

La garantie européenne de la liberté de religion L'article 9 de la Convention de Rome *

Raymond GOY

Professeur à l'Université de Rouen

RÉSUMÉ.— Introduction. I.— La garantie de la liberté de religion. 1. — Les situations garanties ; 2. — L'absence de garantie. II. — Le contenu de la liberté de religion. 1. — Le contenu des droits garantis ; 2. — Les limites aux droits garantis.

La liberté de religion a constitué la première forme historique de la liberté d'opinion et de pensée et a été à la source de la reconnaissance de celle-ci et peut-être des Droits de l'Homme¹. Longtemps, elle a paru menacer la religion dominante, puis les idéologies laïques, et a été en retour restreinte et réprimée par celles-ci. Mais aujourd'hui, du moins en Occident, elle a cessé de faire peur et est acceptée par les principales religions comme par le pouvoir laïc. Elle est proclamée sans discussion et garantie sans difficultés majeures.

Déjà, la Déclaration universelle de Droits de l'Homme de 1948, à l'article 18, l'affirme :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites ».

L'article 9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, signée à Rome le 2 novembre 1950, a été largement inspiré de cet article, comme les travaux préparatoires le démontrent.

— *La phase préparatoire* reste très générale. Elle se contente d'abord de viser la liberté en quelques mots. A l'Assemblée consultative, des parlementaires citent seulement la « liberté de religion »². A la Commission des questions juridiques et administratives, le rapporteur, M. Teitgen, demande que la Commission retienne et définisse en

* Nous remercions la *Revue du droit public et de la science politique* d'avoir autorisé la publication de ce texte (*Rev. dr. publ.*, 1-1991, pp. 5-59).

¹ Jellinek, cité par Frowein, p. 249.

² *Rec. Travaux préparatoires*, t. I, p. 29-154.

termes généraux certaines libertés et y inclut « la liberté de croyance, de pratique et d'enseignement religieux »³.

La Commission, adoptant un amendement de M. Ungeed Thomas (britannique), préfère la formule « liberté de pensée, de conscience et de religion »⁴ et, adoptant la proposition de M. Teitgen, ajoute la formule « conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies »⁵. Dès lors, M. Teitgen, dans son rapport à l'Assemblée, écrit que la Commission souhaite « renvoyer autant que possible » à cette Déclaration⁶, « et propose de viser » « la liberté de pensée, de conscience et de religion, conformément à l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies »⁷.

La Commission limite cependant cette proclamation par une formule générale de restriction :

« Dans l'exercice des droits et dans la jouissance des libertés garanties par la convention, chacun ne sera soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre et de la sécurité publics dans une société démocratique⁸ ».

L'Assemblée reprend ces formules dans sa recommandation au Comité des ministres⁹.

— *La phase rédactionnelle* va développer parallèlement ces deux éléments.

Elle explicite d'abord les *droits*. Le Comité d'experts réunis en février 1950 décide, sur proposition de l'expert du Luxembourg¹⁰, d'incorporer le texte même de l'article 18 à la convention¹¹, puis, sur amendement britannique, adopte ce texte¹².

Cet article sera successivement l'article 3, paragraphe 5¹³, puis 10¹⁴, puis selon les variantes proposées, les articles 9¹⁵ et 2-5¹⁶, 3-5¹⁷ et 9¹⁸. La conférence des Hauts fonctionnaires, en juin, reprend l'article 10, puis 9¹⁹.

³ Commission, lettre du 22 août 1949 au président de la Commission, t. 1, p. 161 et séance du 29 août 1949, p. 169.

⁴ 30 août, p. 175.

⁵ 29 août, p. 169.

⁶ 5 sept., p. 195 et 219.

⁷ 5 sept., p. 207 et 229.

⁸ Commission, 29 août, p. 169 ; 30 août, p. 179. Une référence au « bien-être général », proposée par le rapporteur, a été supprimée. Texte p. 231.

⁹ Recommandation n° 38 de l'Assemblée consultative, au Comité des ministres, 8 sept., t. II, p. 277, t. V, p. 185.

¹⁰ Amendement du Luxembourg, 4 févr. 1950, t. III, p. 191-193 ; 5 févr., p. 203.

¹¹ Lettre du Secrétaire général, 10 févr. 1950, t. III, p. 235.

¹² 6 févr., p. 207 et 7 févr., p. 223.

¹³ 7 févr. 1950, p. 223 ; 15 févr., p. 237.

¹⁴ 6 mars 1950, p. 287-293.

¹⁵ 9 mars 1950, p. 317.

¹⁶ 9 mars 1950, p. 323.

¹⁷ 16 mars 1950, t. IV, p. 53.

¹⁸ 16 mars 1950, t. IV, p. 63.

¹⁹ Juin 1950, p. 189, 223, 275.

Le Sous-comité des Droits de l'Homme modifie au texte français deux expressions : « seule ou en commun » devient « individuellement ou collectivement » ; « par l'enseignement, la pratique, le culte, etc. » devient « le culte, l'enseignement, la pratique, etc. »²⁰. Le Comité des ministres adoptera ce libellé²¹.

Mais la rédaction porte aussi sur les *restrictions* aux droits.

Une restriction générale est vite établie. Le Comité d'experts est saisi d'un amendement britannique :

« La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi qui constitue des mesures raisonnables et nécessaires à la poursuite de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique ou de la morale et des droits et libertés fondamentaux d'autrui »²², puis de la formule britannique suivante : « qui constituent des mesures nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique ou à la protection des droits et libertés d'autrui »²³.

Le Comité de rédaction²⁴, puis l'avant-projet, dans sa version A²⁵ reprennent ces mots, tandis qu'une variante B se borne à une formule restrictive commune aux différents droits proclamés²⁶. La Conférence des hauts fonctionnaires ajoute les mots « dans une société démocratique », d'abord après « morale publique »²⁷, puis après « nécessaires »²⁸. Le Comité des Droits de l'Homme établit la formule « faire l'objet d'autres restrictions, que celles qui, prévues par la loi »²⁹. Le Comité des ministres adopte enfin ce libellé³⁰.

Mais des restrictions nationales ont aussi été un moment prévues au Comité d'experts par deux États paradoxalement alliés. La Turquie proposait la formule « sous réserve des mesures législatives ayant pour but de prévenir le retour à l'obscurantisme »³¹ et « de restrictions que, pour des raisons d'ordre historique, des États signataires ont estimé indispensable d'apporter à l'exercice de ce droit »³². Elle visait là des mesures prises contre les « tekkés », les « medressés » et les ordres religieux musulmans et voulait, non restreindre leur liberté de religion, mais préserver les réformes contre eux³³. La Suède proposait la formule : « Cette disposition ne porte pas atteinte aux législations nationales existantes en ce qui concerne les règles relatives à la pratique

²⁰ 4 août 1950, t. V, p. 83.

²¹ Cf. Comité des ministres, t. V, p. 127, 153, 185.

²² Comité d'experts, 6 févr. 1950, t. II, p. 358 (Fawcett), t. III, p. 207

²³ 6 mars, p. 287.

²⁴ 6 mars, p. 293.

²⁵ 9 mars, p. 319.

²⁶ 9 mars, p. 323.

²⁷ Conférence des hauts fonctionnaires, 13 juin 1950, t. IV, p. 189.

²⁸ *Idem*, p. 225 et 279.

²⁹ Sous-comité des Droits de l'Homme, 4 août 1950, t. V, p. 33.

³⁰ Comité des ministres, t. V, p. 127, 153.

³¹ Comité d'experts, 2 févr. 1950, t. III, p. 183.

