



Doc. 15015

17 décembre 2019

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

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

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

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme rappelle que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction s'applique sur le lieu de travail et que toute ingérence dans cette liberté doit être proportionnée au but légitime poursuivi. La présence sur le lieu de travail de membres de différents groupes religieux peut être source de défis que les employeurs peuvent essayer de résoudre en imposant des règles à première vue «neutres». Cependant, l'application de ces règles, comme celles qui prescrivent certaines tenues vestimentaires, les régimes alimentaires, les jours fériés ou la réglementation du travail, peuvent entraîner une discrimination indirecte des représentants de certains groupes religieux.

Dans certaines situations, «l'aménagement raisonnable» par les employeurs des pratiques religieuses de leurs employés peut être un moyen approprié pour éviter toute discrimination et assurer la proportionnalité de toute ingérence dans le droit à la liberté de religion. Ainsi, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient considérer l'introduction dans leurs législations respectives d'une obligation faite à l'employeur d'aménagement raisonnable juridiquement contraignante ou prendre toute autre mesure afin que les employés puissent présenter des demandes à cette fin et contester un éventuel refus d'en tenir compte.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14544](#), Renvoi 4408 du 12 octobre 2018.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs par M. Davor Ivo Stier, rapporteur	6
1. Introduction	6
1.1. Procédure	6
1.2. Les questions en jeu	6
2. Cadre juridique international et européen relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion	7
2.1. Champ d'application de la liberté	7
2.2. Interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions	8
2.3. La jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme	9
2.4. La jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne	11
3. La notion d'«aménagement raisonnable»	13
3.1. Champ d'application de la notion	13
3.2. Les avantages et les inconvénients de l'aménagement raisonnable	14
4. La pratique des États	16
5. Conclusion	17

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que l'Europe est le foyer d'un large éventail de confessions religieuses et qu'elle promeut la culture du «vivre ensemble» fondée sur le pluralisme religieux. Elle a condamné à de nombreuses reprises les actes d'intolérance et de discrimination fondés sur la religion ou les convictions et a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures résolues pour lutter contre de tels actes.
2. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2036 \(2015\)](#), «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent les chrétiens», sa [Résolution 2076 \(2015\)](#) «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique», sa [Résolution 1928 \(2013\)](#) «Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction, et protéger les communautés religieuses de la violence», ainsi que sa [Résolution 1846 \(2011\)](#) et sa [Recommandation 1987 \(2011\)](#) «Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion».
3. L'Assemblée rappelle que la liberté de pensée, de conscience et de religion représente un droit de l'homme universel consacré à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme³ (la Convention). En outre, la discrimination fondée sur la religion ou les convictions est interdite par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.
4. La liberté de pensée, de conscience et de religion présente à la fois un aspect interne et un aspect externe. L'aspect interne, c'est-à-dire le droit d'avoir ou non une conviction et de changer de religion ou de conviction selon sa conscience, est un droit absolu qui ne peut faire l'objet de restrictions. L'aspect externe, c'est-à-dire la liberté de manifester sa religion ou sa conviction «individuellement ou collectivement, en public ou en privé», n'est pas un droit absolu. Toute restriction qui lui est imposée doit cependant être «prévues par la loi» et «nécessaire, dans une société démocratique,» à la poursuite d'un but légitime. Cela signifie notamment que toute ingérence dans la manifestation d'une religion ou d'une conviction doit être proportionnée au but légitime poursuivi.
5. L'Assemblée rappelle que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction s'applique également sur le lieu de travail et que la Cour européenne des droits de l'homme a élaboré une jurisprudence approfondie sur cette question. Elle souligne également que la religion représente un aspect essentiel de l'identité d'une personne et que cette identité religieuse englobe la pratique religieuse et les convictions. Comme de nombreuses personnes passent une part importante de leur vie quotidienne au travail, la question de l'aménagement de la manifestation de la religion ou de la conviction des employés revêt une importance cruciale.
6. L'Assemblée observe également que la présence sur le lieu de travail de membres de groupes religieux ou non religieux différents peut être source de défis que les employeurs peuvent essayer de résoudre en imposant des règles à première vue «neutres». Toutefois, l'application de règles à première vue «neutres» sur le lieu de travail, comme celles qui prescrivent certaines tenues vestimentaires, les régimes alimentaires, les jours fériés ou la réglementation du travail, peuvent entraîner une discrimination indirecte des représentants de certains groupes religieux, même s'ils ne sont pas visés précisément.
7. L'Assemblée conclut que dans certaines situations, «l'aménagement raisonnable» par les employeurs des pratiques religieuses de leurs employés peut représenter une approche concrète, en vue d'assurer la proportionnalité de toute ingérence dans la manifestation d'une religion ou d'une conviction, ce qui évite toute discrimination et toute violation des droits des employés en la matière. Il permet également d'assurer la réalisation concrète de l'égalité des adeptes de différentes religions ou convictions. Bien qu'un mécanisme officiel d'aménagement raisonnable de la religion ou des convictions ait été expressément incorporé dans la législation du Canada et des États-Unis d'Amérique, cela n'a pas encore été le cas dans un État européen.
8. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres du Conseil de l'Europe:
 - 8.1. à promouvoir une culture de la tolérance et du «vivre ensemble» dans une société de pluralisme religieux, conformément aux articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux autres instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2019.

