

Doc. 11319
25 juin 2007

Blasphèmes, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion

Avis¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur : M. Jaume BARTUMEU CASSANY, Andorre, Groupe Socialiste

A. Conclusions de la Commission

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme salue le rapport présenté par la Commission de la culture, de la science et de l'éducation.

L'actualité de ces dernières années, en particulier l'affaire des *caricatures de Mahomet* en 2005, a ravivé le débat sur la question du blasphème, des insultes à caractère religieux et des incitations à la haine contre des personnes au motif de leur religion. La Commission soutient le projet de recommandation proposé par la rapporteuse, Mme Sinikka Hurskainen. Elle souhaite néanmoins y apporter quelques modifications et précisions portant notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

B. Amendements proposés au projet de recommandation

Amendement A

Au début du paragraphe 1, remplacer « L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1510 (2006) sur la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses et réaffirme que la liberté d'expression est l'un des fondements de la démocratie. Cette liberté s'applique » par :

« L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1510 (2006) sur la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses et réaffirme son attachement à la liberté d'expression (Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et à la liberté de pensée, de conscience et de religion (Article 9 CEDH), fondements de la démocratie. La liberté d'expression s'applique »

Amendement B

Après le deuxième paragraphe, ajouter un nouveau paragraphe comme suit :

« Dans les sociétés multiculturelles, il est parfois nécessaire de concilier la liberté d'expression et la liberté de pensée, de conscience et de religion. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire d'imposer des restrictions à ces libertés. En vertu de la Convention

¹ Doc 11296 présenté par la Commission de la culture, de la science et de l'éducation.

européenne des Droits de l'Homme, toutes ces restrictions doivent être prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi. Ce faisant, les Etats disposent d'un marge d'appréciation car les autorités nationales peuvent se voir obligées d'adopter des solutions différentes qui tiennent compte des spécificités de chaque société ; le recours à cette marge est contrôlé par la Cour européenne des Droits de l'Homme. »

Amendement C

Supprimer le paragraphe 3 et le remplacer par le paragraphe suivant :

« En ce qui concerne le blasphème, les insultes à caractère religieux et l'incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion, il incombe à l'Etat de déterminer ce qui est à considérer comme infractions pénales dans les limites imposées par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. A cet égard, l'Assemblée considère que le blasphème, en tant qu'insulte à une religion, ne devrait pas être érigé en infraction pénale. Il convient en effet de distinguer les questions relevant de la conscience morale et celles relevant de la légalité, celles relevant de la sphère publique de celles relevant de la sphère privée. Même si, de nos jours, les poursuites à ce titre sont rares dans les Etats membres, elles sont encore légion dans d'autres pays du monde. »

Amendement D

Au paragraphe 7, après « la Cour laisse une marge d'appréciation plus importante », reformuler la fin de la phrase comme suit : « aux Etats contractants, lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes, dans le domaine de la morale et spécialement de la religion »

Amendement E

Remplacer le paragraphe 8 par le paragraphe suivant :

« L'Assemblée souligne néanmoins que cette marge d'appréciation n'est pas illimitée et que les restrictions à la liberté d'expression doivent être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La liberté d'expression – garantie par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme – est essentielle à toute société démocratique. D'après le Statut du Conseil de l'Europe, l'adhésion à l'Organisation repose sur la reconnaissance commune des valeurs démocratiques. »

Amendement F

Au paragraphe 10, remplacer « doivent s'assurer que » par « devraient s'assurer que »

Amendement G

Au paragraphe 13, remplacer la dernière phrase par:

« Restreindre le port de symboles religieux dans les lieux publics peut constituer une ingérence dans le droit de manifester sa religion (article 9 CEDH) et le droit à l'instruction (article 2 du Protocole N°1 CEDH). Toutefois, ces droits peuvent parfois faire l'objet de restrictions justifiées. Le défi pour les autorités est ainsi d'arriver à un juste équilibre entre l'intérêt d'individus en tant que membres d'une communauté religieuse de voir leur droit à manifester leur religion ou leur droit à l'instruction respecté et l'intérêt public ou les droits et intérêts d'autrui. »

Amendement H

Après le paragraphe 16.2.3., ajouter le nouvel alinéa suivant: « soient révisées afin de dépenaliser le blasphème en tant qu'insulte à une religion ».

Amendement I

Avant le point 16.3., ajouter « d'encourager les Etats membres à signer et ratifier le Protocole N°12 à la CEDH (ETS n°177) ; ».

Amendement J

A la fin de l'alinéa 16.5.1. supprimer « ce qui serait incompatible avec cette Convention ».

Amendement K

Après le paragraphe 16.6., ajouter le nouveau paragraphe suivant « d'inviter les Etats membres à prendre d'avantage d'initiatives visant à promouvoir la tolérance. ».