³² 4 févr. 1950, p. 197 et 201.

³³ T. IV, p. 181.

religieuse et à l'appartenance à certaines confessions »³⁴. Elle visait la place traditionnelle de la confession luthérienne dans son pays, et la difficulté de la modifier, invoquait la faculté pour les individus de changer de religion et affirmait que le projet d'article n'entend pas porter atteinte aux institutions ou traditions séculaires des États membres³⁵. Finalement, Turquie et Suède proposaient un amendement conjoint : « Cette disposition ne porte pas atteinte aux législations nationales déjà existantes qui comportent des règles restrictives concernant les institutions et fondations religieuses ou l'appartenance à ces confessions »³⁶.

Le représentant des Pays-Bas a objecté que ce texte contredit la liberté de religion, que la sauvegarde de certaines situations de fait et d'exception ne justifie ni une dérogation ou « réserve générale », ni une caution collective. Il a demandé plutôt une formule réservant « un délai raisonnable »³⁷. Cependant, le Comité a signalé « les restrictions raisonnables à l'accès des fonctions publiques imposées aux membres de certaines sectes religieuses par les constitutions de certains États » et « les réglementations analogues qui s'appliquent aux membres et à l'activité de certaines institutions religieuses »³⁸.

Le Comité d'experts retient donc la proposition, sous deux formes correspondant aux deux variantes du projet. Celle figurant dans la variante A et émanant du Comité de rédaction est intégrée à l'article consacrant les Droits de l'Homme et complète l'alinéa 2 les restreignant par les mots : « sous réserve qu'aucune des dispositions de la présente convention ne puisse être considérée comme portant atteinte aux réglementations nationales déjà existantes qui s'appliquent aux institutions et fondations religieuses ou à l'appartenance à certaines confessions »³⁹. Et celle insérée dans la variante B, inspirée de la proposition suédoise, est insérée dans un article indépendant posant les restrictions aux Droits de l'Homme : « Lesdites dispositions ne peuvent pas non plus porter, ni ne portent pas non plus, atteinte aux règles nationales déjà existantes en ce qui concerne les institutions et fondations religieuses et l'appartenance à certaines confessions »⁴⁰.

La Conférence des hauts fonctionnaires reprend le débat. Le représentant des Pays-Bas y critique toute réserve à la liberté religieuse qui s'étendrait à tous les signataires, et plaide pour de simples réserves nationales à la signature⁴¹. On annonce toutefois que la législation discriminatoire en Suède va disparaître. La Conférence maintient⁴², puis supprime l'ajout⁴³.

Le texte ainsi rédigé est ainsi conçu :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion : ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction indivi-

³⁴ 4 févr. 1950, t. III, p. 185.

³⁵ Rapport du Comité d'experts, 16 mars 1950, t. III, p. 267 et surtout t. IV, p. 27-28.

³⁶ T. III, p. 201.

³⁷ T. IV, p. 27-28.

³⁸ Rapport, t. IV, p. 33.

³⁹ 6 mars, t. III, p. 239 ; 9 mars, p. 319.

⁴⁰ Comité d'experts, 7 févr. 1950, t. III, p. 225 ; 15 févr., p. 239 ; 9 mars, p. 323.

⁴¹ 12 juin, t. IV, p. 173.

⁴² 14 juin, t. IV, p. 189.

⁴³ 15 juin, t. IV, p. 225 et 279.

duellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Ce texte a fortement influencé l'article 18 du Pacte des droits civiques et politiques adopté aux Nations Unies le 16 décembre 1986 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale et des droits fondamentaux d'autrui.

4. Les États parties au présent Pacte s'engagent à faire respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions. »

La Commission s'estime compétente pour se prononcer sur le respect de la seule Convention de Rome et non d'autres instruments tels que le Pacte International ⁴⁴.

La liberté de religion s'inscrit ici dans un contexte textuel plus large.

D'abord l'article 9 énumère trois libertés : de pensée, de conscience et de religion ; il distingue ainsi un droit plutôt intellectuel, un second plus éthique et un troisième spécifiquement religieux. Il distingue ensuite par trois fois la religion et la ou les convictions, et par là le religieux du non-religieux. Toutefois, ces notions sont assez liées l'une à l'autre : ainsi la liberté de ne pas croire relève de la liberté de pensée – de la « libre pensée » – mais aussi de la liberté de religion dans la mesure où une liberté inclut le droit de ne pas en user ⁴⁵ et où l'on peut parler de « liberté négative de religion » ⁴⁶. De plus, ces différentes libertés posent souvent les mêmes problèmes ; des

⁴⁴ 11574/85, *Associazione internazionale spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

⁴⁵ Nedjati, p. 173 et 208.

⁴⁶ Liberté protégée par la Constitution Suédoise selon Req. 10491/83, *Angelini c/Suède* Décis., 3 déc. 1986.

considérations laïques ou religieuses peuvent également inspirer l'objection de conscience ⁴⁷, l'amour des animaux ⁴⁸, l'opposition à l'éducation sexuelle ⁴⁹.

De ce fait, l'article 9 soumet ces différentes libertés au même régime. La jurisprudence n'a généralement pas à déterminer la liberté en cause ; ainsi, elle ne recherche pas si le Druidisme constitue une religion, et se contente d'assurer que c'est une religion ou une croyance ⁵⁰. Mais elle doit parfois distinguer la liberté de religion des autres formes. Ainsi, une loi britannique sur les syndicats permettait de dispenser les salariés de l'obligation de s'affilier pour des motifs religieux. Les requérants prétendaient être dispensés, sans motifs religieux, pour « motifs raisonnables ». Le gouvernement opposait que ces motifs étaient liés non à la religion, mais à une conviction. La Commission a préféré raisonner selon l'article 11 sur la liberté syndicale ⁵¹.

Nous limitons notre intérêt à la liberté de religion. Nous retenons donc les décisions fondées sur l'article 9 et posant d'après leur texte et le contexte, un problème de liberté de religion. Mais nous ne nous interdirons pas d'utiliser l'apport des décisions ayant trait aux libertés de pensée et de conscience.

La liberté de religion se relie également à d'autres libertés, et l'article 9 à d'autres articles de la convention. Elle est ainsi liée à la liberté d'expression consacrée par l'article 10, la liberté d'association de l'article 11, le droit de se marier de l'article 12, la liberté d'enseignement de l'article 3 du Protocole I de 1952. La Commission recourt donc souvent pour décider à l'article 9 et à tel de ces articles. Enfin, la jouissance de la liberté de religion, comme celle des autres droits reconnus, doit l'être sans distinction aucune, et celle des autres droits reconnus doit l'être sans distinction de religion (art. 14).

Nous envisagerons successivement les garanties, puis le contenu de la liberté de religion dans l'article 9 de la Convention de Rome et la jurisprudence des organes chargés de l'appliquer.

I. — LA GARANTIE DE LA LIBERTÉ DE RELIGION

La convention définit les conditions essentielles de recevabilité de la requête, et la jurisprudence en déduit les situations qu'elle garantit et celles qu'elle laisse hors de sa garantie.

⁴⁷ 7050/75, *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, rapport du 12 oct. 1978, *D. R.*, t. 19, p. 5 ; *D.*, p. 377.

⁴⁸ 9101/80, 5 mai 1981, *D.*, p. 376.

⁴⁹ 5095/71, *Kjeldsen c. Danemark*, arrêt 7 déc. 1976, *Rec.*, t. 23, p. 36. V. Berger, p.71.