3. STE n° 5.

- 8.2. à veiller à ce que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion de toute personne relevant de leur compétence soit respecté;
 - 8.3. à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique et culturelle.
9. Compte tenu de l'importance du droit de manifester sa religion ou ses convictions sur son lieu de travail, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 9.1. à adopter une législation de lutte contre la discrimination efficace, qui englobe l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, et à mettre en place des mécanismes de suivi adéquats pour évaluer sa mise en œuvre, si cela n'a pas encore été fait;
 - 9.2. à envisager de prendre des mesures législatives ou toute autre mesure appropriée, afin de garantir que les employés puissent déposer des demandes d'aménagement raisonnable de leur religion ou de leurs convictions;
 - 9.3. à établir des mécanismes adéquats judiciaires ou de médiation en cas de litiges liés au refus de l'employeur de tenir compte de la demande faite par un employé en fonction de sa religion ou de ses convictions;
 - 9.4. à dispenser une formation et des conseils aux employeurs des secteurs public et privé, afin de les sensibiliser aux notions de religion et de diversité religieuse, aux besoins particuliers des employés qui appartiennent à des groupes religieux et à la manière de répondre aux besoins particuliers de ces employés;
 - 9.5. à encourager le dialogue entre les employeurs, les communautés religieuses, les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG) qui œuvrent en faveur de la protection des droits de l'homme, afin de favoriser la coopération et la tolérance;
 - 9.6. à promouvoir l'action des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) en matière de lutte contre la discrimination, y compris la discrimination indirecte fondée sur la religion ou les convictions, et à les encourager à élaborer des activités de formation à l'intention des employeurs aussi bien du secteur public que du secteur privé.

B. Projet de recommandation⁴

1. Se référant à sa Résolution (2020) sur «La protection de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail», l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres:

- 1.1. de recenser et de diffuser les exemples de bonnes pratiques en matière de diversité religieuse et d'aménagement raisonnable de la religion ou des convictions sur le lieu de travail;
- 1.2. de réfléchir aux moyens de mettre en place un aménagement raisonnable sur le lieu de travail, afin de garantir la liberté de religion ou de croyance de chacun;
- 1.3. d'appeler les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme;
- 1.4. de renforcer la coopération avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies, en vue de promouvoir des interprétations cohérentes de la liberté de pensée, de conscience et de religion et la mise en œuvre de politiques communes dans le domaine de la lutte contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions sur le lieu de travail.

4. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2019.

C. Exposé des motifs par M. Davor Ivo Stier, rapporteur

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»⁵ a été renvoyée pour rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 12 octobre 2018⁶. La commission m'a nommé rapporteur lors de sa réunion à Paris le 13 décembre 2018.
2. Lors de sa réunion à Strasbourg le 1er octobre 2019, la commission a procédé à une audition à laquelle ont participé:
 - M^{me} 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 Martínez-Torrón, professeur de droit, Université Complutense, Madrid;
 - M^{me} 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 concernant les mesures visant à assurer le respect de la liberté de religion ou de croyance sur le lieu travail. Les réponses données par les délégations nationales ont été synthétisées et présentées en annexe de ma note d'information du 6 novembre 2019; ces deux documents ont été déclassifiés par la commission lors de sa réunion de Berlin du 15 novembre 2019 (AS/Jur (2019)43 et AS/Jur (2019)43 Annexe, déclassifiés le 22 novembre 2019).

1.2. Les questions en jeu

4. La proposition de résolution susmentionnée fait référence à la [Résolution 2036 \(2015\)](#) de l'Assemblée parlementaire, «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent les chrétiens»⁷. 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»⁸. 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 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, plusieurs pays comptant par ailleurs d'anciennes communautés juives, elle est aujourd'hui 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». Bien que l'on reconnaisse 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

5. [Doc. 14544](#) du 26 avril 2018.

6. Renvoi 4408.

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

8. Paragraphe 6.2 et sous-paragraphe 6.2.1 de la résolution

certaines sociétés, les fidèles peuvent rencontrer des difficultés dans leur vie quotidienne pour 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 ou non 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 recommandations⁹. 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 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 Pantîru (Roumanie, Groupe socialiste), «Combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion»¹⁰, qui a conduit par la suite à l'adoption de la [Résolution 1846 \(2011\)](#) et de la [Recommandation 1987 \(2011\)](#) par la Commission permanente de l'Assemblée le 25 novembre 2011. En septembre 2015, la commission a de nouveau examiné les questions relatives à la liberté de religion lorsqu'elle a adopté son avis 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»¹¹. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée a adopté, le 30 septembre 2015, la [Résolution 2076 \(2015\)](#). Comme nous l'avons indiqué précédemment, ces éléments occupent également une place importante dans la [Résolution 2036 \(2015\)](#) de l'Assemblée. Mon rapport portera uniquement sur les questions relatives à la liberté de religion ou de croyance sur le lieu de travail et ne prendra pas en compte la discrimination fondée sur la religion ou les croyances dans la prestation de services, bien que ces questions soient étroitement liées.

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 fondamentaux, 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 1966¹². En Europe, cette liberté est protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après «la Convention») et par l'article 10, paragraphe 1, de la [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#) (la Charte). L'article 10, paragraphe 2 de la Charte reconnaît également le droit à l'objection de conscience «selon les lois nationales qui en régissent l'exercice».

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.

9. Voir, en particulier, la [Recommandation 1396 \(1999\)](#) du 27 janvier 1999, *Religion et démocratie* ; la [Résolution 1510 \(2006\)](#) du 28 juin 2006, *Liberté d'expression et respect des croyances religieuses*, la [Recommandation 1804 \(2007\)](#) du 29 juin 2007, *État, religion, laïcité et droits de l'homme* ; la [Résolution 1743 \(2010\)](#) du 23 juin 2010, *Islam, islamisme et islamophobie en Europe* ou la [Recommandation 1957 \(2011\)](#) du 27 janvier 2011, *Violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient*.

