



Doc. 16373
31 mars 2026

Lutte contre la discrimination fondée sur la religion et protection de la liberté de religion ou de conviction en Europe

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Francesco VERDUCCI, Italie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Exposé des motifs de M. Francesco Verducci, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Discrimination fondée sur la religion: manifestations et cibles	6
3. Normes juridiques internationales relatives à la liberté de religion et à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion.	9
4. Discrimination fondée sur la religion: principaux défis	10
5. L'instrumentalisation politique de la religion	11
6. Thèmes et questions clés soulevés lors de la visite d'information au Royaume-Uni	12
7. Conclusions	15

1. Renvoi en commission: [Doc. 15700](#), Renvoi 4726 du 28 avril 2023.



A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire constate que la liberté de religion ou de conviction, qui inclut le droit de ne pas avoir de croyance ou d'appartenance religieuse, est non seulement un droit fondamental, mais aussi un élément essentiel de tout système démocratique. En favorisant le pluralisme, elle promeut une coexistence pacifique entre égaux au sein des sociétés européennes caractérisées par la diversité culturelle. La liberté de pensée, de conscience et de religion, telle que protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), est une pierre angulaire du système de protection des droits humains du Conseil de l'Europe.
2. L'égalité et l'absence de discrimination sont des conditions préalables essentielles à la jouissance effective du droit à la liberté de religion ou de conviction. Les États membres devraient garantir la jouissance effective de ce droit par tous, sans discrimination fondée sur l'appartenance religieuse ou sur tout autre motif.
3. Les manifestations croissantes d'exclusion et d'intolérance fondées sur la religion à travers l'Europe constituent un sujet de grave préoccupation. Se référant à sa [Résolution 2447 \(2022\)](#) «La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe», à sa [Résolution 2457 \(2022\)](#) «Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman, en Europe», et à sa [Résolution 2069 \(2015\)](#) «Reconnaître et prévenir le néoracisme», l'Assemblée estime que les États membres devraient intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre toutes les formes de racisme et d'intolérance qui présentent de manière erronée les différences culturelles, notamment l'appartenance religieuse, comme une cause d'incompatibilité supposée entre les groupes minoritaires et les sociétés européennes.
4. L'Assemblée note que les manifestations d'intolérance religieuse en Europe semblent souvent liées à des conflits survenant dans d'autres régions et refléter l'intensification des tensions dans ces dernières. À la suite de l'attentat terroriste du 7 octobre 2023 et du conflit à Gaza, on a assisté à une recrudescence significative de l'antisémitisme, et de nombreux pays européens ont enregistré une augmentation des incidents antisémites, avec une hausse exponentielle non seulement des actes de violence et des agressions physiques, mais aussi des discours de haine sur les réseaux sociaux, comme l'ont noté des organismes internationaux, notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Ces mêmes organismes internationaux ont également constaté une augmentation des incidents islamophobes. L'Assemblée affirme que nul ne peut être tenu pour responsable, en raison de son appartenance religieuse ou de ses convictions, réelles ou supposées, des actes commis par d'autres prétendument au nom de cette religion ou de ces convictions.
5. L'Assemblée apprécie et soutient vivement le travail de l'ECRI, qui joue un rôle déterminant dans la promotion de l'égalité et de l'inclusion dans l'Europe diversifiée d'aujourd'hui. Les recommandations de l'ECRI devraient être pleinement mises en œuvre par les autorités publiques de tous les États membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée soutient en outre l'action de tous les organismes qui œuvrent à la prévention et à la lutte contre la discrimination, ainsi que le mandat de la Représentante spéciale du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur l'antisémitisme, la haine antimusulmane et toutes les formes d'intolérance religieuse, compte tenu de l'importance de promouvoir une coexistence pacifique pour relever les défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui. Elle recommande que les actions menées dans ce domaine tiennent compte de toute la diversité des croyances et des communautés religieuses.
6. Se référant à sa [Résolution 2076 \(2015\)](#) «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique», l'Assemblée réaffirme que les États membres devraient veiller à ce que les communautés religieuses et leurs membres puissent exercer leur droit à la liberté de religion sans entrave ni discrimination, conformément à l'article 9 de la Convention, ainsi que leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. Cela inclut la possibilité de pratiquer leur foi publiquement et librement, dans des lieux de culte conçus à cet effet ou dans d'autres lieux accessibles au public, et de faire connaître publiquement leur opinion sans être soumis à la censure ou à l'intimidation.
7. L'Assemblée réaffirme également que l'éducation est essentielle pour lutter contre l'ignorance, briser les stéréotypes et les préjugés, instaurer la confiance et le respect mutuel, et que l'école doit favoriser un dialogue constructif entre des personnes de convictions différentes, qu'elles soient religieuses ou laïques, afin de jeter les bases nécessaires à l'édification et au renforcement d'une société démocratique.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 20 mars 2026.

8. L'Assemblée se réfère aux activités menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation religieuse, qui plaide en faveur d'une approche intégrée des valeurs spirituelles, religieuses, morales et civiques. Elle rappelle que l'éducation religieuse peut constituer un outil puissant pour prévenir et combattre l'intolérance et la discrimination religieuses, ainsi que pour promouvoir la coexistence pacifique et la cohésion sociale. À cette fin, l'éducation religieuse doit s'inspirer du pluralisme et être objective et non confessionnelle.

9. Se référant à la [Résolution 2036 \(2015\)](#) «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens», l'Assemblée note que l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction touchent tant les groupes religieux majoritaires que minoritaires en Europe; elle observe que l'expression de la foi est parfois limitée de manière injustifiée par la législation et les politiques nationales, et elle souligne la nécessité d'identifier des moyens concrets de permettre la pratique religieuse sur le lieu de travail et dans d'autres contextes. Cela constitue un moyen pragmatique de garantir la jouissance effective et pleine de la liberté de religion, permettant à tous les groupes religieux de vivre en harmonie.

10. L'Assemblée souligne la responsabilité particulière qui incombe aux personnalités publiques de dénoncer la haine religieuse et toutes les autres formes d'intolérance. Elle insiste sur le fait que les dirigeants et les représentants politiques devraient s'abstenir de toute instrumentalisation, manipulation, déformation ou autre utilisation abusive de la religion ou des convictions, que ce soit pour stigmatiser ou exclure des individus ou des groupes, ou pour obtenir un avantage électoral ou autre.

11. L'Assemblée note également avec une préoccupation particulière que les violations de la liberté de religion ou de conviction peuvent être liées à des situations de conflit armé et d'occupation étrangère, notamment dans le contexte de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, où des rapports font état de la suppression du pluralisme religieux, de restrictions imposées aux communautés religieuses non alignées et de l'utilisation abusive de la religion à des fins politiques par les autorités d'occupation.

12. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe, les observateurs et les partenaires pour la démocratie:

12.1. en matière de recherche et de collecte de données:

12.1.1. à collecter des données sur l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion, ventilées selon des caractéristiques telles que le sexe, l'origine ethnique, la nationalité et l'appartenance religieuse des victimes;

12.2. en matière d'éducation, d'information et de sensibilisation:

12.2.1. à assurer une formation en matière de culture religieuse à l'intention des fonctionnaires, des agents des forces de l'ordre et des magistrats, afin de faciliter l'identification des cas de discrimination fondée sur la religion et l'application cohérente de la liberté de religion ou de conviction;

12.2.2. à dispenser aux enseignants des établissements scolaires une formation et des conseils sur la religion, fondés sur une approche pluraliste et inclusive, en vue de favoriser le respect, la compréhension mutuelle et la prévention des conflits;

12.2.3. à renforcer la coopération avec les organisations des médias afin de promouvoir une représentation juste et fidèle des croyances religieuses et des modes de vie dans les médias et de lutter contre les stéréotypes négatifs et la stigmatisation fondés sur la religion ou la conviction, sans porter atteinte à l'indépendance des médias;

12.3. en ce qui concerne la coopération avec la société civile et les organisations religieuses:

12.3.1. à garantir un traitement juste et équitable des communautés et organisations religieuses dans toutes les formalités administratives, notamment en établissant des procédures de reconnaissance claires, transparentes et non discriminatoires, fondées sur des critères objectifs, appliquées dans des délais raisonnables et soumises à un contrôle effectif;

12.3.2. à renforcer la consultation et la communication avec les communautés religieuses et les organisations de la société civile lors de l'élaboration de la législation susceptible d'affecter directement ou indirectement la liberté de religion de tout individu ou groupe;

12.4. en ce qui concerne les propos préjudiciables dans le discours public et politique:

12.4.1. à exhorter les législateurs et les dirigeants politiques à s'abstenir d'utiliser un langage stigmatisant et discriminatoire ou de faire un usage politique de la religion, et à envisager l'adoption d'outils efficaces pour prévenir et lutter contre ces pratiques;

12.5. en ce qui concerne la protection de la liberté de religion ou de conviction dans les situations de conflit armé:

12.5.1. à veiller à ce que les violations de la liberté de religion ou de conviction liées à des situations de conflit armé et d'occupation étrangère soient efficacement surveillées, documentées et traitées aux niveaux national et international.

13. L'Assemblée salue l'action de l'Alliance parlementaire contre la haine et réitère son appel aux parlements nationaux afin qu'ils créent des groupes parlementaires chargés de prévenir et de lutter contre le racisme, l'intolérance et la haine.

14. L'Assemblée invite les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, telle qu'approuvée dans sa [Résolution 2443 \(2022\)](#) «Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion: une nouvelle Charte pour une société non raciste», et à la mettre en œuvre dans leur fonctionnement interne et leur action publique.

B. Exposé des motifs de M. Francesco Verducci, rapporteur³

1. Introduction

1. Le présent rapport vise à examiner deux réalités distinctes mais interdépendantes: la liberté de religion ou de conviction, qui est l'une des libertés fondamentales protégées par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et d'autres normes internationales en matière de droits humains, et la discrimination fondée sur la religion. Largement répandue dans les États membres du Conseil de l'Europe, la discrimination fondée sur la religion revêt des formes très diverses. En outre, la religion peut se combiner avec d'autres motifs interdits, notamment le genre, l'origine ethnique, la nationalité et le statut de migrant, conduisant à des formes de discrimination intersectionnelles et, en fin de compte, à la marginalisation et à l'exclusion.

2. Lors de l'audition organisée par la Commission sur l'égalité et la non-discrimination à Tirana le 6 juin 2024, M^{me} Susan Kerr, conseillère principale pour la liberté de religion ou de conviction au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), a expliqué que la liberté de religion ou de conviction est clairement définie dans le droit international et la jurisprudence. Toute personne a le droit d'avoir une croyance religieuse, ou de ne pas en avoir, et d'exprimer pacifiquement sa religion ou ses convictions en public. En outre, tous les droits humains étant interdépendants, la liberté de religion ou de conviction va de pair avec d'autres droits: elle est liée à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à d'autres droits et libertés fondamentaux.

3. La discrimination fondée sur la religion a des causes profondes diverses, parmi lesquelles figurent des conflits historiques de longue date et des préjugés entre différents groupes religieux. Des religions rivales, sous la bannière de souverains investis de ce qui était généralement considéré comme un droit divin, ont cherché à conquérir des peuples et des territoires, en recourant à des stratégies allant de la désinformation sur les croyances et pratiques opposées, en passant par la désignation de boucs émissaires parmi certaines minorités religieuses, jusqu'aux guerres d'usure et aux guerres de religion ouvertes. Ces animosités historiques peuvent être profondément ancrées dans la société, transmises de génération en génération, et, en fin de compte, avoir un impact négatif sur les attitudes sociétales actuelles.

4. Les préjugés antireligieux font également partie des éléments qui constituent des formes de racisme telles que l'antisémitisme et l'islamophobie (également appelée racisme antimusulman). Dans ce cas, les préjugés à l'encontre d'une religion donnée s'associent à un processus de «racialisation», une forme grave d'«altérisation» qui vise certains groupes tels que les Juifs ou les musulmans. L'agression, animée par la même intention et la même motivation, prend de nouvelles formes, à mesure que les discours de haine et les crimes haineux se propagent en ligne, et que l'intelligence artificielle est susceptible de renforcer les stéréotypes et les incitations à la violence. La proposition de résolution⁴ à l'origine du présent rapport qualifie l'oppression religieuse de «violation la plus courante des droits de l'homme dans le monde» et l'histoire nous montre qu'il s'agit au moins de l'une des plus anciennes. Ce rapport fera, je l'espère, prendre conscience de la nécessité absolue de bannir toute utilisation de la religion qui va à l'encontre des principes de la démocratie et des droits humains.

5. Le présent rapport ne vise pas à comparer les violations des droits humains afin de déterminer quel groupe est le plus visé. Il cherche plutôt à analyser la situation actuelle dans les États membres du Conseil de l'Europe et les pays partenaires, ainsi qu'à examiner les instruments nationaux et internationaux pertinents existants et leur efficacité, en vue d'évaluer si des progrès ont été réalisés dans la lutte contre toutes les formes de discrimination fondée sur la religion, et si de nouveaux instruments sont nécessaires pour y remédier.

6. J'ai effectué une visite d'information à Londres les 29 et 30 avril 2025, afin de m'entretenir avec un large éventail de parties prenantes sur des questions liées à la liberté de religion ou de conviction, à l'égalité et à la non-discrimination, ainsi qu'à la sécurité en ligne. J'ai rencontré des parlementaires, des experts internationaux, des universitaires, des juristes travaillant pour le Parlement du Royaume-Uni, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile. Ces rencontres ont apporté des informations précieuses pour les travaux de la commission sur l'égalité et la non-discrimination et pour le présent rapport.

3. Le présent exposé des motifs a été rédigé sous la responsabilité du rapporteur. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique.

4. Voir «[Règles mondiales visant à éliminer toutes les formes d'oppression religieuse](#)» (Doc. 15700).

7. Tout au long de la préparation du présent rapport, plusieurs organisations actives dans les domaines de la liberté de religion ou de la non-discrimination, ainsi que des représentants de religions organisées, m'ont fait part de leurs points de vue et de leurs préoccupations. Bien que le temps ait été trop limité pour engager des échanges avec les représentants de toutes les confessions, je me suis efforcé d'écouter tous ceux qui m'ont contacté et de refléter, dans la mesure du possible, leurs besoins et leurs préoccupations dans ce texte.

2. Discrimination fondée sur la religion: manifestations et cibles

8. Au cours des dernières années, l'Assemblée parlementaire a traité de la discrimination fondée sur la religion dans la [Résolution 2447 \(2022\)](#) «La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe» et la [Résolution 2457 \(2022\)](#) «Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme anti-musulman, en Europe»⁵.