⁵⁰ 1258/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

⁵¹ 7601/76, *Young et James*, Décis. 11 juill. 1977, *Ann.*, t. 20, p. 521, et cour, arrêt, 13 août 1981, *Ann.*, t. 24, p. 441.

1. — *Les situations garanties*

L'article 25 définit notamment, et la jurisprudence précise et illustre les personnes habilitées à former une requête et donc à être garanties, et les personnes mises en cause pour violation des droits et par là tenues pour garantes.

A) Les personnes garanties.

Ce sont celles qui peuvent former une requête devant la Commission. Elles se définissent par leur qualité et par leur intérêt à agir.

1) *Trois qualités* permettent de former une requête ; celle de personne physique, de groupe de particuliers et d'organisation non gouvernementale (Convention, art. 25).

a) Toute *personne physique* d'abord peut former une requête à l'effet de défendre sa liberté de religion. Elle est, en effet, une « personne » au sens de la convention, à la fois personne physique et personne croyante, et, en termes religieux, à la fois corps et âme. Les requérants ainsi définis se caractérisent et se distinguent de façon très variée dans la jurisprudence.

— Les requérants se distinguent surtout par la *religion* dont ils se réclament. Mais ils apparaissent dans la jurisprudence dans une proportion conforme moins à leur importance qu'à leur faiblesse.

Les Chrétiens y sont nombreux, ce qui est normal en Europe, mais en proportion réduite. Ils s'avouent parfois seulement Chrétiens⁵². Les autres sont Protestants⁵³, notamment des Luthériens⁵⁴, des Réformés⁵⁵, un Anglican⁵⁶, un Quaker⁵⁷, Catholiques⁵⁸, Orthodoxe enfin⁵⁹.

Les religions minoritaires sont relativement sur-représentées : Juifs⁶⁰, Musulmans⁶¹ ou Bouddhistes⁶².

⁵² 12375/86, *Gerdas c. Suède*, Décis. 7 oct. 1987. 11088/84, *Hubaux c. Belgique*, Décis. 9 mai 1988.

⁵³ 2988/66, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 31 mai 1967, *Rec.*, t. 23, p. 137 ; *Ann.*, t. 10, p. 472. 5156/71, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972 ; 10901/84, *E... c. R. F. A.*, Décis. 8 mai 1985. 12230/86, *E... c. R. F. A.*, Décis. 12 déc. 1987.

⁵⁴ 7374/76, *X... c. Danemark*, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157. 9183/80, *E... c. R. F. A.*, Décis. 5 oct. 1981. 11045/84, *Knudsen*, Décis. 8 mars 1985. *D. R.*, t. 42, p. 247.

⁵⁵ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278. 1497/62, *Église réformée X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 287. 2065/63, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1965, *Rec.*, t. 18, p. 40 ; *Ann.*, t. 8, p. 266. 7562/76, *R... c. Suisse*, Décis. 16 mai 1977.

⁵⁶ 2143/65, *X... c. R. F. A.*, Décis. 16 déc. 1966. *Rec.*, t. 23, p. 1.

⁵⁷ 10358/83, *C... c. Royaume-Uni*, Décis. 5 déc. 1983.

⁵⁸ 172/56, *X... c. Suède*, Décis. 20 déc. 1957, *Ann.*, t. I, p. 211. 911/60, *X... c. Suède*, Décis. 10 avr. 1961, *Ann.*, t. 4, p. 198. 8491/79, *Demeester c. Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, *D. R.*, t. 25, p. 210. 9781/82, *E... c. Autriche*, Décis. 4 mai 1984, *D. R.*, t. 37, p. 42.

⁵⁹ 12902/87, *Daratsakis c. Grèce*, Décis. 7 oct. 1987.

⁶⁰ 627/59, *X... c. R. F. A.*, Décis. 14 déc. 1961. 5947/72, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 5 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 8. 10180/82, *D... c. France*, Décis. 6 déc. 1983, *D. R.*, t. 35, p. 199.

Les sectes, enfin, sont sur-représentées aussi, les unes grandes et actives : Témoins de Jéhovah ⁶³, Églises de Moon ⁶⁴, Églises de scientologie ⁶⁵, les autres plus marginales et originales, telles les Druides ⁶⁶, les Adorateurs de la lumière ⁶⁷, la Divine Light ⁶⁸ et l'insaisissable religion Wicca ⁶⁹.

D'autres requérants ne se présentent pas comme croyants. Les uns ne disent rien de leurs convictions, soit qu'ils affirment seulement n'être pas membres d'une certaine Église ⁷⁰, soit qu'ils affirment n'avoir pas à faire une déclaration religieuse ⁷¹.

Mais d'autres s'affirment athées ⁷², ou anthroposophes ⁷³. On passe ainsi de la liberté de religion à la liberté de conviction.

— Les requérants se distinguent aussi par leur *situation*, et d'abord par leur situation religieuse. Ils peuvent être ministres du culte : pasteurs ⁷⁴ ou prêtres⁷⁵, voire Swami ⁷⁶ ou Directeur des cérémonies de l'Ordre des Druides ⁷⁷. Ce peut être un fondateur d'association religieuse ⁷⁸ ou un secrétaire d'Église ⁷⁹. Ce peut être un simple fidèle ⁸⁰. On verra toutefois que les membres d'une Église n'ont pas une totale liberté de religion au sein de cette Église (*infra*).

⁶¹ 5112/71, A... c. *Royaume-Uni*, Décis. 13 déc. 1971. 8160/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27. 11579/85. *Khan* c. *Royaume-Uni*, Décis. 7 juill. 1986 *D. R.* t. 48, p. 253.

⁶² 1753/63, X... c. *Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20 ; *Ann.*, t. 8, p. 174. 5442/72. X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 20 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 41. 6886/75, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100.

⁶³ 2299/46, *Grandrath* c. *R. F. A.*, Décis. 23 avr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 42. 7705/76, X... c. *R. F. A.*, Décis. 5 juill. 1977, *D. R.*, t. 9, p. 196.

⁶⁴ 8652/79, X... c. *Autriche*, Décis. 15 oct. 1981, *D. R.*, t. 26, p. 89. 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano* c. *Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

⁶⁵ 7805/77, X... et *Church of scientology* c. *Suède*, Décis. 5 mai 1979, *D. R.*, t. 16, p. 68, *Ann.*, t. 2 p. 244. 8282/78, *Church of scientology et 128 membres* c. *Suède*, Décis. 14 juill. 1980, *D. R.*, t. 21, p. 106. 12097/84, *Kunzi-Brenzikofer*, Décis. 13 juill. 1987.

⁶⁶ 12587/86, *Chappell* c. *Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

⁶⁷ 4445/70, X... c. *R. F. A.*, Décis. 1er avr. 1970, *Rec.*, t. 37, p. 119.

⁶⁸ 8118/77, *Swami Omkarananda et Divine Light Zentrum* c. *Royaume-Uni*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105.

⁶⁹ 7291/75, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 4 oct. 1977, *D. R.*, t. 11, p. 55.

⁷⁰ 10616/83, *Gottesmann* c. *Suisse*, Décis. 4 déc. 1984. 11581/85, *Darby*, Décis. 11 avr. 1988.

⁷¹ 7601/76, *Young et James* c. *Royaume-Uni*, Décis. 11 juill. 1977, *Ann.*, t. 20, p. 521.

⁷² 8741/79, X... c. *R. F. A.*, Décis. 10 mars 1979, *Rec.*, t. 24, p. 137. 10491/83, *Angelini* c. *Suède*, Décis. 3 déc. 1986.

⁷³ 10678/83, V... c. *Pays-Bas*, Décis. 5 juill. 1984.