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

11. [Doc. 13886](#) du 29 septembre 2015, rapporteur pour avis : Sir Edward Leigh, et [Doc. 13851](#) du 6 juillet 2015 ; rapporteur : M. Rafael Huseynov.

12. 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. Comme il réitère dans son paragraphe 4, « la liberté de manifester une religion ou une conviction peut être exercée "individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé". La liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement englobe des actes très variés. (...) ». La professeure Ghanea a souligné lors de l'audition du 1er octobre 2019 que les différences entre l'accomplissement des rites et la pratique de la religion n'est pas toujours claire et que l'expression « en public » n'a pas été définie.

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»¹³. 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*¹⁴). D'autres droits peuvent également entrer en conflit 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*¹⁵ 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 conviction](#)¹⁶, 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). En outre, «les Etats prendront des mesures efficaces pour prévenir et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction, dans la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle» (article 4, paragraphe 1) et ils «s'efforceront d'adopter des mesures législatives ou de rapporter celles qui sont en vigueur, selon le cas, à l'effet d'interdire toute discrimination de ce genre, et de prendre toutes mesures appropriées pour combattre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction en la matière» (article 4, paragraphe 2).

13. La discrimination fondée sur la religion ou les convictions est également interdite en vertu de l'article 14 de la Convention¹⁷ et de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention¹⁸. 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 et respecter le critère de proportionnalité raisonnable¹⁹. 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-discrimination²⁰.

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

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

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

16. Proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 novembre 1981.

17. 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.

18. 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 20 États membres du Conseil de l'Europe (au 2 décembre 2019).

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

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 convictions²¹. Elle fixe les dispositions générales qui donnent effet à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, en interdisant la discrimination directe et indirecte fondée notamment sur la religion ou les convictions (considérant 12, articles 1 et 2). Comme le définit la directive, une discrimination directe se produit «lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable» et une discrimination indirecte se produit «lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions [...] donné[e]s, par rapport à d'autres personnes[...]» (article 2, paragraphes 1 et 2). La directive admet également la possibilité d'une différenciation légale fondée sur «une exigence professionnelle essentielle et déterminante», pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit «proportionnée» (article 4, paragraphe 1). Elle autorise par conséquent une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions d'une personne pratiquée par des églises et d'autres organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions; ces institutions peuvent exiger des personnes travaillant pour elles une attitude de bonne foi et de loyauté envers leur éthique (article 4, paragraphe 2).

2.3. La jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme

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 religieuses²². 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'homme²³ a systématiquement refusé d'appliquer l'article 9 de la Convention aux objecteurs de conscience au service militaire. 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, paragraphe 3 b), de la Convention fait mention «d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue». À partir de 2011, la Cour a élaboré un nouvel axe de jurisprudence. Depuis l'arrêt *Bayatyan c. Arménie*, la Cour 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». La Cour examine les requêtes des objecteurs de conscience à la lumière des circonstances particulières de l'espèce et a conclu à la violation de l'article 9 de la Convention dans un certain nombre d'affaires de condamnations pénales prononcées pour refus d'accomplissement du service militaire à l'encontre de témoins de Jéhovah, de pacifistes non religieux et de personnes qui invoquaient uniquement des «valeurs morales»²⁴.

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* – 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* –

20. *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.

21. 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.

22. 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.

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

24. *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. Voir aussi *Erçep c. Turquie*, requête no 43965/04, arrêt rendu le 22 novembre 2011 ; *Savda c. Turquie*, requête no 42730/05, arrêt rendu le 12 juin 2012 ou *Papavasiliakis c. Grèce*, requête no 66899/14, arrêt rendu le 15 septembre 2016 et *Mushfiq Mammadov et autres c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 14604/08, 45823/11, 76127/13, 41792/15, arrêt du 17 octobre 2019 (non encore définitif).

violation de l'article 9) ou sur des actes de prosélytisme envers le personnel des forces armées (*Larissis et autres c. Grèce* – pas de violation de l'article 9, car l'État avait le droit de mettre des soldats du rang à l'abri des «pressions abusives»). Elle a par ailleurs statué sur la question des fêtes religieuses. Ainsi, dans l'affaire *Kosteski c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, le requérant, de confession musulmane, se plaignait d'avoir été mis à l'amende pour avoir pris un jour de congé sans autorisation, pour célébrer une fête religieuse musulmane (pas de violation de l'article 9 ni de l'article 14 combiné à l'article 9). Dans l'affaire *Francesco Sessa c. Italie*, 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)²⁵.

18. Pour ce qui est du contentieux entre les organisations religieuses et leurs employés, la Cour a examiné de nombreuses affaires de ce type au regard de l'article 8 de la Convention, qui garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, et a admis qu'un employeur dont l'éthique se fonde sur la religion ou sur une croyance philosophique puisse imposer des obligations particulières de loyauté à ses employés. Selon la Cour, «une décision de licenciement fondée sur un manquement à une telle obligation ne peut pas être soumise, [...], uniquement à un contrôle judiciaire restreint, effectué par le juge du travail étatique compétent, sans que soit prise en compte la nature du poste de l'intéressé et sans qu'il soit procédé à une mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité»²⁶. Au vu de ces principes, dans l'arrêt *Seibenhaar c. Allemagne*²⁷, la Cour a apprécié au regard de l'article 9 de la Convention le licenciement d'une éducatrice de garderie d'enfants employée par une paroisse protestante, mais qui appartenait à une autre communauté religieuse dont les enseignements ont été jugés incompatibles avec la doctrine de l'Eglise protestante. Elle n'a pas conclu à la violation de l'article 9 de la Convention, considérant que les juridictions du droit du travail avaient procédé à une mise en balance approfondie des intérêts de l'ensemble des parties concernées.