9. L'antisémitisme imprègne l'histoire européenne depuis des siècles, écrivant des pages terribles et indélébiles qui ont abouti à une législation discriminatoire dans plusieurs pays européens, ainsi qu'à l'abomination qu'a été l'Holocauste («Shoah») perpétré par le régime nazi et ses collaborateurs. Des théories raciales pseudoscientifiques présentant les personnes juives comme un groupe racial ou ethnique distinct, intrinsèquement différent et inférieur, ont contribué à ce fléau.

10. Comme le précise la rapporteure Petra Bayr (Autriche, SOC) dans son exposé des motifs de la [Résolution 2447 \(2022\)](#), l'antisémitisme s'est souvent exprimé, au cours de l'histoire, par des stéréotypes négatifs qui associent de manière complotiste les personnes juives à la finance et au pouvoir, ouvrant la voie à leur désignation comme boucs émissaires et à leur exclusion. Plus récemment, des discours antisémites complotistes ont accusé les Juifs ou les entreprises détenues par des Juifs d'avoir créé ou propagé le virus covid-19, ou de tirer profit de la pandémie. Aujourd'hui, l'antisémitisme est systématiquement diffusé en ligne, en particulier via les réseaux sociaux. Il se manifeste également par des agressions contre des personnes et des biens, ainsi que par la profanation de lieux de culte et de cimetières. Il est essentiel de rappeler l'importance de la mémoire historique et de l'enseignement de l'histoire en tant qu'outils de sensibilisation et de prévention de la discrimination. Il est crucial que les nouvelles générations apprennent les origines et le déroulement de la tragédie et du crime contre l'humanité que fut la Shoah — une tragédie qui ne s'est pas produite du jour au lendemain, mais qui fut l'aboutissement d'un processus de discrimination, d'exclusion, de stigmatisation et de déshumanisation qui a rendu l'impensable possible. Dans ce contexte, je tiens à rendre un hommage particulier aux survivant-es de l'Holocauste qui, depuis des décennies, partagent courageusement leur témoignage, en particulier avec les jeunes générations. Des personnalités telles que Lord Alf Dubs, qui s'est adressé à l'Assemblée lors de la Journée de la mémoire de l'Holocauste en janvier 2026, et ma collègue sénatrice Liliana Segre, avec laquelle j'ai eu l'honneur de travailler pendant des années au sein de la commission du Sénat italien contre l'intolérance, le racisme, l'antisémitisme et l'incitation à la haine et à la violence, méritent notre plus profond respect et notre gratitude.

11. L'islamophobie se manifeste sous des formes relativement nouvelles, telles que la présentation de l'islam et des musulmans comme une menace pour les soi-disant valeurs européennes. Cette représentation erronée et préjudiciable est largement répandue dans le discours public. Outre les sources citées par la [Résolution 2457 \(2022\)](#) de l'Assemblée, un rapport publié en novembre 2025 par le Défenseur des droits français met en évidence une forte augmentation des cas de discrimination fondée sur la religion (les personnes ayant répondu à l'enquête⁶ sont soit des victimes directes de discrimination, soit des témoins). Le rapport indique également que les musulmans sont particulièrement touchés, notamment les femmes musulmanes, probablement parce qu'elles sont plus visibles et identifiables en tant que membres de ce groupe.

12. La [Résolution 2457 \(2022\)](#) souligne que l'islamophobie ne peut être réduite à une discrimination fondée sur la religion, car elle résulte d'un processus de «racialisation» fondé sur de multiples marqueurs, notamment l'origine ethnique ou nationale, l'apparence physique et les caractéristiques culturelles, et parce qu'elle recoupe le sentiment anti-immigrés, la xénophobie et les préjugés liés à la classe sociale. Il est donc courant que les personnes exposées à un risque de persécution pour des motifs religieux soient confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination en raison de leur race, de leur couleur de peau, de leur culture et de leur genre.

5. Le terme «racisme antimusulman» est défini par l'ECRI dans sa «[Recommandation de politique générale n° 5 révisée sur la lutte contre le racisme et la discrimination antimusulmans](#)», adoptée le 8 décembre 2021.

6. «[Rapport – Les discriminations fondées sur la religion – Constats et analyses du Défenseur des droits](#)», Paris, 4 décembre 2025.

13. Le christianisme fait rarement l'objet de préjugés négatifs dans les États membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, ce risque ne doit pas être écarté, et les cas de discrimination à l'encontre des chrétiens méritent également qu'on s'y attarde. L'Assemblée a abordé cette question dans sa [Résolution 2036 \(2015\)](#) «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens», qui visait à prévenir la discrimination indirecte à l'encontre des chrétiens et à promouvoir des aménagements raisonnables pour répondre aux besoins religieux. Le texte soulignait que l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction touchent tant les groupes religieux minoritaires que les personnes appartenant à des groupes religieux majoritaires. Il indiquait que de nombreux actes d'hostilité, de violence et de vandalisme avaient été recensés à l'encontre des chrétiens et de leurs lieux de culte. Il observait que l'expression de la foi est parfois limitée de manière injustifiée par des législations et des politiques nationales qui ne permettent pas la prise en compte des croyances et pratiques religieuses. Surtout, il indiquait que l'aménagement raisonnable pour les croyances et pratiques religieuses constituait un moyen pragmatique de garantir la jouissance pleine et effective de la liberté de religion, et que, lorsqu'il était appliqué dans un esprit de tolérance, il permettait à tous les groupes religieux de vivre en harmonie, dans le respect et l'acceptation de leur diversité.

14. Dans l'exposé des motifs de la Résolution 2036 (2015), le rapporteur Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE) a souligné que le concept d'aménagement raisonnable offrait une approche «de bon sens» face à bon nombre des défis auxquels les chrétiens et d'autres groupes religieux sont confrontés sur le lieu de travail. «L'aménagement raisonnable oblige l'employeur, sous réserve que cela ne lui soit pas une charge excessive, à prendre en compte les pratiques religieuses des employés». En Europe, ce concept est utilisé depuis de nombreuses années dans le domaine de la discrimination fondée sur le handicap, tandis qu'en Amérique du Nord, il a également été appliqué avec succès à la religion ou aux convictions. Un message central qui se dégage du texte adopté par l'Assemblée est qu'il ne devrait pas y avoir de hiérarchie d'importance ou de priorité entre les croyances et les groupes religieux, que les individus peuvent être confrontés à la discrimination religieuse et à l'intolérance quelle que soit la taille numérique de leur groupe, et que des mesures concrètes devraient être prises pour garantir la possibilité de pratiquer librement leur religion. Cela s'applique aussi bien aux chrétiens qu'aux personnes d'autres confessions religieuses.

15. Monseigneur Marco Ganci, observateur permanent du Saint-Siège auprès du Conseil de l'Europe, estime qu'il est important d'éviter tout risque de restreindre indûment la liberté de religion. En effet, concilier des libertés fondamentales concurrentes et éviter les conflits est une priorité essentielle dans l'élaboration des normes relatives aux droits humains, et cela peut s'avérer difficile. Il s'agit là d'une question de grande importance. Le domaine législatif doit rester distinct de celui des préceptes religieux. Par conséquent, les textes de l'Assemblée sur les inégalités et la discrimination devraient toujours être interprétés dans leur propre cadre autonome, indépendamment de la doctrine religieuse.