⁷⁴ 1497/62, X... c. *Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 287. 7374/76, X... c. *Danemark*, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157 ; *D.*, p. 382. 11045/84, *Knudsen* c. *Norvège*, Décis. 8 mars 1985, *D. R.*, t. 42, p. 247. 10901/84, *F...* c. *R. F. A.*, 8 mai 1985.

⁷⁵ 8493/79, *Demeester* c. *Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, *D. R.*, t. 25, p. 210.

⁷⁶ 8118/77, *Swami Onkarananda*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105.

⁷⁷ 12687/86, *Chappell* c. *Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

⁷⁸ 8652/79, X... c. *Autriche*, Décis. 15 oct. 1981, *D. R.*, t. 26, p. 89.

⁷⁹ 1497/62, précité.

⁸⁰ 7562/76, R... c. *Suisse*, Décis. 16 mai 1977. 9183/80, *E...* c. *R. F. A.*, Décis. 5 oct. 1981. 12097/86, *Kunzi-Brenzikofer* c. *Danemark*, Décis. 13 juill. 1987.

Ils se distinguent aussi par leur situation à l'égard de l'État : fonctionnaire ou non, ministre du culte d'une Église d'État ou d'une Église libre, mais aussi contribuable au titre d'une contribution générale ⁸¹ ou d'une contribution ecclésiastique ⁸².

Ils se distinguent aussi par leur situation professionnelle : instituteur ⁸³, médecin ⁸⁴, infirmière ⁸⁵, éleveur ⁸⁶ ou cheminot ⁸⁷ ou candidat à la magistrature ⁸⁸, ou encore par une situation marginale de prisonniers (v. *infra*) ou d'objecteur de conscience (v. *infra*).

Ils s'opposent aussi par une situation sociale, telle que celle d'abonné à l'électricité ⁸⁹ ou surtout d'assuré, qu'il s'agisse d'assurance automobile ⁹⁰ ou professionnelle ⁹¹, d'assurance vieillesse ⁹² ou de pension ⁹³.

Ils se distinguent enfin par leur situation personnelle : parents ⁹⁴, père ⁹⁵ ou mère ⁹⁶, oncle ⁹⁷, fils ⁹⁸, marié ⁹⁹ ou divorcé ¹⁰⁰, couple ¹⁰¹.

— Un groupe de particuliers peut également saisir la Commission. Cela peut être un groupe d'objecteurs de conscience ¹⁰² ou de mères ¹⁰³.

Ce peuvent être les membres individuels d'une Église. Mais ces membres doivent être identifiables, n'être pas « anonymes » aux termes de l'article 27, paragraphe premier. La Commission peut constater que l'identité des membres n'a pas été découverte

⁸¹ 10358/83, *C... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 37 p. 142. 11088/84, *Hubaux c. Belgique*, Décis. 9 mai 1988.

⁸² 9183/80, *E... c. R. F. A.*, Décis. 5 oct. 1981. 9781/82, *E... c. Autriche*, Décis. 4 déc. 1984. 11581/85, *Darby*, Décis. 11 avr. 1988.

⁸³ 8160/78, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27.

⁸⁴ 12230/86, *E... c. R. F. A.*, 12 déc. 1987.

⁸⁵ 12375/86, *Maria Gerdas c. Suède*, Décis. 7 oct. 1987.

⁸⁶ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1982, *Ann.*, t. 5, p. 278.

⁸⁷ 7601/76, *Young et James*, Décis. 11 juill. 1977, *Ann.*, t. 20, p. 521.

⁸⁸ 8493/79, *Demeester c. Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, *D. R.*, t. 25, p. 210.

⁸⁹ 11086/84, *K... c. Pays-Bas*, Décis. 16 juill. 1987.

⁹⁰ 2988/66, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 31 mai 1967, *Rec.*, t. 23, p. 137 ; *Ann.*, t. 10, p. 472.

⁹¹ 5156/83, *N... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972.

⁹² 1497/62, *Église réformée de X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 286. 2065/63, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1965, *Rec.*, t. 18, p. 40 ; *Ann.*, t. 8, p. 266.

⁹³ 10678/83, *V... c. Pays-bas*, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 37, p. 267.

⁹⁴ 8811/79, *8 personnes c. Suède*, Décis. 13 mai 1982, *D. R.*, t. 29, p. 104.

⁹⁵ 172/56, *X... c. Suède*, 20 déc. 1957, *Ann.*, t. 1, p. 211. 911/60, *S... c. Suède*, Décis. 10 avr. 1961, *Ann.*, t. 4, p. 198.

⁹⁶ 6853/74, *40 mères de famille c. Suède*, Décis. 9 mars 1977, *D. R.*, t. 9, p. 27. 10491/83, *Angelini c. Suède*, 3 déc. 1986.

⁹⁷ 3110/67, *X... c. R. F. A.*, Décis. 19 juill. 1968, *Rec.*, t. 27, p. 77 ; *Ann.*, t. 11, p. 95.

⁹⁸ 8741/79, *X... c. R. F. A.*, Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137.

⁹⁹ 6167/73, *X... c. R. F. A.*, Décis. 18 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 64.

¹⁰⁰ 10180/82, *D... c. France*, Décis. 6 déc. 1983, *D. R.*, t. 35, p. 199.

¹⁰¹ 9697/82, *J... c. Irlande*, Décis. 7 oct. 1983, *D. R.*, t. 34, p. 131.

¹⁰² 7675/76, *Groupe d'objecteurs de conscience c. Danemark*, Décis. 7 mars 1977, *D. R.*, t. 9, p. 117.

¹⁰³ 6853/74, *40 mères de famille*, précité.

par la personne morale requérante, que la requête est donc anonyme et doit être rejetée¹⁰⁴.

b) La requête peut aussi être formée par une « *organisation non gouvernementale* ».

— Elle peut donc l'être pour une *personne morale*.

La Commission a pourtant, par deux fois, écarté une telle requête. Elle a appliqué à une Église la règle selon laquelle « une personne morale, et non physique, est incapable d'être titulaire ou d'exercer les droits mentionnés à l'article 9 »¹⁰⁵. Puis elle a affirmé que, « grâce aux droits reconnus à ses adhérents par l'article 9, l'Église elle-même bénéficie d'une protection dans sa liberté de manifester sa religion, d'organiser et de célébrer son culte, d'enseigner les pratiques et les rites » ; mais c'est seulement pour amener l'idée que l'Église peut assurer et imposer l'uniformité dans les matières ecclésiastiques¹⁰⁶. La Commission en a déduit que « conformément à cet avis, les divers membres nommés de l'Église auraient la possibilité d'introduire – en fait au nom de l'Église – une requête en vertu de l'article 25 »¹⁰⁷.

Mais la Commission admet en principe une requête tant de l'Église que de ses membres. Elle a assez tôt accueilli une requête émanant d'une Église réformée ainsi que de son pasteur et de son secrétaire, agissant tous deux en qualité de représentants de celle-ci, et les a traités tous trois en requérants¹⁰⁸. Après sa jurisprudence négative, la Commission déclare « réviser l'avis qu'elle avait exprimé à l'occasion de la requête n° 3798/68 ». Elle « considère maintenant que la distinction établie entre l'Église et ses membres est artificielle ». Lorsqu'un organe ecclésial introduit une requête en vertu de la convention, il le fait en réalité au nom des fidèles. Il est capable de posséder et d'exercer à titre personnel, en tant que représentant des fidèles, les droits exprimés à l'article 9, paragraphe premier. Cette interprétation est en partie corroborée par l'article 10, paragraphe premier, qui, en faisant référence aux entreprises, prévoit qu'une organisation non gouvernementale peut être titulaire du droit à la liberté d'expression et l'exercer. Une Église peut donc, à juste titre, être considérée comme un requérant¹⁰⁹.