19. L'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, rendu en janvier 2013, semble être le plus pertinent pour déterminer la portée de l'obligation positive faite à l'État de veiller au respect du droit à la 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 employeurs pour avoir refusé d'accomplir des tâches qui cautionnaient selon eux l'homosexualité, une pratique qu'ils estimaient incompatible avec leurs convictions religieuses (le quatrième requérant avait été licencié; la troisième requérante avait également perdu son emploi à la suite d'une procédure disciplinaire contestée). Les requérants soutenaient que le droit interne n'avait pas protégé de manière satisfaisante leur droit de manifester leur religion et invoquaient l'article 9 de la Convention, pris 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». 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». La Cour a donc cherché à déterminer si un juste équilibre avait été ménagé entre «l'intérêt général et les intérêts de l'individu», en gardant à l'esprit la marge d'appréciation dont jouit l'État²⁸.

25. *Alexandridis c. Grèce*, requête n° 19516/06, arrêt du 21 février 2008; *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, requête n° 24645/94, arrêt du 18 février 1999 (Grande Chambre) ; *Larissis et autres c. Grèce*, requête n° 23372/94, arrêt du 24 février 1998 ; *Kosteski c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, requête n° 55170/00, arrêt du 13 avril 2006 et *Francesco Sessa c. Italie*, requête n° 28790/08, arrêt du 3 avril 2012. Toutefois, dans l'affaire *Larissis et autres c. Grèce*, 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.

26. *Schüth c. Allemagne*, requête n° 1620/03, arrêt du 23 septembre 2010, paragraphe 69 ; *Obst c. Allemagne*, requête n° 425/03, arrêt du 23 septembre 2010, paragraphe 43 et *Fernández Martínez c. Espagne*, requête n° 56030/07, arrêt du 12 juin 2014 (Grande Chambre), paragraphes 22. La Cour a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention dans l'affaire *Schüth c. Allemagne*.

27. Requête n° 18136/02, arrêt du 3 février 2011.

28. Requêtes n^{os} 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, arrêt du 15 janvier 2013, paragraphes 82, 83 et 84.

20. 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 extrêmement solides 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 choisir ses clients en fonction de 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 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).

21. En novembre 2015, la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire *Ebrahimian c. France*, 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 portait. 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 à ceux des patients) qu'au droit de manifester ses convictions religieuses²⁹. 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 Cour³⁰. Il est intéressant de noter que, dans une affaire contre la France (l'affaire de la *crèche Baby loup*), 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 travail³¹. Il convient également de rappeler à ce propos que la Cour a jugé que les requêtes déposées par des enseignants qui se plaignent de l'interdiction du port du foulard étaient manifestement mal fondées et, par conséquent, irrecevables. Plus précisément, 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»³². Malheureusement, dans l'affaire *Barik Edidi c. Espagne*³³, 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).

2.4. La jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne

22. La Cour de justice de l'Union européenne («la CJUE») a récemment rendu plusieurs arrêts portant sur la discrimination fondée sur la religion ou les convictions après avoir été saisie par les juridictions nationales d'une demande de décision préjudicielle sur l'interprétation de la Directive 2000/78. Elle a tout d'abord examiné la question du port du foulard islamique au travail dans les affaires *Samira Achbita & Centrum c. G4S*³⁴ et *Asma Bougnaoui & ADDH c. Micropole SA*³⁵.

29. Requête n° 64846/11, arrêt du 26 novembre 2015, paragraphes 63-71.

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

31. CCPR/C/123/D/2662/2015 du 24 septembre 2018. Cette affaire concerne la non-prolongation, par un établissement privé qui imposait à ses employés de respecter le principe de laïcité, du contrat de travail d'une éducatrice de jeunes enfants musulmane portant un foulard.

32. *Dahlab c. Suisse*, requête n° 42393/98, décision du 15 février 2001. Voir également *Kurtulmus c. Turquie*, requête n° 65500/01, décision du 24 janvier 2006 (irrecevable) et *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2005, requête n° 44774/98.

33. Requête n° 21780/13, décision du 26 avril 2016.

23. Dans la première affaire, M^{me} Achbita, de confession musulmane, qui travaillait comme réceptionniste, avait été licenciée par l'entreprise défenderesse, G4S, parce qu'elle avait décidé de porter un foulard islamique, ce qui était contraire à la politique de neutralité de la société. La Cour de Cassation belge avait saisi la CJUE d'une question préjudicielle pour savoir si l'interdiction du port du foulard islamique, imposée par une entreprise qui interdisait à l'ensemble de ses employés de porter des signes extérieurs de confession religieuse au travail, constituait une discrimination directe au sens de l'article 2, paragraphe 2a), de la Directive 2000/78. La CJUE a conclu que l'interdiction imposée à la requérante ne constituait pas une discrimination directe, puisque le règlement intérieur de l'entreprise était appliqué sans distinction à l'ensemble des employés qui étaient en contact avec ses clients. Le fait qu'un employeur souhaite afficher une image de neutralité vis-à-vis de ses clients relève de la liberté d'entreprise au titre de l'article 16 de la Charte et est, en principe, légitime. Selon la Cour de justice, en l'espèce, l'interdiction du port de signes religieux était strictement nécessaire. La juridiction nationale pouvait cependant examiner si G4S aurait pu proposer à M^{me} Achbita un poste qui n'impliquait aucun contact visuel avec les clients, au lieu de la licencier.