16. Outre les travaux du Pew Research Center, basé aux États-Unis, qui semble constituer une source objective d'informations et de données axée en particulier sur les Amériques, des informations détaillées sur la situation dans d'autres régions du monde sont mises à disposition par Aid to the Church in Need (ACN), une organisation catholique d'aide pastorale. Cette organisation mène régulièrement des recherches sur la liberté de religion et publie des rapports annuels sur son état à l'échelle mondiale, ainsi que des notes d'information spécifiques par pays. Ces notes présentent les principales réglementations juridiques, les nouvelles évolutions législatives en matière de liberté de religion et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. Elles mentionnent également des cas spécifiques de discrimination et formulent des recommandations.

17. À l'échelle mondiale, les recherches indiquent que les trois grandes religions citées sont les principales cibles de répressions violentes. Cependant, d'autres ne sont pas épargnées. Le Pew Research Center recense les cas de persécution religieuse et mesure le harcèlement subi par les groupes religieux. Ce phénomène a été signalé dans plus de 90 % des 198 pays étudiés en 2018, un chiffre relativement stable au cours de la dernière décennie. Le harcèlement des groupes religieux, qu'il provienne des gouvernements, de groupes sociaux ou d'individus, est mesuré respectivement par l'indice des restrictions gouvernementales (*Government Restrictions Index*, GRI) et l'indice des hostilités sociales (*Social Hostilities Index*, SHI). Il inclut des actes allant des insultes verbales à la violence physique et aux meurtres – motivés au moins en partie par l'identité religieuse de la victime.

18. L'étude fait également référence au harcèlement des personnes sans affiliation religieuse, notamment les athées, les agnostiques et les humanistes. Les restrictions imposées aux rassemblements religieux pendant la pandémie de Covid-19 ont également été prises en compte.

19. La violence et la discrimination visant des groupes religieux en dehors des États membres du Conseil de l'Europe relèvent indirectement du champ d'application du présent rapport, car elles peuvent avoir un impact sur nos États membres de diverses manières, par exemple en suscitant la solidarité envers les victimes et les défenseurs de la liberté religieuse tels que Nadia Murad, militante yézidie irakienne des droits humains et co-lauréate du prix Nobel de la paix 2018, pour ses efforts visant à mettre fin à l'utilisation de la violence sexuelle comme arme de guerre.

20. Au cours de la préparation du présent rapport, l'Organisation européenne des Témoins de Jéhovah m'a contacté. M. Marc Hansen et d'autres représentants de cette confession m'ont fait part de leurs préoccupations concernant les restrictions auxquelles leur communauté est confrontée dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Ils dénoncent en particulier les difficultés rencontrées pour obtenir l'enregistrement en tant que religion reconnue. Cela signifie que leurs ministres ne sont pas autorisés à célébrer des mariages légalement reconnus et que l'organisation perd certains avantages fiscaux ou droits de visite en prison, qui sont accordés à d'autres groupes religieux. S'il appartient aux autorités de chaque État membre de régler les formes et les conditions d'enregistrement, et qu'un examen plus approfondi de chaque situation spécifique dépasse le cadre du présent rapport, il est important de veiller à ce que les procédures et les règles administratives soient claires et qu'elles soient appliquées de manière impartiale à l'égard de toutes les communautés religieuses.

21. Plusieurs de mes interlocuteurs ont souligné l'importance de veiller à ce qu'aucune hiérarchie ne soit établie entre les différentes croyances religieuses ou non religieuses. M^{me} Gabriela Frey, représentante de l'Union bouddhiste européenne au sein de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, est également coprésidente du Comité pour le Dialogue interreligieux et interconvictionnel. Ce comité rassemble plus de 23 ONGI européennes confessionnelles dotées d'un statut participatif à la Conférence, ainsi que de nombreux partenaires. M^{me} Frey a souligné l'importance de garantir la participation d'un large éventail de confessions aux activités de dialogue interconfessionnel. L'objectif principal de ce comité est de mettre en place une plateforme permanente, stable et officiellement reconnue pour un dialogue interreligieux, interconvictionnel, démocratique et fondé sur l'égalité, au sein du Conseil de l'Europe. Le raisonnement du comité est convaincant: «Dans un monde où les craintes sont exacerbées par les théories du complot et les fausses informations, la propagande antidémocratique, les préjugés, la discrimination et la haine croissante envers les minorités ethniques et religieuses... une coopération constructive entre les personnes de religions et de convictions différentes, les représentants religieux et la société civile est plus nécessaire que jamais.» Comme le souligne le comité, ce dialogue doit être authentique et inclusif.

22. En janvier 2026, à Strasbourg, j'ai eu l'occasion de rencontrer M. Alfonso Zardi, également membre de la Commission du dialogue interreligieux et interconvictionnel en tant que représentant de l'organisation chrétienne Pax Christi et de la Conférence européenne des commissions Justice et Paix. M. Zardi a expliqué que ces deux mouvements reconnaissent la contribution fondamentale des religions à la démocratie, soulignant l'importance du dialogue interreligieux et interculturel pour promouvoir des sociétés pacifiques et harmonieuses. M. Zardi estime qu'une plateforme permanente de dialogue avec les religions et les convictions philosophiques et éthiques présentes en Europe renforcerait les efforts du Conseil de l'Europe visant à consolider la démocratie dans ses États membres. Cela s'inscrit dans le droit fil de la [Recommandation 2080 \(2015\)](#) intitulée «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique».

23. En janvier 2026, j'ai également rencontré la nouvelle Représentante spéciale du Secrétaire Général sur l'antisémitisme, la haine antimusulmane et toutes les formes d'intolérance religieuse, M^{me} Irène Kitsou-Milonas, qui a pris ses fonctions le 1^{er} décembre 2025. La Représentante spéciale a souligné que, pour le Secrétaire Général, ce travail est essentiel afin de préserver le projet de paix incarné par le Conseil de l'Europe. Sa mission consistera à définir des stratégies efficaces pour lutter contre l'antisémitisme, la haine antimusulmane et toutes les formes d'intolérance religieuse, à renforcer les synergies avec ses homologues nationaux et internationaux, et à jeter des ponts. Le dialogue entre les chefs religieux et la mémoire de l'Holocauste constituent également des priorités pour son bureau. Ces questions sont essentielles pour le processus du Conseil de l'Europe vers le Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe.

24. La coordination interne de toutes les principales entités administratives concernées du Conseil de l'Europe concernant l'ensemble des activités connexes, ainsi qu'une coordination étroite avec les institutions, organes et mécanismes de l'organisation, y compris le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), constituent également une priorité pour le bureau de la représentante spéciale.

25. La nomination d'une nouvelle représentante spéciale offre l'occasion de relancer les activités de ce bureau à un moment où les efforts visant à renforcer le respect mutuel entre les communautés et à promouvoir la coexistence pacifique sont plus nécessaires que jamais. L'Assemblée devrait coopérer régulièrement et apporter son soutien politique à cette action. Compte tenu de la grande diversité des confessions religieuses présentes dans tous les pays de l'Europe d'aujourd'hui, et des formes d'intolérance auxquelles elles sont confrontées – comme j'ai eu l'occasion de le constater une fois de plus lors de la préparation du présent rapport –, j'estime qu'il est important que les activités de la représentante spéciale tiennent compte de toute l'étendue de cette diversité et des défis rencontrés par les communautés les plus petites ou les plus récentes d'Europe.