La Commission peut donc retenir à la fois la requête individuelle et la requête organisationnelle¹¹⁰. Elle peut aussi apprécier correctement en quelle qualité agit le requérant. Elle peut ainsi considérer que si une requête a été introduite par le président, c'est l'association qui est requérante, lorsque l'association n'a pas la personnalité juridique

¹⁰⁴ 3798/68, *Church of X... c. Royaume-Uni*, Décis. 17 déc. 1986, *Rec.* t. 29, p. 70, *Ann.*, t. 12, p. 306 ; *D.*, p. 366 et 392.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ 7374/76, *X... c. Danemark*, Décis. 8 mars 1974, *D. R.*, t. 5, p. 157.

¹⁰⁷ 7805/77, *X... et Church of Scientology c. Suède*, Décis. 5 mai 1979, *D. R.*, t. 16, p. 68 ; *Ann.*, t. 2, p. 244 ; *D.*, p. 367-370.

¹⁰⁸ 1497/62, *Église réformée de X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 287.

¹⁰⁹ 7805/77, *Church of Scientology c. Suède*, Décis. 5 mai 1979, *D. R.*, t. 16, p. 68, jurisprudence depuis lors constante.

¹¹⁰ 8282/78, *Church of Scientology et 128 fidèles c. Suède*, Décis. 14 juill. 1980, *D. R.*, t. 21, p. 109 ; *D.*, p. 376. 8188/77, *Swami Omkarananda et Divine Light Zentrum c. Royaume-Uni*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105 ; *D.*, p. 389. 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

mais peut ester en justice en la personne de son président, et que celui-ci agit en sa seule qualité de représentant légal et ne soulève pas de griefs qui lui soient propres ¹¹¹.

— Encore la requête doit-elle émaner d'*organisations religieuses*.

Ce peut être une Église proprement dite, telle une Église réformée ¹¹² ou une Église de Scientologie ¹¹³. Ce peut être aussi une association religieuse telle que le Divine Light Zentrum ¹¹⁴, l'Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano ¹¹⁵ ou encore l'Ordre séculaire des Druides ¹¹⁶. Ce peut être aussi une association caritative, par exemple pour l'aide aux prisonniers ¹¹⁷ ou morale, par exemple contre l'avortement ¹¹⁸.

Mais la requête ne peut, en revanche, émaner d'une société.

Une Église enregistrée au titre d'une loi sur les sociétés se plaignait ainsi que ses droits soient atteints par la politique gouvernementale. La Commission considère à l'époque qu'une société, en tant que personne morale, ne peut être titulaire ni exercer les droits mentionnés à l'article 9, et dit sa requête irrecevable ¹¹⁹. Une société anonyme véritable se plaignait de devoir, en tant que personne morale, verser des impôts ecclésiastiques affectés aux Églises chrétiennes reconnues. La Commission répond qu'une société anonyme, étant une personne morale à but lucratif, ne peut ni jouir ni se prévaloir des droits mentionnés à l'article 9 ¹²⁰.

2) Le requérant doit, d'autre part, présenter un intérêt à agir, en ce qu'« il se prétend victime d'une violation de ses droits reconnus par la convention » (art. 25). Il doit pour cela remplir certaines conditions.

— Il doit être *victime effective*.

Le grief doit être *réel*. Il doit être en quelque sorte constitué par l'épuisement des recours internes, selon l'article 26 de la Convention et une jurisprudence abondante. Ainsi, des fidèles se plaignaient de ne pouvoir suivre des services religieux en raison de l'attitude hostile du sacristain ; la Commission constate qu'ils n'ont fait aucune procédure contre celui-ci. D'autre part, le dommage doit être insusceptible d'être évité. La Commission constate ainsi que les requérants pouvaient suivre des services religieux partout ailleurs ¹²¹.

Le grief doit rester réel, *actuel*. Ainsi, la taxation du requérant n'est pas affectée rétroactivement par un changement de la législation fiscale ¹²². Ainsi les considérations

¹¹¹ 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

¹¹² 1497/62.

¹¹³ 7805/77-8282/78.

¹¹⁴ 8118/77.

¹¹⁵ 11574/85.

¹¹⁶ 12587/86.

¹¹⁷ *Iveriniging Rechtswinkels Utrecht c. Pays-Bas*, Décis. 13 mars 1986.

¹¹⁸ 10126/82, *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, Décis. 17 oct. 1985.

¹¹⁹ 3798/68, *Church of X... c. Royaume-Uni*, Décis. 17 déc. 1968, *Rec.*, t. 29, p. 70 ; *D.*, p. 366-379.

¹²⁰ 7865/77, *Compagnie X... c. Suisse*, Décis. 27 févr. 1979, *D. R.*, t. 16, p. 85.

¹²¹ 7562/76, *R... c. Suisse*, Décis. 16 mai 1977.

¹²² 11581/85, *Darby c. Suède*, Décis. 11 avr. 1988.

de santé publique qui fondaient l'obligation pour les cyclomotoristes de porter un casque et donc l'interdiction aux Sikhs de porter turban n'est pas jugée viciée par l'exemption ultérieure accordée aux Sikhs ¹²³. Mais comment ces considérations seraient-elles justifiées si une exemption est possible ? ¹²⁴. Mais le grief peut disparaître si la victime vient à obtenir satisfaction. Ainsi, des élèves sages-femmes se plaignaient d'avoir à s'exercer à des manœuvres abortives et de se voir refuser des exercices de substitution pour obtenir leur diplôme ; elles ont toutefois obtenu leur diplôme et ont donc retiré leur requête ¹²⁵. De même le grief peut disparaître si la victime accède à la liberté. Un musulman se plaignait que son neveu et sa nièce soient éloignés de leur religion et mis dans une institution catholique. La Commission répond que dans le droit allemand, tout enfant dès l'âge de 14 ans a le droit de choisir librement sa religion et que le neveu et la nièce ont maintenant 20 et 21 ans ¹²⁶. Mais la violation s'apprécie-t-elle à la date de la décision (1968), de la requête (1967), ou des faits contestés ?

Cela dit, le grief n'a pas à être suffisamment grave. La Commission ne s'estime pas habilitée à rejeter une requête au motif que le grief serait mineur, par exemple concernerait un impôt très faible ¹²⁷.

— Le requérant doit, de plus, être une *victime directe*.

Ainsi du musulman qui se plaignait que son neveu et sa nièce, non seulement, échappent à sa tutelle, mais soient éloignés de leur religion et mis dans une institution catholique. La Commission constate que le requérant n'est pas victime directe de la violation alléguée du droit de son neveu et de sa nièce, et se demande s'il peut avoir un intérêt moral à leur éducation et être assez affecté, quoiqu'indirectement, par la violation alléguée pour être considérée comme une victime. Mais elle ne trouve en cette affaire aucune apparence de violation du droit des enfants à la liberté religieuse ¹²⁸.

B) Les garants.

Les garants des libertés consacrées par l'article 9 sont ceux contre qui une requête peut être formée et qui peuvent donc être tenus pour responsables des violations commises. Ils sont définis par l'article 25. Ce sont les « Hautes Parties contractantes », qui sont aujourd'hui au nombre de 23. Ils doivent, en outre, avoir « déclaré reconnaître comme obligatoire la compétence de la Commission », au moins « dans cette matière » (*sic*), c'est-à-dire sans doute dans la matière concernée par la requête.