24. Dans une deuxième affaire, *Asma Bougnaoui & ADDH c. Micropole SA*, la CJUE s'est prononcée différemment. M^{me} Bougnaoui, ingénieur d'études, avait été licenciée parce qu'elle portait un foulard islamique alors qu'elle était en contact avec les clients de la société. La Cour de Cassation française avait demandé à la CJUE si l'article 4, paragraphe 1, de la Directive 2000/78 pouvait être interprété comme signifiant que le souhait d'un client d'une société de conseils informatiques de ne plus voir les prestations de service de cet employeur assurées par une employée portant un foulard islamique constituait une «exigence professionnelle essentielle et déterminante», et donc une exception à l'interdiction de discrimination. La Cour de justice a souligné qu'une caractéristique comme la religion ou les convictions pouvait uniquement constituer dans des circonstances très limitées une exigence professionnelle essentielle et déterminante. En conséquence, le fait qu'un employeur veuille tenir compte du souhait exprimé par un client de ne plus voir les prestations de services de cet employeur assurées par une employée portant un foulard islamique ne pouvait pas être considéré comme une exigence professionnelle essentielle et déterminante au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la Directive 2000/78.

25. Il est intéressant de constater que l'approche retenue par les avocats généraux dans les deux affaires diffère considérablement. Dans son avis sur *l'affaire Achbita*, l'avocat général Kokott fait une distinction entre certains motifs de discrimination, comme le sexe, l'âge et l'orientation sexuelle, qui sont en rapport avec des «particularités physiques inséparables de la personne ou des caractéristiques liées à la personne», et les «comportements reposant sur une décision ou une conviction subjective comme, en l'espèce, le fait de porter ou ne pas porter un couvre-chef»³⁶. En revanche, dans son avis sur *l'affaire Bougnaoui et ADDH*, l'avocat général Sharpston accorde davantage d'importance à la prise en compte de l'identité religieuse. Elle souligne en particulier que «[...] pour l'adepte pratiquant d'une religion, son identité religieuse fait partie intégrante de son être même. Les exigences de la foi – sa discipline et les règles de vie qu'elle impose – ne sont pas des éléments à appliquer lorsque l'on ne se trouve pas au travail (par exemple, le soir et le week-end pour ceux qui ont un travail de bureau) mais pouvant être poliment écartés pendant les heures de travail. Naturellement, selon les règles propres à la religion en question et le niveau de pratique de la personne concernée, tel ou tel élément peut ne pas être contraignant pour cette personne et, partant, être négociable. Mais on aurait tort de supposer que, en quelque sorte, tandis que le sexe ou la couleur de peau suivent une personne partout, la religion ne le ferait pas»³⁷.

26. Dans l'arrêt *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung*³⁸, la CJUE s'est penchée sur l'échec d'une candidature à une offre d'emploi publiée par une association allemande à but caritatif et religieux. Parmi les conditions imposées aux candidats figuraient notamment l'appartenance à une église protestante ou à une église membre de la communauté de travail des églises chrétiennes et l'identification avec la mission diaconale. La requérante, M^{me} Egenberger, était sans confession et n'avait pas été invitée à un entretien. La Cour fédérale allemande demandait notamment à la CJUE si l'article 4, paragraphe 2, de la Directive 2000/78 pouvait être interprété en ce sens qu'un employeur, en l'espèce la défenderesse, pouvait décider lui-même, de manière définitive, que la religion spécifique d'un candidat constituait, par la nature de l'activité ou par le contexte dans lequel elle est exercée, une «exigence

34. CJUE, C-157/15, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, arrêt du 14 mars 2017.

35. CJUE, C-188/15, *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA, formerly Micropole Univers SA*, arrêt du 14 mars 2017.

36. Avis de l'avocat général Kokott, C-157/15, 31 mai 2016, paragraphe 45.

37. Avis de l'avocat général Sharpston, C-188/15, 13 juillet 2016, paragraphe 118.

38. Voir CJUE, C-414/16, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, arrêt du 17 avril 2018.

professionnelle essentielle, légitime et justifiée» eu égard à son éthique. La CJUE a répondu par l'affirmative à cette question et a souligné que, si besoin était, cette affirmation devait pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire effectif.

27. En outre, dans l'affaire *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*³⁹, la CJUE a examiné la question de la rémunération supplémentaire versée en cas de travail le Vendredi saint à un requérant qui n'est membre d'aucune des églises visées par un accord en vertu duquel le Vendredi saint est un jour férié payé. Les employés membres de ces églises et qui travaillaient le Vendredi saint avaient droit à une «indemnité de jour férié» spéciale. M. Achatzi, employé de Cresco, n'était membre d'aucune de ces églises. Comme il avait travaillé le Vendredi saint, il soutenait que le refus de lui verser l'indemnité de jour férié constituait une discrimination à son égard. À la suite d'un renvoi préjudiciel de la Cour suprême autrichienne, la CJEU a répondu que, au vu des articles 1 et 2 de la Directive 2000/78, la législation nationale autorisant cette différence de traitement constituait une discrimination directe fondée sur la religion.

