Conseil de l'Europe).

publique, l'ordre public ainsi que la santé et la morale publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui. Le plus grand nombre de cas de discrimination fondée sur la religion ont été signalés dans le domaine de l'emploi⁵³. L'analyse effectuée par la Cour dans l'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni*⁵⁴ a montré qu'une majorité des États membres du Conseil de l'Europe ne réglementent pas le port de vêtements ou de symboles à caractère religieux sur le lieu de travail, y compris pour les fonctionnaires, et que seuls cinq États (sur les 26 ayant fait l'objet de l'étude) interdisent complètement aux fonctionnaires le port de symboles ou de tenues à caractère religieux (France, Allemagne, certains cantons Suisse, Turquie et Ukraine). J'ai réuni des informations supplémentaires sur les mesures prises pour assurer « l'aménagement raisonnable » dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier grâce à un questionnaire envoyé au CERDP. J'aborderai par conséquent ces questions plus en détail et je présenterai mes conclusions dans mon projet de rapport, qui devrait être prêt pour la prochaine réunion de la commission.

⁵³ P. 7 du rapport, disponible sur <http://www.equineteurope.org/Faith-in-Equality-Religion-and-Belief-in-Europe>

⁵⁴ Voir plus haut note 28, paragraphe 47. Elle concernait 26 États membres du Conseil de l'Europe.