Plus concrètement, les États sont garants des violations commises par leurs organes. La violation est normalement imputable à l'un d'eux, même si elle doit être appliquée par un autre organe, ou être confirmée par des organes de contrôle, jusqu'à s'identifier à une « décision interne définitive » (art. 26).

¹²³ 7992/77, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 10 juill. 1978, *D. R.*, t. 14, p. 234 ; *D.*, p. 403.

¹²⁴ Fawcett, p. 249.

¹²⁵ 12375/86, *Maria Gerdas c. Suède*, Décis. 7 oct. 1987.

¹²⁶ 3110/67, X... c. *R. F. A.*, Décis. 19 juill. 1968, *Rec.*, t. 27, p. 77.

¹²⁷ 11581/85, *Darby*, précité.

¹²⁸ 3110/67, précité.

1) La violation peut d'abord être imputée au *législateur ou à l'administration*.

a) Elle peut d'abord être imputée à la *loi* : loi civile réglementant le mariage ¹²⁹ ou interdisant le divorce ¹³⁰, loi réglementant les pensions de vieillesse ¹³¹ ou les assurances ¹³², loi réglant la fonction de juge ¹³³, loi pénale régissant les châtiments corporels ¹³⁴, ou l'objection de conscience ¹³⁵, loi sanitaire ¹³⁶.

b) La violation peut surtout être imputée à *toute autorité gouvernementale ou administrative*.

Elle peut être imputée à un ministre : Ministre des Cultes, comme la plus haute autorité administrative d'une Église d'État ¹³⁷, Ministre de la Justice ¹³⁸, Ministre de l'Intérieur ¹³⁹, Ministre du Travail, comme responsable du service civil de substitution ¹⁴⁰, Ministre de l'Agriculture ¹⁴¹, Ministre des Affaires sociales ¹⁴².

Elle peut être imputée aux administrations les plus diverses, et d'abord à des services de police : police des étrangers ¹⁴³, police de l'ordre public ¹⁴⁴, police des associations ¹⁴⁵, ou police des inhumations ¹⁴⁶.

Elle peut aussi émaner de services publics variés : fisc ¹⁴⁷, état civil ¹⁴⁸, école ¹⁴⁹, services du patrimoine ¹⁵⁰, de santé ¹⁵¹, des viandes ¹⁵² ou de l'électricité ¹⁵³. Mais elle est surtout imputée aux autorités pénitentiaires ¹⁵⁴.

¹²⁹ 6167/73, X... c. R. F. A., Décis. 16 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 164.

¹³⁰ 9697/82, J... c. Irlande, Décis. 7 oct. 1983, *D. R.*, t. 34, p. 131.

¹³¹ 1497/62, *Église réformée de X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278 ; *D.*, p. 386. 2065/63, X... c. Pays-Bas, Décis. 14 déc. 1965, *Rec.*, t. 18, p. 40 ; *Ann.*, t. 8, p. 267. 10678/83, X... c. Pays-Bas, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267.

¹³² 2988/66, X... c. Pays-Bas, Décis. 31 mai 1967, *Rec.*, t. 23, p. 137 ; *Ann.*, t. 10, p. 473 ; *Digest*, p. 378.

¹³³ 8493/79, *Demeester c. Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, *D. R.*, t. 25, p. 210.

¹³⁴ 8811/79, *7 personnes c. Suède*, Décis. 13 mai 1982, *D. R.*, t. 29, p. 104.

¹³⁵ 2299/64, *Grandrath c. R. F. A.*, Décis. 23 avr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 41, *Ann.*, t. 8, p. 365. 7565/76, *Groupe d'objecteurs de conscience c. Danemark*, Décis. 7 mars 1977, *D. R.*, t. 9, p. 117.

¹³⁶ 1068/61, X... c. Pays-Bas, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 279.

¹³⁷ 7374/76, X... c. Danemark, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5 p. 157.

¹³⁸ 7705/76, X... c. R. F. A., Décis. 5 juill. 1977, *D. R.*, t. 9 p. 196. 8493/79, *Demeester c. Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, *D. R.*, t. 25, p. 210. 12097/86, *Kunzi-Brenzikofer c. Danemark*, Décis. 13 juill. 1987.

¹³⁹ 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

¹⁴⁰ 2299/64, *Grandrath c. R. F. A.*, précité.

¹⁴¹ 1068/61, X... c. Pays-Bas, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278.

¹⁴² 10678/83, V... c. Pays-Bas, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267.

¹⁴³ 3798/68, *Church of X... c. Royaume-Uni*, Décis. 17 déc. 1968, *Rec.*, t. 29, p. 70. *Ann.*, t. 12 p. 306. 8118/77, *Swami Omkarananda c. Royaume-Uni*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105.

¹⁴⁴ 10126/82, *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, Décis. 17 oct. 1985.

¹⁴⁵ 8652/79, X... c. Autriche, Décis. 15 oct. 1981, *D. R.*, t. 26, p. 89.

¹⁴⁶ 8741/79, X... c. R. F. A., Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137.

¹⁴⁷ 1497/62, *Église réformée de X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 286. 2065/63, X... c. Pays-Bas, Décis. 14 déc. 1965, *Ann.*, t. 8, p. 266. 7865/77, *Compagnie X... c. Suisse*, Décis. 27 févr. 1979, *D. R.*, t. 16, p. 85. 10358/83, C... c.

Elle peut être même imputée au Board des chemins de fer britanniques. Si le gouvernement britannique faisait valoir que le Board est un organe autonome et que ses décisions n'engagent pas la responsabilité de l'État, la Commission répond que le gouvernement est responsable de ses services publics ¹⁵⁵.

Elle peut enfin être imputée à des autorités municipales, tenues au respect de la loi ¹⁵⁶ et même de la Constitution fédérale ¹⁵⁷.

Et la décision qui peut être imputée à une autorité subordonnée peut être soumise à l'autorité supérieure et doit l'être pour épuiser le recours ¹⁵⁸.

2) Mais la *violation peut aussi être imputée au juge*, notamment par l'effet des recours internes.

a) Cette violation peut apparaître dans *deux hypothèses*.

— Elle peut parfois être imputée au juge, alors qu'elle est en réalité imputable à la loi appliquée. Ainsi, lorsque le juge civil règle un différend entre particuliers, s'agissant notamment des droits sur un enfant ¹⁵⁹ ou d'un divorce ¹⁶⁰.

Ainsi lorsque le juge commercial applique la loi sur la publicité ¹⁶¹, que le juge fiscal applique la loi sur les pensions ¹⁶².

Ainsi, enfin, lorsque le juge pénal applique les lois pénales ¹⁶³, le juge de police applique les lois sur les assurances ¹⁶⁴.

Royaume-Uni, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 7 p. 142. 11088/84, *Hubaux c. Belgique*, Décis. 9 mai 1988.

¹⁴⁸ 6167/73, *X... c. R. F. A.*, Décis. 18 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 64.

¹⁴⁹ 8160/78, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27. 10491/83, *Angelini c. Suède*, Décis. 3 déc. 1986. 12375/86, *Gerdas c. Suède*, Décis. 7 oct. 1987.

¹⁵⁰ 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

¹⁵¹ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278.

¹⁵² 5156/71, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972.

¹⁵³ 11086/84, *K... c. Pays-Bas*, Décis. 16 juill. 1987.