3. La notion d'«aménagement raisonnable»

3.1. Champ d'application de la notion

28. La notion d'«aménagement raisonnable»⁴⁰ 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. L'article 2 de la [Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#) de 2006 définit cet aménagement raisonnable 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». Par ailleurs, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, «afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés». En Europe, cette notion a été appliquée pour lutter contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées: la Directive 2000/78/CE de l'Union européenne impose aux employeurs de 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». 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 personnes⁴¹. En ce qui concerne la liberté de 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.

29. L'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Heiner Bielefeld, a déjà identifié des bonnes pratiques dans ce domaine. Tout en faisant remarquer que le législateur et le juge étaient réticents à appliquer ces principes comme un droit et que les employeurs étaient encouragés à l'utiliser comme un outil managérial en dehors du domaine du droit, il espérait que la Convention relative aux droits des personnes handicapées puisse ici «fournir une clef» et préconisait d'associer une approche juridique de l'aménagement raisonnable à une approche de gestion plus pragmatique⁴². Selon lui, l'aménagement raisonnable devrait être compris comme relevant de la responsabilité juridique des États. Dans les cas où ces mesures n'imposeraient pas une charge

39. Voir CJUE, C-193/17, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, arrêt du 22 janvier 2019.

40. Voir en particulier P. Bosset et M.-C. Foblets, *Le Québec et l'Europe face au besoin d'accommoder 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.

41. *Ibid*, p. 37.

disproportionnée ou excessive, le refus d'aménagement pourrait, suivant les circonstances de l'espèce, constituer une discrimination. Les individus devraient être en mesure de saisir des voies de recours pour pouvoir contester tout refus d'aménagement raisonnable. Cet appel à l'adoption de mesures concrètes pour garantir un aménagement raisonnable a été réitéré par l'actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Ahmed Shaheed, qui a souligné qu'il importait «de sensibiliser davantage la population aux formes moins évidentes de discrimination, telles que des règles, à première vue «neutres», prescrivant certaines tenues vestimentaires dans les établissements publics» ou des problèmes du même ordre qui peuvent se poser avec le régime alimentaire, le jeûne, les jours fériés, la réglementation du travail, les normes de santé publique, entre autres⁴³.

30. 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, 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 requérant. 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 inaction⁴⁴.

31. La question de l'aménagement raisonnable a été abordée par l'Assemblée à maintes reprises. Dans sa [Résolution 1846 \(2011\)](#), «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'autrui»⁴⁵. La [Résolution 2036 \(2015\)](#), mentionnée par les signataires de la proposition de résolution à l'origine de ce rapport, 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»⁴⁶. Dans la [Résolution 2076 \(2015\)](#), l'Assemblée invitait de nouveau les États membres à rechercher des «aménagements raisonnables» 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'expression⁴⁷.

3.2. Les avantages et les inconvénients de l'aménagement raisonnable

32. Les avantages et les inconvénients de l'aménagement raisonnable ont déjà été analysés par l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, M. Bielefeld⁴⁸. Il s'est penché sur six objections habituellement soulevées au sujet de l'aménagement raisonnable: *a) il favorise les minorités au détriment de l'égalité; b) il compromet la neutralité; c) il ouvre la porte à toutes sortes d'exigences futiles; d) il affaiblit l'identité de l'entreprise; e) il crée un risque de conflit sur le lieu de travail et f) entraîne une charge économique et de gestion excessive pour l'employeur.*

33. Il y oppose des arguments contraires, notamment:

a) l'aménagement raisonnable encourage la réalisation concrète de l'égalité, qui est toujours propice à la diversité et complexe; il contribue donc à une société plus diverse profitable à tous;

b) bien qu'une politique de neutralité soit particulièrement importante pour le service public et les autres institutions publiques, comme la police ou la magistrature, le terme «neutralité» peut avoir des sens très différents et se ramène parfois à une politique de non-engagement vis-à-vis des religions ou des croyances et d'absence de reconnaissance de ces dernières, ce qui peut conduire à la prise de mesures restrictives dans

42. Voir son rapport intérimaire, Assemblée générale des Nations Unies, A/69/261, publié le 5 août 2014, paragraphes 52, 60 et 62.

43. Voir son rapport, Assemblée générale des Nations Unies, A/HRC/34/50 du 17 janvier 2017, paragraphe 46.

44. *Glor c. Suisse*, requête n° 13444/04, arrêt du 30 avril 2009, et *Vartic c. Roumanie (n° 2)*, requête n° 14150/08, arrêt du 17 décembre 2013.

45. Paragraphe 5.5 de la résolution.

46. Paragraphe 6.2 de la résolution.

47. Paragraphes 8 et 13.1 et sous-paragraphes 13.1.2 et 13.1.3 de la résolution.

48. A/69/261, voir plus haut, paragraphes 53-59.

ce domaine, aussi bien dans les institutions publiques que dans le secteur privé. Néanmoins, la neutralité peut représenter une politique équitable d'inclusion de personnes aux orientations religieuses ou aux croyances diverses et, de ce point de vue, l'aménagement raisonnable peut devenir un facteur positif de «neutralité»;

c) l'aménagement raisonnable ne signifie pas qu'il faille tenir compte de toutes sortes de goûts ou de préférences d'ordre personnel, mais bien de contribuer à «éviter les situations où un employé pourrait se heurter à un traitement discriminatoire et à un grave dilemme existentiel»;