26. Outre le fait de faire référence à toute la diversité des religions et des convictions actuellement présentes en Europe, je tiens à rappeler clairement que la liberté de religion ou de conviction inclut également la liberté de ne pas avoir de conviction religieuse et de n'appartenir à aucune confession. Cela est confirmé par de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit de s'identifier comme humaniste, athée ou de professer d'autres convictions non religieuses est donc protégé. Par ailleurs, comme l'a souligné M. Jonas Skorzak, de Humanists International, avec qui j'ai échangé des courriers, un parallèle peut être établi avec la discrimination, en faisant référence à la discrimination fondée sur la religion «ou la conviction» afin de couvrir tous les cas où la discrimination n'est pas liée à la profession d'une croyance religieuse, mais plutôt à une conviction non religieuse ou à l'absence de religion.

3. Normes juridiques internationales relatives à la liberté de religion et à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion.

27. La plupart des documents internationaux, y compris la [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) et la [Convention européenne des droits de l'homme \(STE n° 5\)](#), consacrent le droit à la liberté de religion en des termes similaires et stipulent que ces droits doivent être exercés sans discrimination fondée sur des motifs tels que «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» (articles 9 et 14 de la Convention et articles 18, 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

28. La Déclaration des Nations Unies (ONU) sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction a été adoptée le 25 novembre 1981 par la [Résolution 36/55](#) de l'Assemblée générale⁷. La déclaration définit l'expression «intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction» comme désignant «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la religion ou la conviction et ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité». Bien qu'elle énonce des définitions, la déclaration ne fournit pas de lignes directrices pour lutter contre l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion, ni sur les sanctions à imposer en cas de violations, et ce n'est d'ailleurs pas la vocation d'un tel texte.

29. Vingt-quatre ans plus tard, la [résolution 2005/40](#) de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies⁸ sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction demande à la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction de se pencher sur la montée de l'extrémisme religieux touchant les religions dans toutes les régions du monde, en reconnaissant «avec une profonde inquiétude l'augmentation générale du nombre de cas d'intolérance et de violence dirigés contre les membres de nombreuses communautés religieuses, dans diverses régions du monde, y compris des cas motivés par l'islamophobie, l'antisémitisme et la christianophobie». Elle demande également à la Rapporteuse spéciale d'aborder la question de l'exploitation de la religion ou des convictions à des fins incompatibles avec la Charte des Nations Unies et d'autres instruments pertinents de l'ONU. L'ONU a également proclamé le 22 août de chaque année «[Journée internationale de commémoration des personnes victimes de violences en raison de leur religion ou convictions](#)».

7. Commission des droits de l'homme des Nations Unies, «[Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, Résolution 36/55 de l'Assemblée générale](#)», Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 25 novembre 1981.

8. Commission des droits de l'homme des Nations Unies, «[Élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction – Résolution 2005/40 du Conseil des droits de l'homme](#)», Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 20 avril 2005.

30. La résolution met également en garde contre toute assimilation d'une religion au terrorisme, car cela peut conduire à des violations du droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les membres des communautés religieuses concernées. Dans cette perspective, j'estime qu'il est important que le rapport explore les dangers liés à l'amalgame entre les actes extrémistes et les religions qu'ils prétendent suivre, ainsi que la ligne de démarcation entre la supervision nécessaire des pratiques religieuses et les politiques et règles menées par l'État qui peuvent facilement se transformer en formes d'oppression.

31. Depuis sa création, l'ECRI a œuvré sans relâche pour lutter contre l'intolérance religieuse – sa Recommandation de politique générale n° 1 de 1996 est intitulée «La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance»⁹. La Recommandation de politique générale n° 6, adoptée dès 2000, traite de la «Lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes, et antisémites par l'internet»¹⁰. En 2021, l'ECRI a révisé sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme¹¹ et sa Recommandation de politique générale n° 5 intitulée «La prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les musulmans»¹².

32. Un autre texte de référence du Conseil de l'Europe est le rapport de 2008 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) intitulé «Les relations entre liberté d'expression et liberté de religion: réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse»¹³. Le rapport conclut que l'incitation à la haine, y compris la haine religieuse, devrait faire l'objet de sanctions pénales. Il conclut également qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de créer une infraction d'insulte à caractère religieux sans que l'incitation à la haine en soit une composante essentielle, et que l'infraction de blasphème devrait être abolie du droit européen et ne pas être réintroduite. Ces textes ont contribué à façonner le contenu du présent rapport. Les travaux menés par divers organes du Conseil de l'Europe constituent une mine d'analyses et d'indications quant aux mesures concrètes que les États membres devraient mettre en œuvre de manière effective. L'Assemblée est la mieux placée pour réitérer cet appel.

4. Discrimination fondée sur la religion: principaux défis

33. La question de la discrimination fondée sur la religion continue de poser des défis complexes à travers l'Europe et il est important d'approfondir divers aspects de cette problématique et de s'appuyer sur différentes sources. Je mettrai ici en évidence certains d'entre eux.

34. Cadre juridique et discrimination indirecte: la législation et les politiques peuvent conduire indirectement à une discrimination fondée sur la religion. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et la jurisprudence des États membres du Conseil de l'Europe fournissent des orientations utiles pour identifier les moyens de lutter contre la discrimination indirecte.

35. Je pense qu'il serait judicieux d'introduire, dans le cadre du processus législatif, une évaluation systématique et préventive de l'impact discriminatoire potentiel de la législation. Cela s'appliquerait à toutes les réglementations susceptibles d'avoir un impact disproportionné sur certaines personnes ou certains groupes, affectant ainsi l'égalité et les libertés fondamentales, y compris la liberté de religion ou de conviction. Dans ce domaine spécifique, l'analyse devrait porter sur des aspects tels que les types de pratiques religieuses susceptibles d'être restreints et les groupes religieux susceptibles d'être affectés de manière disproportionnée.

36. Discours de haine et discrimination religieuse: les discours de haine et la violence à l'encontre des communautés religieuses restent des problèmes répandus à travers l'Europe. La montée des discours de haine antisémites et islamophobes, par exemple, est très préoccupante. L'Assemblée a constamment travaillé sur la question des discours de haine, y compris ceux à caractère raciste, LGBTI-phobe et sexiste. Les discours de haine liés à la religion doivent également être traités de manière efficace. Compte tenu de

9. ECRI, «Recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance», adoptée le 4 octobre 1996.

10. ECRI, «Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet», adoptée le 15 décembre 2000.

11. ECRI, «Recommandation de politique générale n° 9 (révisée) sur la prévention et la lutte contre l'antisémitisme», adoptée le 25 juin 2004 et révisée le 1 juillet 2021.

12. ECRI, «Recommandation de politique générale n° 5 (révisée) sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination à l'égard des musulmans», adoptée le 16 mars 2020 et révisée le 8 décembre 2021.

13. Commission de Venise, «Sur les relations entre la liberté d'expression et liberté de religion: réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et d'incitation à la haine religieuse», CDL-AD(2008)026, 23 octobre 2008.

l'augmentation considérable de ce phénomène au cours des dernières années, et étant donné qu'il tend à ouvrir la voie à des formes de discrimination effective et à dégénérer en crimes de haine, sa prévention et sa lutte doivent être considérées comme une priorité absolue.

37. L'éducation religieuse à l'école: la discrimination au sein du système éducatif, en particulier en matière d'enseignement religieux, mérite une attention particulière. Le Conseil de l'Europe mène des travaux importants dans ce domaine depuis plus de deux décennies et a défini les caractéristiques que l'éducation religieuse devrait présenter pour être conforme aux principes régissant un système démocratique inclusif et non discriminatoire. L'éducation religieuse ne devrait pas favoriser une religion par rapport à une autre. À cette fin, elle devrait être objective, pluraliste et non confessionnelle.