¹⁵⁴ 1753/63, *X... c. Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20, *Ann.*, t. 8, p. 174. 2143/65, *X... c. R. F. A.*, Décis. 16 déc. 1966. 4445/70, *X... c. R. F. A.*, Décis. 1er avr. 1970. 4517/70, *Huber c. Autriche*, Décis. 19 déc. 1970. 5112/71, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1971. 5442/72, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 20 déc. 1974. 5947/72, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 5 mars 1976. 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100. 7291/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 4 oct. 1977. 11308/85, *Verining c. Pays-Bas*, Décis. 13 mars 1986, *D. R.*, t. 46 p. 200.

¹⁵⁵ 7601/76, *Young et James c. Royaume-Uni*, Décis. 11 juill. 1977, *Ann.*, t. 20, p. 521 ; *ad.*, p. 561.

¹⁵⁶ 12902/87, *Daratsakis c. Grèce*, Décis. 7 oct. 1987.

¹⁵⁷ 10616/83, *Gottesmann c. Suisse*, Décis. 4 déc. 1984.

¹⁵⁸ 12375/86, *Gerdas c. Suède*, Décis. 7 oct. 1987.

¹⁵⁹ 172/56, *X... c. Suède*, Décis. 20 déc. 1959, *Ann.*, t. 1, p. 211. 911/60, *X... c. Suède*, Décis. 10 avr. 1961, *Ann.*, t. 4, p. 199. 3110/67, *X... c. R. F. A.*, Décis. 19 juill. 1968, *Rec.*, t. 27, p. 77.

¹⁶⁰ 10180/82, *D... c. France*, Décis. 6 déc. 1983, *D. R.*, t. 35, p. 199.

¹⁶¹ 7805/77, *X... et Church of Scientology c. Suède*, Décis. 5 mai 1979, *D. R.*, t. 16, p. 68.

¹⁶² 1497/62, *Église réformée de X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 286. 2065/62, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1965, *Rec.*, t. 18, p. 40, *Ann.*, t. 8, p. 267. 10678/83, *V... c. Pays-Bas*, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267.

— Mais la violation peut être imputée au juge lorsqu'il apprécie et confirme une violation imputée à l'administration. Il en est ainsi pour une décision d'état civil ¹⁶⁵, une décision en matière d'inhumation ¹⁶⁶, ou de voirie ¹⁶⁷, une décision de police dissolvant une association ¹⁶⁸ ou prononçant une expulsion ¹⁶⁹, la fermeture temporaire d'un site ¹⁷⁰, une décision d'autorité pénitentiaire ¹⁷¹.

Il peut en être de même pour une sanction prise contre un fonctionnaire, notamment un enseignant ¹⁷² ou contre un ministre du culte ¹⁷³.

Il en est de même pour les décisions de l'administration fiscale concernant une contribution, soit publique ¹⁷⁴, soit ecclésiastique ¹⁷⁵ ou encore en matière de pension (*supra*).

b) *La violation doit, d'autre part, être confirmée*, par l'effet des recours jusqu'à une décision définitive pour que la requête soit recevable (art. 26).

L'épuisement des voies de recours internes est, en effet, requis par l'article 26. La victime n'est pas dispensée de cette obligation par un simple doute sur les chances de succès de son recours et doit faire valoir les arguments tirés de la convention ¹⁷⁶. Elle doit donc épuiser les divers recours offerts par l'ordre juridictionnel, notamment utiliser les divers degrés et même passer du juge cantonal au juge fédéral ¹⁷⁷. Elle ne serait pas recevable à saisir la Commission faute d'avoir épuisé les recours internes ¹⁷⁸.

¹⁶³ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 279. 7050/75 *Pat Arrowsmith c. Royaume-Uni*, Décis. 16 mai 1977, *D. R.*, t. 8, p. 123. 7705/76, *X... c. R. F. A.*, Décis. 5 juill. 1977, *D. R.*, t. 9, p. 196. 10640/83, *C... c. Suisse*, Décis. 9 mai 1984. 10410/83, *N... c. Suède*, Décis. 11 oct. 1984, *D. R.*, t. 40, p. 203. 11579/85, *Khan c. Royaume-Uni*, Décis. 7 juill. 1986, *D. R.*, t. 48, p. 253. 12230/86, *E... c. R. F. A.*, Décis. 12 déc. 1987.

¹⁶⁴ 2998/66, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 31 mai 1967, *Rec.*, t. 23, p. 137 ; *Ann.*, t. 10, p. 472. 5156/71, *L... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972.

¹⁶⁵ 6167/73, *X... c. R. F. A.*, Décis. 18 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 64.

¹⁶⁶ 8741/79, *X... c. R. F. A.*, Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137.

¹⁶⁷ 12902/87, *Daratsakis c. Grèce*, Décis. 7 oct. 1987.

¹⁶⁸ 8652/79, *X... c. Autriche*, Décis. 15 oct. 1981, *D. R.*, t. 26, p. 88.

¹⁶⁹ 12097/86, *Kunzi-Brentikofers c. Danemark*, Décis. 13 juill. 1987.

¹⁷⁰ 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

¹⁷¹ 11308/84, *Vereniging Rechtswinkels Utrecht c. Pays-Bas*, Décis. 13 mars 1986. 1753/63, *X... c. Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20, *Ann.*, t. 8, p. 174.

¹⁷² 8160/78, *C... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27 ; *D.*, p. 387 et 392. 8010/77, *X... c. R. U.*, Décis. 1er mars 1979, *D.*, p. 384.

¹⁷³ 7374/76, *X... c. Danemark*, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157 ; *D.*, p. 382. 11045/84, *Knudsen c. Norvège*, Décis. 8 mars 1985, *D. R.*, t. 42, p. 247. 10901/84, *F... c. R. F. A.*, Décis. 8 mai 1985.

¹⁷⁴ 10358/83, *C... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 37, p. 142. 11088/84, *Hubaux c. Belgique*, Décis. 9 mai 1988.

¹⁷⁵ 9183/80, *E... c. R. F. A.*, Décis. 5 oct. 1981. 9781/82, *E... c. Autriche*, Décis. 14 mai 1984. 10616/83, *Gottesmann c. Suisse*, Décis. 4 déc. 1984. 11581/85, *Darby c. Suède*, Décis. 11 avr. 1988.

¹⁷⁶ 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

¹⁷⁷ 10616/83, *Gottesmann c. Suisse*, Décis. 4 déc. 1984, *D. R.*, t. 40, p. 284.

¹⁷⁸ 11574/85, précité.

Les recours épuisés aboutissent à « la *décision interne définitive* » de l'article 26. Celle-ci peut confirmer la violation et constituer le déni de justice. Elle peut ainsi refuser à la victime la qualité pour agir devant les juges internes ¹⁷⁹, décider l'incompétence ou l'irrecevabilité, mais surtout rejeter au fond. La Commission ainsi saisie d'une décision interne définitive pourra apprécier si celle-ci viole bien l'article 9.

La Commission statue enfin sur la recevabilité de la requête par une décision (art. 27-29), puis cherche à obtenir un règlement amiable et en dresse un rapport (art. 28, 30). Elle peut quelquefois décider l'irrecevabilité, mais conseiller aux requérants de faire connaître leur attitude et user du processus démocratique pour trouver un appui ¹⁸⁰, ou encore de faire connaître leur désaccord par d'autres moyens, par exemple par des pressions politiques, ou de recourir, par exemple, à d'autres sources d'énergie ¹⁸¹.

2. — *L'absence de garantie*

Si la convention ouvre largement la garantie de la liberté de religion, elle délaisse, et la jurisprudence réserve, certaines situations non garanties, soit que la personne qui l'invoque ne soit pas garantie, soit que le défendeur ne soit pas un garant.