d) l'intérêt du maintien de l'identité de l'entreprise est en général conciliable avec l'aménagement de la diversité religieuse, qui exige «que les employeurs et les employés fassent preuve de souplesse et que les tiers et la société en général se montrent tolérants»;

e) le simple risque de conflit entre les employés est souvent avancé comme prétexte pour rejeter toute mesure d'aménagement, alors que l'aménagement raisonnable «présuppose une notion plus exigeante et plus complexe de l'égalité»;

f) la définition de l'aménagement raisonnable donnée par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées peut être invoquée pour refuser des demandes d'aménagements excessives susceptibles d'avoir un coût économique ou autre disproportionné pour l'employeur (ce qui souligne combien cette approche permet d'assurer la proportionnalité entre toute ingérence et la poursuite d'un but légitime). En outre, l'expérience montre que les mesures d'aménagement ont un coût quasiment, voire, totalement nul. À long terme, elles peuvent également améliorer la réputation d'une institution ou d'une entreprise et renforcer la loyauté de ses employés.

34. La question de l'insertion ou non dans la législation d'une obligation d'aménagement raisonnable est examinée depuis longtemps par de nombreux commentateurs⁴⁹. Les partisans de cette idée estiment, surtout au Royaume-Uni, qu'elle permettrait d'engager plus facilement une action en discrimination, car les intéressés n'auraient plus à démontrer «l'inconvénient collectif» exigé par les dispositions légales relatives à la discrimination indirecte. La mise en place de cette obligation clarifierait également la situation des employés qui manifestent une religion ou des convictions et leur permettrait de formuler leurs demandes dans des conditions plus confortables et moins conflictuelles. Toutefois, la reconnaissance d'un «droit à demander un aménagement» privilégierait la religion par rapport à d'autres caractéristiques protégées. En outre, il risquerait d'entraîner un conflit de normes entre, par exemple, l'exercice de ce droit sur le plan de la religion et le droit pour d'autres employés de demander une flexibilité du travail. L'obligation d'aménagement raisonnable figure dans la législation du Canada et des États-Unis d'Amérique, mais la pratique de ces deux pays diffère considérablement, car l'appréciation du caractère raisonnable de l'aménagement, et en particulier de la «contrainte excessive» pour l'employeur, n'y est pas la même. Le critère d'appréciation est moins exigeant aux États-Unis: l'obligation n'y est pas applicable si l'aménagement de la religion des employés représente ne fût-ce qu'une contrainte minimale pour l'employeur⁵⁰.

35. Lors de leur audition par la commission le 1^{er} octobre 2019, les experts invités étaient tous en faveur de l'imposition à l'employeur d'une obligation d'aménagement raisonnable. Comme l'a souligné la professeure Alidadi, ce mécanisme permettrait d'assurer une forme plus concrète d'égalité et de protection des minorités. Elle estime que l'opposition à cette idée est d'ordre politique et juridique. D'un point de vue politique, le législateur n'est pas favorable à la religion. D'un point de vue juridique, progressistes et conservateurs s'opposent, car ces derniers craignent que ce mécanisme soit par la suite invoqué également par les personnes LGBTI. Toutefois, selon M^{me} Alidadi, il n'existe aucun conflit entre l'aménagement raisonnable des minorités religieuses et les droits des personnes LGBTI. Le professeur Martínez-Torrón a souligné que les employeurs devaient procéder à des aménagements à la demande de leurs employés, car la religion fait partie intégrante de l'identité d'une personne. La professeure Ghanea a insisté sur le fait que sans aménagement raisonnable, les minorités religieuses risquaient d'être discriminées.

49. Voir, par exemple, K. Alidadi, « Reasonable accommodations for religion and belief: Adding value to Art.9 ECHR and the European Union's anti-discrimination approach to employment? », *European Law Review* (2012), 37, 6: 693-715, ou E. Howard, « Reasonable accommodation of religion and other discrimination grounds in EU law », *European Law Review* (2013), 38, 3: 360-75.

50. Equality and Human Rights Commission (Royaume-Uni), [Research report 97: Review of equality and human rights law relating to religion or belief](#), par P. Edge et L. Vickers, 2015, pp. 50-56.

4. La pratique des États

36. L'analyse effectuée par la Cour dans l'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni* 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 suisses, Turquie et Ukraine)⁵¹. Equinet (Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité), qui regroupe 46 organisations issues de 34 États, tous membres du Conseil de l'Europe, a réuni un certain nombre de données à ce sujet. Dans son rapport de 2018 «Foi dans l'égalité: religion et croyance en Europe» ([Faith in Equality: Religion and Belief in Europe](#)), il indique que 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 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'emploi, surtout à propos du recrutement et de la sélection, du port de couvre-chefs et de symboles religieux, du harcèlement religieux sur le lieu de travail, de l'exigence professionnelle justifiée, du choix de ne pas effectuer certaines tâches, des modes de travail et des conflits entre les droits⁵².

37. 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. 27 États membres du Conseil de l'Europe – Albanie, Allemagne, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie – ont répondu à mes questions. Deux États observateurs (auprès de l'Assemblée), le Canada et Israël, ont également répondu à mon questionnaire. Pour diverses raisons, la Slovénie a décidé de ne pas y répondre. Comme un résumé détaillé de ces réponses a été déclassifié par la commission (voir AS/Jur(2019)43 Annexe, déclassifié), je me contenterai de présenter ici brièvement mes conclusions.

38. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont répondu par la négative à la question relative à l'existence d'un mécanisme officiel d'aménagement raisonnable de la religion ou des croyances sur le lieu de travail. De nombreux États ont indiqué que cet «aménagement» était assuré dans la pratique, bien que ce terme ne soit pas expressément mentionné par leur législation. Cela s'explique en particulier par le fait qu'un refus d'aménagement aboutit parfois à une discrimination. Le Royaume-Uni a même mentionné un rapport de la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission* – EHRC)⁵³, selon lequel l'obligation d'aménagement raisonnable n'entraînerait pas un renforcement substantiel de la protection et le droit existant permet suffisamment aux employeurs de procéder à un aménagement et de satisfaire à la demande des employés. Les exemples de mesures d'aménagement évoquent principalement les questions de port des tenues et/ou symboles religieux, les fêtes religieuses, la fourniture de repas particuliers et les heures de prière au travail. Certains États (Belgique, France et Suisse) font une nette distinction entre institutions publiques et secteur privé pour les exigences liées au port de tenues et symboles religieux (ces exigences étant plus strictes dans les institutions publiques). Il est intéressant de noter que la Turquie a récemment levé l'interdiction du port de ces tenues et symboles religieux par les fonctionnaires. En l'absence d'un mécanisme officiel d'aménagement raisonnable, de nombreux États ont fourni des exemples de divers mécanismes de recours, souvent en mentionnant la législation en vigueur en matière de non-discrimination et/ou d'égalité de traitement. Certaines réponses soulignent qu'il appartient avant tout à chaque employeur de décider des modalités de traitement des demandes d'aménagement. Treize États membres du Conseil de l'Europe ont fourni des informations sur les affaires dans lesquelles avaient été soulevées devant les tribunaux des questions d'aménagement raisonnable (Allemagne, Belgique, Croatie, Espagne, France, Hongrie, Lettonie, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie).

39. Le Canada a fourni de précieuses informations sur le fonctionnement de son mécanisme d'aménagement raisonnable. En vertu de la [loi canadienne sur les droits de la personne](#), de la [Charte canadienne des droits et libertés](#) et de législation provinciale et territoriale particulière en matière de droits de l'homme, tout employeur a l'obligation d'assurer un aménagement raisonnable. L'obligation d'aménagement de l'employeur existe pour tout motif de discrimination (par exemple la religion, le sexe ou le handicap), sous réserve que cet aménagement ne soit pas impossible parce qu'il représente une «contrainte excessive» pour l'employeur. Les juridictions et les organismes de protection des droits de l'homme ont examiné ces

51. *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, op. cit., paragraphe 47. Elle concernait 26 États membres du Conseil de l'Europe.

52. P. 7 et pp. 30-52 du rapport.

53. [Equality and Human Rights Commission Report](#), décembre 2016.

30 dernières années de nombreuses affaires de discrimination pour des motifs religieux et de demandes d'aménagement raisonnable sur le lieu de travail (voir par exemple l'affaire *Commission des droits de l'homme de l'Ontario c. Simpsons-Searson*⁵⁴).

5. Conclusion

40. 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 liberté de pensée, de conscience et de 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. En outre, au sein de l'Union européenne, certaines questions relatives à la liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail ont été récemment examinées par la CJUE au regard des dispositions de la Directive 2000/78, qui interdit la discrimination directe et indirecte en matière d'emploi. S'agissant du port du foulard islamique au travail, la CJUE semble avoir adopté une approche encore plus prudente que la Cour européenne des droits de l'homme et accorder davantage de marge de manœuvre aux employeurs pour interdire le port des tenues et/ou symboles religieux.

41. Contrairement à ce que prévoient le Canada et les États-Unis d'Amérique, il n'existe aucun droit officiel à l'aménagement raisonnable dans un pays européen. Toutefois, en fonction des circonstances de l'espèce, les États membres du Conseil de l'Europe cherchent à prendre des mesures d'aménagement en utilisant divers mécanismes de recours, et en particulier ceux qui se fondent sur la législation relative à la lutte contre la discrimination ou à l'égalité de traitement. Dans les États membres de l'Union européenne, cette législation transpose la Directive 2000/78. Le cadre juridique est donc très complexe en Europe. En outre, les besoins d'aménagement de la religion des employés varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'étendue de la présence de certaines communautés religieuses (surtout les musulmans). Comme le montrent les réponses au questionnaire, certains pays sont bien plus soucieux que d'autres de garantir une «neutralité» sur le lieu de travail. Plus d'une douzaine de pays ont fourni des informations sur les décisions de justice portant sur les problèmes posés par le respect de la liberté de religion ou de conscience au travail, mais de nombreux États n'ont signalé aucune affaire de ce type.

42. 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 convictions religieuses ne devraient pas être marginalisés. L'instauration d'un mécanisme officiel permettant d'assurer un «aménagement raisonnable» pour les convictions 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. Toutefois, la mise en place d'une obligation légale d'aménagement raisonnable présente des avantages et des inconvénients qui doivent être soigneusement évalués. Il importe que les États envisagent la mise en place d'une obligation légale d'aménagement en tenant compte des mécanismes de recours en vigueur, de l'efficacité de la législation relative à la lutte contre la discrimination ou à l'égalité de traitement et des besoins religieux des employés. Les employés devraient au moins avoir la possibilité de demander des mesures d'aménagement de leur religion ou croyances et de contester le refus de prendre ces mesures devant une instance qui statue ou assure une médiation. Cette possibilité est extrêmement importante, car dans certaines situations l'absence d'un tel mécanisme peut conduire à la discrimination cachée de certains groupes religieux et à la violation de leurs droits de l'homme.

54. 1985, 2 S.C.R. 536.