C. Exposé des motifs par M. Jaume Bartumeu Cassany, rapporteur

1. Dans les sociétés multiculturelles, il est parfois nécessaire de concilier la liberté d'expression (Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et à la liberté de pensée, de conscience et de religion (Article 9 CEDH). Dans certain cas, il peut s'avérer nécessaire de leur imposer des restrictions. En vertu de la CEDH, toutes ces restrictions doivent être prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi. Ce faisant, les Etats disposent d'un marge d'appréciation car les autorités nationales peuvent se voir obligées d'adopter des solutions différentes qui tiennent compte des spécificités de chaque société ; le recours à cette marge est contrôlé par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

2. Il convient donc de rappeler brièvement certains principes de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) telle qu'interprétée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. En outre, les travaux de la Commission de Venise² et du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV)³ ont apporté récemment un éclairage fort utile sur ces questions.

- Liberté d'expression et croyances religieuses

3. Comme le souligne le Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme⁴, la Cour a énoncé de façon répétée que les membres **d'une communauté religieuse devaient tolérer** le fait que d'autres personnes contestent leurs croyances religieuses⁵.

4. Dans le cas d'attaques **insultantes injustifiées** à l'encontre d'objets de culte, la Cour reconnaît la possibilité pour les Etats contractants de prendre des **mesures de restriction** de la liberté d'opinion⁶. La Cour reconnaît par exemple, qu'en l'absence d'un concept européen uniforme des besoins en matière de protection des droits d'autrui dans le cas d'attaques contre les convictions religieuses, les Etats disposent d'une **plus large marge d'appréciation** pour réglementer la liberté d'expression en rapport avec les questions morales ou religieuses qu'en ce qui concerne le discours politique⁷. Mais cette marge n'est en aucun cas illimitée.

5. Pour équilibrer des droits et intérêts divergents, il peut s'avérer utile d'établir une **distinction entre les sphères publique et privée**. Dans la sphère publique les autorités nationales doivent respecter rigoureusement le principe d'interdiction de la discrimination qui est une expression de la

² Voir CDL-AD(2007)006, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport préliminaire sur les législations nationales d'Europe relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse, adopté les 16-17.03.2007, IV. Conclusions provisoires.

³ Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) subordonné au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Voir notamment les Rapports GT-DH-DEV A (2006)008, Rapport Les droits de l'homme dans une société multiculturelle, Le discours de haine, 09.02.2007 ; GT-DH-DEV B (2006)004, Rapport Les droits de l'homme dans une société multiculturelle, le port de symboles religieux dans les lieux publics, 09.02.2007 ; et DH-DEV (2007)002 Rapport d'activités, Les droits de l'homme dans une société multiculturelle, 09.02.2007.

⁴ Voir GT-DH-DEV A (2006)008, §§ 46-50.

⁵ *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20.09.1994, § 47; *Aydin Tatlav c. Turquie*, arrêt du 02.05.2006 § 27.

⁶ *I. A. c. Turquie*, arrêt du 13.09.2005, § 27.

⁷ Voir aussi *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 22.11.1991, § 58.

neutralité de l'Etat dans les questions culturelles et religieuses. A ce titre, l'Etat peut être tenu d'opérer des différenciations afin d'assurer aux individus une jouissance égale de leurs droits dans les faits. Dans la sphère privée, les autorités nationales doivent s'abstenir de toute ingérence à moins que certaines attitudes soient contraires aux normes en matière de droits de l'homme ou représentant une menace réelle pour le bien-être physique ou psychologique de la personne⁸.

6. Enfin, en faisant également échos au rapport que je présenterai prochainement à l'Assemblée intitulé « Vers une dépénalisation de la diffamation », dans lequel j'examine notamment la question des offenses aux sensibilités religieuses et les discours de haine et le négationnisme⁹, il me paraît essentiel de rappeler qu'il convient **d'éviter de mélanger les questions relevant de la conscience morale et celles relevant de la légalité**. Si certaines prises de position ou choix éditorialistes peuvent choquer les valeurs morales d'une partie des lecteurs ou auditeurs, cela ne signifie pas pour autant que ces choix sont répréhensibles devant la loi.

- **Discours de haine**¹⁰

7. Ce concept est utilisé par la Cour européenne des droits de l'homme comme un élément à prendre en considération lorsqu'il s'agit de décider si des atteintes au droit à la liberté d'expression se justifient dans une société démocratique. Il convient de souligner que **certaines expressions ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 CEDH** (voir Article 17 CEDH¹¹). A titre d'exemple, dans l'affaire *Norwood*, la Cour a appliqué l'article 17 dans le cadre d'une atteinte dirigée contre la communauté musulmane. Il s'agissait d'une photographie des *Twin Towers* en flammes, avec les termes « L'Islam, dehors ! – Protégeons le peuple britannique » inscrits dessus ainsi que le symbole du croissant et de l'étoile reproduit dans un panneau d'interdiction. Marquant son accord avec l'approche adoptée par le juge interne, la Cour a estimé que :

« [cette] affiche constituait l'expression publique d'une attaque dirigée contre tous les musulmans du Royaume-Uni. Une attaque aussi véhémente, à caractère général, contre un groupe religieux, qui établit un lien entre l'ensemble du groupe et un acte terroriste grave, est contraire aux valeurs proclamées et garanties par la Convention, à savoir la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination. Le fait pour le requérant d'exposer l'affiche à sa fenêtre s'analyse en un acte qui relève de l'article 17 et ne bénéficie donc pas de la protection des articles 10 et 14. Partant, la Cour déclare la requête irrecevable comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, aux termes des paragraphes 3 et 4 de l'article 35 »¹².

8. Conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)¹³, l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ; les injures ou la diffamation ; les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, devraient **être érigées en infraction pénale** dès lors qu'il s'agit de comportements intentionnels. Par ailleurs, la législation à cet égard doit être **appliquée** fermement et avec constance.

- **Liberté de pensée, de conscience et de religion**

9. Il convient là encore de rappeler que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion est en temps que tel **absolu**. En revanche, la liberté de **manifeste**r sa religion ou ses

⁸ Pour plus de détails, voir DH-DEV (2007)002, § 21.

⁹ Voir Doc. 11305, Vers une dépénalisation de la diffamation.

¹⁰ Concernant, notamment, les définitions du discours de haine, voir GT-DH-DEV A (2006)008 et le Doc. 11320 de l'APCE, Combattre l'antisémitisme en Europe, Avis de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

¹¹ L'article 17 de la Convention prévoit : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

¹² *Norwood c. Royaume Uni*, N° 23131/03, décision du 16.11.2004. Voir aussi GT-DH-DEV A (2006)008, § 72.

¹³ Voir la recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8, 13.12.2002.

convictions peut faire l'objet de **certaines limitations** si celles-ci sont prévues par la loi, poursuivent un objectif légitime et sont proportionnées à cet objectif (Article 9 § 2 CEDH).

10. Restreindre le port de symboles religieux dans les lieux publics peut constituer une ingérence dans le droit de manifester sa religion (article 9 CEDH) et le droit à l'instruction (article 2 du Protocole N°1 CEDH). Toutefois ces droits peuvent parfois faire l'objet de restrictions justifiées. Le défi pour les autorités est ainsi d'arriver à un juste équilibre entre l'intérêt d'individus en tant que membres d'une communauté religieuse de voir leur droit à manifester leur religion ou leur droit à l'instruction respecté et l'intérêt public ou les droits et intérêts d'autrui¹⁴.

- **Législation des Etats membres relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse**

11. Il incombe à l'Etat de déterminer ce qui est à considérer comme infractions pénales dans les limites imposées par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

12. Dans ses conclusions provisoires, la **Commission de Venise**¹⁵ « note que pratiquement tous les **Etats membres du Conseil de l'Europe** ont adopté des lois de lutte contre l'incitation à la haine, ce qui englobe la haine au motif de la religion. La plupart des Etats ont mis en place des dispositions plus strictes ou plus sévères en cas d'incitation à la haine par le biais des médias. Les insultes à caractère religieux sont érigées en infraction pénale dans un peu plus de la moitié des Etats membres. Le "néga-tionnisme" constitue une infraction dans certains pays. Le blasphème n'est qualifié d'infraction que dans une minorité d'Etats membres et, dans ces derniers, les poursuites pour ce motif sont aujourd'hui rares »¹⁶.

13. La Commission de Venise note également que « Comme l'a fait observer la Cour européenne des droits de l'homme, les tribunaux internes sont bien placés pour faire appliquer les règles du droit dans le cadre de tels problèmes et pour tenir compte des faits spécifiques de chaque situation qui se présente »¹⁷.

14. Concernant le **blasphème**, en tant qu'insulte à une religion, votre rapporteur considère qu'il ne devrait pas être érigé en infraction pénale. Comme indiqué ci-dessus, il convient de distinguer les questions relevant de la conscience morale et celles relevant de la légalité, celles relevant de la sphère publique de celles relevant de la sphère privée. Même si, de nos jours, les poursuites à ce titre sont rares dans les Etats membres, elles sont encore légion dans d'autres pays du monde. Le rapporteur rejoint ainsi la position du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe¹⁸.

15. Enfin, il convient de rappeler que les mesures législatives ne peuvent à elles seules régler toutes les questions que nous examinons. Comme l'a justement souligné la rapporteuse, Mme Hurskainen, il est nécessaire d'accroître la compréhension et la tolérance entre personnes de confessions différentes. Les Etats membres devraient donc être invités à prendre d'avantage d'initiatives visant à promouvoir la **tolérance**.

* * *

Commission chargée du rapport: Commission de la culture, de la science et de l'éducation

Commission saisie pour avis: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10623, Renvoi n°3122 du 1^{er} septembre 2005

Avis approuvé par la commission le 25 juin 2007

¹⁴ Voir GT-DH-DEV B (2006)004 et *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt du 10.11.2005 (Grande chambre). Voir également le Doc 10670 de l'APCE, Femmes et religion en Europe.

¹⁵ Voir CDL-AD(2007) 006, IV. Conclusions provisoires.

¹⁶ *Ibid*, § 41.

¹⁷ *Ibid*, § 45.

¹⁸ Voir aussi le "point de vue" du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, du 11.06.2007 : "Les remarques critiques à l'encontre des religions ne doivent pas tomber sous le coup de la loi pénale".

Doc. 11319

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin, Mme Schuetze-Reymann