38. Parmi les questions qui restent en suspens dans le débat public figurent les calendriers scolaires et la question de savoir s'ils respectent les fêtes religieuses des différentes confessions, l'octroi de financements publics aux écoles confessionnelles, et la question de savoir si cela crée un déséquilibre.

39. Lieux de culte: leur accès, en particulier pour les groupes religieux minoritaires, constitue un enjeu majeur. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la résistance locale ou des obstacles réglementaires empêchent ou limitent de manière excessive la construction de lieux de culte officiels. Il va sans dire que pour de nombreuses religions organisées et pour leurs fidèles, les lieux de culte officiellement reconnus sont essentiels à l'exercice du droit de pratiquer sa religion. Permettre à chacun de prier et de célébrer des cérémonies religieuses en communauté devrait figurer en bonne place parmi les priorités des législateurs et des décideurs politiques. Les autorités locales ont également un rôle important à jouer à cet égard, notamment en jouant un rôle de médiation dans les conflits liés à la construction et à l'utilisation des édifices religieux.

40. Radicalisation religieuse et mesures antiterroristes: le risque de radicalisation a conduit à l'adoption de mesures susceptibles de restreindre la liberté de religion et de s'avérer problématiques dans certains cas. La «carte de l'islam» de l'Autriche, par exemple, a suscité la controverse. La [Résolution 2457 \(2022\)](#) «Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman en Europe», que j'ai déjà mentionnée, a fourni plusieurs indications à cet égard, appelant les États membres à «veiller à ce que la législation et les politiques antiterroristes soient suffisamment circonscrites pour éviter qu'elles ne soient utilisées de manière arbitraire et discriminatoire»; à «s'abstenir d'appliquer des définitions du terrorisme manquant de clarté ou excessivement larges et à veiller à définir avec précision chaque élément constitutif d'une infraction à caractère terroriste, conformément au principe de légalité»; et de «s'abstenir de dissoudre toute institution, y compris les organisations musulmanes de la société civile, à moins que cette mesure ne soit manifestement nécessaire et proportionnée, et à veiller à ce que des procédures judiciaires permettant d'exercer un recours contre les décisions de dissolution soient en place». Le «Guide des droits humains pour mener des recherches sur la discrimination raciale et religieuse dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Europe» publié par Amnesty International en 2021 a fourni des informations et des orientations précieuses dans ce domaine.

41. Un aspect important de cette question est l'utilisation croissante de l'intelligence artificielle prédictive dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Un travail considérable est actuellement mené par les organisations de défense des droits humains afin d'identifier les moyens de prévenir et de contrer les effets négatifs de l'utilisation des technologies d'intelligence artificielle tant sur la vie privée que sur la liberté de religion ou de conviction.

5. L'instrumentalisation politique de la religion

42. L'instrumentalisation politique de la religion constitue un grave abus de la liberté de religion ou de conviction. Dans les cas les plus graves, cela revient à transformer les institutions religieuses en instruments de coercition, d'exclusion et de discrimination. Comme l'a reconnu l'Assemblée dans sa [Résolution 2540 \(2024\)](#) et sa [Résolution 2567 \(2024\)](#), la hiérarchie du Patriarcat de Moscou de l'Église orthodoxe russe a agi en tant que facilitateur de l'idéologie d'État, en promouvant le concept *Russkiy Mir* et en servant d'instrument d'influence et de propagande d'État, notamment dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Cet alignement institutionnel entre la hiérarchie religieuse et le pouvoir d'État illustre la manière dont la religion peut être instrumentalisée pour réprimer la dissidence, marginaliser les voix religieuses alternatives et porter atteinte à la liberté de conscience.

43. M^{me} Yevheniia Kravchuk (Ukraine, ADLE), membre de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, a souligné que la situation dans les territoires ukrainiens temporairement occupés démontre encore davantage les conséquences discriminatoires de telles pratiques. Depuis 2014, le pluralisme religieux dans certaines parties des régions de Donetsk et de Lougansk a été considérablement réduit, des centaines

de communautés religieuses ayant été fermées ou contraintes de fonctionner dans la clandestinité, et des lieux de culte ayant été détruits à grande échelle. Les confessions indépendantes, notamment les communautés orthodoxes non affiliées au Patriarcat de Moscou, les communautés grecques-catholiques, protestantes, musulmanes et juives, ont été confrontées à des restrictions systématiques, à des procédures coercitives de réenregistrement et à la saisie de lieux de culte, tandis que les structures liées au Patriarcat de Moscou ont bénéficié d'un traitement préférentiel. Ces développements ont abouti à la suppression effective de la diversité religieuse et ont créé un climat de peur, de contrôle et de discrimination, incompatible avec les principes de liberté de religion ou de conviction et de non-discrimination.

44. L'utilisation politique de la religion peut prendre de nombreuses formes. Au-delà de la manipulation exercée par une religion organisée sur ses propres fidèles – comme on l'a vu avec l'Église orthodoxe russe en ce qui concerne l'Ukraine –, on peut citer la stigmatisation de groupes entiers par le biais de stéréotypes négatifs – comme on l'a vu, par exemple, avec les musulmans au lendemain de l'attaque meurtrière de Newport (décrite plus en détail dans la section ci-dessous consacrée à mes échanges au Royaume-Uni), ou dans tous les contextes où les tensions entre communautés au sein d'un pays sont attisées en exploitant l'appartenance des citoyens à différentes confessions religieuses.

45. En lien avec ces phénomènes, une campagne mondiale a été lancée en vue de l'adoption d'un traité international visant à interdire l'utilisation abusive de la religion à des fins politiques. Cette campagne, connue sous le nom de BPUR International, avec les représentants de laquelle j'ai eu plusieurs échanges de vues lors de la préparation du présent rapport, propose une telle interdiction «comme fondement essentiel pour désamorcer l'extrémisme et éliminer les causes profondes des conflits religieux et de la discrimination à l'échelle mondiale». Il s'agit d'une proposition opportune et intéressante, actuellement examinée par un certain nombre d'experts et d'instances politiques.

46. Dans ce contexte, je tiens à souligner l'importance d'assurer la mise en œuvre cohérente et efficace des instruments qui existent déjà pour lutter contre les diverses formes de discrimination et pour protéger les libertés fondamentales, y compris la liberté de religion ou de conviction. Le système mis en place par le Conseil de l'Europe autour de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles additionnels, ainsi que les normes des Nations Unies, sus-mentionnées, constituent les principales références pour cette démarche.

6. Thèmes et questions clés soulevés lors de la visite d'information au Royaume-Uni

47. Les réunions que j'ai tenues à Londres ont mis en évidence un large éventail de questions relatives à la liberté de religion ou de conviction, à l'égalité et à la non-discrimination, ainsi qu'à la sécurité en ligne.

48. Plusieurs interlocuteurs ont rappelé que le Royaume-Uni a une histoire longue et complexe de tensions religieuses, notamment entre catholiques et protestants en Irlande du Nord, ainsi qu'un processus de paix qui a abouti à un succès durable. Aujourd'hui, l'intolérance religieuse vise d'autres communautés, notamment les musulmans. La manifestation la plus dramatique de cette tendance a été la série de manifestations et d'incidents violents survenus fin juillet et début août 2024, qui ont débuté à Southport. À la suite du meurtre de trois jeunes filles, des groupes d'extrême droite ont diffusé de fausses informations selon lesquelles l'auteur des faits était un demandeur d'asile musulman. Au 1er septembre, 1 280 arrestations avaient été effectuées et 800 procédures pénales avaient été engagées en lien avec ces événements.

49. L'antisémitisme a également connu une recrudescence dans le contexte du récent conflit au Moyen-Orient et s'exprime souvent par le biais de discours de haine en ligne.

50. De nos jours, la discrimination repose rarement uniquement sur l'appartenance religieuse; elle s'entrecroise plutôt avec d'autres facteurs tels que la nationalité, le statut de migrant ou de réfugié, et la classe sociale.

51. J'ai abordé avec plusieurs interlocuteurs la question de l'utilisation politique de la religion dans l'Europe d'aujourd'hui, marquée par une polarisation croissante du débat public et la présence de forces intolérantes et xénophobes. La religion est désormais au cœur de diverses «guerres culturelles» qui divisent nos sociétés — par exemple, sur l'enseignement à domicile, l'éducation et le statut des femmes.

52. Les différentes formes d'intolérance identifiées au cours de la visite visent des cibles différentes, mais partagent souvent des racines et des acteurs communs. Les groupes minoritaires ont tendance à servir de boucs émissaires, souvent sous l'impulsion d'acteurs et de mouvements d'extrême droite qui recourent à la désinformation.

53. J'ai recueilli des informations sur le cadre juridique civil et pénal, notamment la loi sur l'égalité (interdisant la discrimination pour divers motifs, dont la religion) et la loi sur la sécurité en ligne, qui, bien qu'elle ne se limite pas aux questions religieuses, peut s'appliquer aux discours de haine en ligne et à d'autres formes d'abus. J'ai noté que la loi britannique sur la sécurité en ligne repose sur un modèle de corégulation similaire à celui de la loi sur les services numériques de l'Union européenne. En droit pénal, le blasphème n'est plus considéré comme une infraction, mais la haine religieuse peut constituer une circonstance aggravante ou un élément constitutif d'infractions spécifiques, telles que l'incitation à la haine.

54. Cette visite m'a également donné l'occasion de rencontrer des représentants de la campagne BPUR que j'ai mentionnée. Au cours des dernières années, cette campagne a recueilli le soutien de nombreuses personnalités éminentes. Ses représentants, que j'ai rencontrés à Londres – notamment l'ancien archevêque de Cantorbéry, Lord Rowan Williams –, ont plaidé de manière convaincante en faveur d'un nouvel élan visant à renforcer la protection contre la discrimination et à promouvoir la liberté de religion.

55. À Londres, j'ai également tenu une série de réunions très instructives avec des parlementaires. Ces échanges m'ont apporté des informations précieuses sur la manière dont le Royaume-Uni a abordé les questions relatives à la liberté de religion ou de conviction, à la cohésion communautaire et à l'égalité.

56. J'ai d'abord rencontré Lord Alton de Liverpool. Il a souligné la contribution de longue date des juristes britanniques à l'élaboration des instruments du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. S'appuyant sur son expérience familiale et politique, il a évoqué le processus de réconciliation en Irlande du Nord et le rôle des chefs religieux dans la promotion du dialogue entre les communautés catholiques et protestantes. Il a également partagé des exemples tirés de son travail sur la liberté de religion ou de conviction – qu'il s'agisse du sort des protestants sibériens à Moscou ou de la protection des communautés yézidiennes – et a souligné l'importance du leadership politique dans la promotion de la coexistence pacifique et du respect. Notre discussion a porté sur l'équilibre entre la liberté d'expression et la nécessité de lutter contre les discours de haine, le rôle de l'éducation à la citoyenneté dans les écoles, ainsi que le lien entre la discrimination, l'exclusion sociale et le risque de crimes contre les minorités.

57. Lors d'une autre rencontre, j'ai échangé avec Sarah Owen, députée et présidente de la commission des femmes et de l'égalité de la Chambre des communes. Elle a décrit les travaux actuels de la commission, notamment sur des questions telles que l'islamophobie sexiste et l'impact des troubles alimentés par la désinformation, y compris les récentes attaques contre des mosquées. Elle a souligné que les femmes visiblement identifiées à une religion sont souvent confrontées à des obstacles supplémentaires, et qu'il n'existe toujours pas de définition universellement acceptée de l'islamophobie au Royaume-Uni. M^{me} Owen a également mis en avant les conséquences des coupes budgétaires dans les cours de langues et les services à la jeunesse sur la cohésion communautaire, ainsi que la nécessité d'une éducation plus cohérente sur la religion et l'égalité dans les écoles. La haine en ligne générée par la rhétorique sexiste de personnalités telles qu'Andrew Tate, ainsi que le phénomène des « incels » – ces hommes involontairement célibataires qui nourrissent du ressentiment envers les femmes – ont également été évoqués. Le jour de notre échange, la commission de M^{me} Owen devait également rencontrer les auteurs de la série Netflix *Adolescence*, qui a suscité un débat au Royaume-Uni et au-delà sur la jeunesse et la violence. Le travail mené par cette commission est particulièrement intéressant et opportun, compte tenu du lien étroit qui existe entre la lutte contre la discrimination religieuse et les inégalités sociales.

58. David Smith, député, est l'envoyé spécial du Premier ministre britannique pour la liberté de religion ou de conviction. M. Smith a expliqué que son mandat consistait principalement à dialoguer avec d'autres pays, mais impliquait également de sensibiliser le public et de promouvoir la culture religieuse au Royaume-Uni. Il a relevé la montée de la haine antimusulmane et de l'antisémitisme, ainsi que l'incertitude croissante des gouvernements d'Europe occidentale quant à la manière d'aborder la religion. Il a souligné l'importance d'une meilleure éducation religieuse dans les écoles et d'une coopération plus étroite entre les parlementaires et la société civile. Il a également encouragé les États membres du Conseil de l'Europe à envisager la création de postes similaires au sien et à rejoindre l'Alliance de l'article 18, qui rassemble des pays engagés dans la promotion de la liberté de religion ou de conviction à l'échelle mondiale.

59. Ce fut également un grand plaisir d'échanger avec la baronne Sayeeda Warsi, membre de la Chambre des lords et, autrefois, première personne musulmane à avoir occupé des fonctions au sein d'un Gouvernement britannique. Depuis de nombreuses années, la baronne Warsi est à l'avant-garde des efforts visant à sensibiliser le public aux obstacles auxquels sont confrontés les musulmans britanniques dans la vie publique et privée. Elle a publié plusieurs ouvrages qui s'inspirent à la fois de son expérience personnelle et de celle d'autres membres de la communauté musulmane, alliant perspicacité et, parfois, un sens de l'humour acéré face aux stéréotypes et aux préjugés. La baronne Warsi a également coanimé le podcast « A Muslim

and a Jew Go There» avec l'humoriste David Baddiel: une contribution, là encore en apparence légère, visant à favoriser la compréhension entre les diverses communautés qui enrichissent la société britannique, mais qui sont encore, parfois, confrontées à l'incompréhension et à la discrimination.

60. J'ai également eu l'occasion de m'entretenir avec d'éminents universitaires et experts en matière de liberté de religion ou de conviction et de questions connexes, complétant les perspectives institutionnelles par des analyses fondées sur la recherche et des expériences comparatives.

61. Nazila Ghanea, professeure de droit international des droits de l'homme à l'université d'Oxford, est également rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction. Le mandat de M^{me} Ghanea auprès des Nations Unies lui confère une perspective mondiale sur la liberté de religion ou de conviction, ce qui a rendu notre échange particulièrement intéressant. Elle a souligné la pertinence de la discrimination indirecte et intersectionnelle, recommandant que ces concepts soient pris en compte au même titre que la discrimination directe. S'appuyant sur de récentes visites dans différents pays, notamment en Hongrie et en Suède, elle a fait remarquer que des questions telles que le financement des écoles confessionnelles, les programmes d'aumônerie et la prise en compte des vêtements ou de l'alimentation religieux illustrent toutes comment les droits peuvent être respectés ou bafoués dans la pratique. Elle a également évoqué les «violations commises au nom de la religion», telles que les restrictions à l'accès à l'avortement ou au divorce justifiées par des normes religieuses, et a souligné la nécessité pour les États de prendre des mesures proactives, telles que le dialogue et l'engagement auprès des communautés religieuses, afin de prévenir la discrimination. Enfin, elle a insisté sur l'importance d'intégrer les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction dans le droit national. Même les pays fortement engagés en faveur des droits humains se montrent souvent moins respectueux à cet égard. À cet égard, ma collègue de l'Assemblée, Susanna Vela (Andorre, SOC), a attiré mon attention sur la place particulière qu'occupe la religion dans le système constitutionnel de son pays, et sur la manière dont cela contribue à façonner la législation et les politiques dans divers domaines, notamment l'éducation ainsi que la santé et les droits sexuels et reproductifs. Cela a, à son tour, un impact sur l'égalité entre les sexes et sur l'interprétation des normes relatives aux droits de l'homme. Une fois encore, il est essentiel de trouver un équilibre entre la liberté de religion et les autres droits fondamentaux. Les textes pertinents adoptés par l'Assemblée ces dernières années fournissent des orientations utiles à cet égard.

62. Le professeur Sir Malcolm Evans KCMG OBE, directeur du Regent's Park College de l'université d'Oxford, a évoqué l'évolution du paysage religieux au cours des dernières décennies, alors que les principaux défis liés à la lutte contre la discrimination demeurent. Contrairement à d'autres droits, le contenu normatif de la liberté de religion ou de conviction reste difficile à cerner: des pratiques acceptables dans un pays (par exemple l'interdiction des tenues religieuses) peuvent être inconcevables dans un autre, alors que les deux peuvent être compatibles avec les normes en matière de droits humains. Il a souligné le cadre relativement large et permissif du Royaume-Uni – notamment la loi sur l'égalité de 2010 – mais a également mis en évidence le manque de connaissances religieuses chez les fonctionnaires. Un meilleur enseignement des religions à l'école et une plus grande ouverture à la religion dans l'espace public, a-t-il suggéré, amélioreraient la compréhension mutuelle.

63. Fabio Petito, professeur de religion et d'affaires internationales à l'université du Sussex, et le professeur Andrew Davies, directeur du Centre Edward Cadbury, ont examiné la résurgence du nationalisme et l'instrumentalisation politique de la religion, qui alimentent la haine en ligne et les «guerres culturelles» en Europe. Le professeur Petito a souligné que la liberté de religion ou de conviction devait être considérée comme une valeur européenne fondamentale protégée par divers systèmes constitutionnels. Le professeur Davies a mis en garde contre l'importation de discours en provenance des États-Unis concernant la «persécution» des chrétiens dans ce pays, notant qu'au Royaume-Uni, de telles allégations étaient largement infondées. Les deux experts ont souligné l'importance de trouver un équilibre entre la liberté de religion ou de conviction et d'autres droits, tels que l'égalité entre les sexes et le bien-être animal, ainsi que de parvenir à un consensus par le dialogue. Ils ont également insisté sur le rôle positif que la coopération interreligieuse, en particulier chez les jeunes, peut jouer dans le renforcement de la citoyenneté et de la cohésion sociale, ainsi que sur la nécessité pour les pouvoirs publics de considérer les groupes religieux non seulement comme des victimes ou des auteurs de discriminations, mais aussi comme des partenaires dans la lutte contre la discrimination.

7. Conclusions

64. La discrimination fondée sur la religion ou la conviction reste un défi dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Si le cadre juridique protégeant la liberté de religion ou de conviction est bien établi aux niveaux international et européen, il n'est pas toujours appliqué de manière cohérente. Les lacunes découlent souvent de mesures indirectes, de pratiques administratives ou de politiques qui affectent de manière disproportionnée certaines communautés religieuses.

65. La préparation du présent rapport a mis en évidence la nature de plus en plus intersectionnelle de la discrimination religieuse, ce qui complique à la fois l'identification et la lutte contre la discrimination, et nécessite des réponses politiques allant au-delà de la discrimination fondée sur un seul motif. L'expérience des femmes dont l'appartenance religieuse est visible illustre très clairement comment la discrimination religieuse peut se recouper avec d'autres inégalités.

66. L'instrumentalisation politique croissante de la religion en Europe constitue un autre problème urgent. La religion est de plus en plus entraînée dans des débats publics polarisés et des «guerres culturelles», souvent alimentés par la désinformation et les discours de haine en ligne. Dans ce contexte, les groupes religieux minoritaires sont fréquemment désignés comme boucs émissaires, avec des conséquences évidentes pour la cohésion sociale et la sécurité publique. Les incidents évoqués lors de la visite au Royaume-Uni montrent à quelle vitesse de telles dynamiques peuvent dégénérer en violence, même dans des pays dotés d'une législation solide en matière d'égalité.

67. Trouver un équilibre entre la liberté de religion ou de conviction et d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression, l'égalité entre les sexes, la vie privée ou la sécurité, n'est pas une tâche aisée. Les mesures antiterroristes, la réglementation des espaces en ligne, les restrictions concernant les symboles religieux et l'utilisation de nouvelles technologies telles que l'intelligence artificielle prédictive soulèvent toutes des questions complexes quant à la proportionnalité, la nécessité et la non-discrimination.

68. Le risque de confondre les extrémistes avec les religions qu'ils prétendent représenter est un sujet de grave préoccupation, car cela tend à affecter la perception des individus et des groupes appartenant à certaines communautés religieuses. Personne ne devrait être tenu responsable des actes commis par d'autres au nom d'une religion ou d'une conviction.

69. Les échanges avec des parlementaires, des universitaires et des experts ont également mis en évidence que les protections juridiques ne suffisent pas à elles seules. La culture religieuse, l'éducation, le dialogue et l'engagement auprès des communautés religieuses sont essentiels pour prévenir l'exclusion et la discrimination. Il en va de même pour l'attitude des dirigeants politiques, qui devraient rigoureusement s'abstenir d'utiliser un langage stigmatisant.

70. Les pouvoirs publics devraient consulter les acteurs religieux lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la discrimination. Ils peuvent également jouer un rôle important dans la promotion des valeurs démocratiques et de la coexistence pacifique, et devraient être encouragés à le faire.

71. La protection de la liberté de religion ou de conviction et la lutte contre la discrimination fondée sur la religion ne sont pas seulement des obligations découlant des normes internationales et constitutionnelles en matière de droits humains. Elles constituent également des conditions préalables essentielles pour garantir la participation de chacun à la vie de la communauté; pour préserver la liberté individuelle de ceux qui ont des convictions religieuses et de ceux qui n'en ont pas; pour préserver la cohésion sociale et assurer la coexistence harmonieuse et pacifique de l'ensemble de la population. En fin de compte, il s'agit de favoriser l'épanouissement personnel des individus et le bien-être de la société dans son ensemble. Ces objectifs ambitieux justifient un investissement important en termes de cohérence des politiques et de mesures à adopter. Des mesures que j'ai cherché à proposer dans le projet de résolution figurant dans le présent rapport.