A) Personnes non garanties.

La Commission considère que la liberté de religion peut, en ce qui concerne les modalités de telle ou telle manifestation religieuse, être influencée par la situation de la partie qui l'invoque. Elle pose l'incompatibilité entre la liberté de religion et l'exercice de certaines qualités. Elle le reconnaît essentiellement dans le cadre de l'administration et même d'une Église.

1) La liberté de religion est limitée *dans l'administration d'État*, par des obligations professionnelles, légales ou même contractuelles, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire laïc ou d'un ministre du culte d'État.

a) La liberté de religion d'un *fonctionnaire laïc* est limitée par ses obligations professionnelles. La Commission a ainsi distingué deux situations ¹⁸².

¹⁷⁹ 7374/76, X... c. Danemark, Décis. 3 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157. 7805/77, X... et *Church of Scientology c. Suède*, Décis. 5 mai 1979, *D. R.*, t. 16, p. 68. 8282/78, *Church of Scientology c. Suède*, Décis. 14 juill. 1980, *D. R.*, t. 21, p. 109.

¹⁸⁰ 10358/83, C... c. Royaume-Uni, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 37, p. 142.

¹⁸¹ 11086/84, K... et V... c. Pays-Bas, Décis. 16 juill. 1987.

¹⁸² 8160/78, X... c. Royaume-Uni, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27 ; *D.*, p. 387 et 392.

— La première est celle d'une *absence de travail du fait de manifestations religieuses*. Un instituteur musulman prétendait ainsi se rendre à la mosquée le vendredi à l'heure des classes.

La Commission a donc cherché à trancher le conflit entre deux obligations : religieuses et professionnelles. Le requérant invoquait le devoir de tout musulman d'offrir des prières dans la mosquée le vendredi. Le gouvernement lui opposait l'obligation qu'il avait contractée d'enseigner ce jour-là. La Commission a porté le débat sur deux plans.

Elle a d'abord dû apprécier les obligations du musulman au regard de l'Islam. D'abord, le devoir d'aller à la mosquée existe si la distance le permet ; le requérant en était délié tant qu'il enseignait loin d'une mosquée, mais y est devenu obligé dès qu'une mutation l'en a rapproché, et s'en est alors prévalu.

Mais ce devoir doit-il céder devant l'obligation contractuelle d'enseigner ? Le gouvernement affirmait que l'Islam permet de ne pas aller à la mosquée en raison de cette obligation, et que cette participation n'est pas « nécessaire » à la manifestation de la liberté de religion. Le requérant soutient que l'Islam ne le dispense pas en cas d'obligation contractuelle, puisqu'on ne peut délibérément se mettre dans une situation telle qu'on ne puisse se rendre à la mosquée. La Commission relève que le requérant a, de son plein gré, accepté des obligations contractuelles et s'est lui-même mis dans l'impossibilité d'assister aux prières du vendredi, qu'il n'a pas soulevé le problème tant qu'il enseignait loin de la mosquée, et qu'il n'a pas établi qu'une fois affecté près d'une mosquée, l'Islam l'obligeait à méconnaître les obligations permanentes qu'il avait contractées. Toutefois, la Commission ne juge pas nécessaire d'approfondir, notamment par une expertise, s'il existe une telle obligation religieuse (§ 8-10).

Elle préfère se fonder sur les obligations contractuelles particulières. Le requérant a accepté des obligations pédagogiques, notamment celles du vendredi. Selon le requérant, les obligations ne sont pas entrées en conflit dès le début, mais seulement après la mutation. La Commission constate que l'employeur avait le droit d'invoquer le contrat (§ 12-13). Mais la Commission se demande si l'on devait tenir compte de la situation religieuse de l'intéressé, pour concilier les deux obligations.

Elle montre d'abord que le requérant pouvait, à l'avance, informer l'employeur de son désir de s'absenter le vendredi. Le gouvernement souligne qu'on lui aurait alors offert un emploi à temps partiel. Le requérant objecte qu'on ne saurait obliger un candidat à décliner sa religion et à risquer de ne pas être engagé en raison de ses obligations religieuses. La Commission pose le problème de savoir si un employé doit informer à l'avance son employeur qu'il s'absentera pendant une partie du temps de travail et relève que le requérant ne l'a pas fait pendant longtemps (§ 13-14).

Elle ajoute que le requérant peut démissionner s'il estime que ses obligations pédagogiques entrent en conflit avec ses devoirs religieux. Elle relève qu'il a démissionné de son emploi à temps complet et accepté un emploi à temps partiel. Mais celui-ci objecte que cela diminue son salaire, ses droits et la sécurité de l'emploi. Il estime qu'on pouvait aménager son emploi du temps. Le gouvernement le conteste (§ 15-16).

La Commission passe alors du cas du requérant au contexte général. Elle constate que le cas se multiplie et pose une question générale, et qu'il n'y a, en Angleterre, ni pratique générale, ni directives communes. Elle permet aux services de l'enseignement de tenir compte des exigences de l'enseignement dans son ensemble et refuse de se substituer aux instances nationales pour dire la meilleure politique. Elle veut seulement

examiner si, en invoquant le contrat, les services de l'enseignement ont méconnu la liberté de religion. Elle constate que l'absence du vendredi a pu parfois être autorisée, parfois créer de graves difficultés et ne pas l'être. Elle conclut que, compte tenu des exigences du système éducatif, ces services n'ont pas méconnu la liberté de religion en invoquant le contrat (§ 18-23) ¹⁸³.

— Une situation différente, distinguée par la précédente décision, est celle de *manifestations religieuses dans l'exercice de fonctions professionnelles* (Décis. précitée, § 12). Ainsi, un enseignant avait, en conformité avec ses croyances évangéliques, introduit des matières morales et religieuses, et se plaignait d'avoir été démis pour avoir manifesté sa religion dans l'enseignement. La Commission constate qu'il a été chargé d'enseigner la géométrie, mais a insisté à enseigner l'éducation religieuse. Elle conclut qu'il a été démis, non pour avoir manifesté ses croyances religieuses en enseignant, mais pour n'avoir pas obéi aux instructions ¹⁸⁴.

b) La liberté de religion du *ministre du culte d'une Église d'État* est, de même, limitée par ses obligations administratives. Un pasteur norvégien se plaignait ainsi de ce qu'ayant contesté une loi sur l'avortement et ayant refusé de remplir ses fonctions, il avait été démis, et se plaignait d'une violation de ses droits au titre de l'article 9. La Commission justifie la mesure dans une Église d'État.

Elle délimite en effet les droits reconnus à l'ecclésiastique dans une telle Église. Le droit d'occuper un office dans cette Église n'est pas comme tel garanti par la convention. Si les exigences imposées par l'État entrent en conflit avec ses convictions, il est libre de quitter son office, et la Commission voit là l'ultime garantie de sa liberté de religion. S'il perd son office, il garde les droits pastoraux qui découlent de son ordination, et qui lui permettent de remplir ses fonctions religieuses. Certes, ses vues religieuses, notamment sur l'avortement, sont cohérentes avec celles de son Église. Mais il n'a pas été pressé de changer ses vues ni empêché de manifester sa religion ou sa croyance.

Toutefois, la Commission justifie les obligations de l'ecclésiastique dans une Église d'État. Il a des devoirs religieux, mais a aussi accepté des obligations envers l'État. Or, il a refusé de remplir des fonctions administratives. Ce refus n'exprimait pas réellement la croyance ou les vues religieuses du requérant et ne pouvait être considéré comme protégé par l'article 9, même s'il était motivé par de telles vues ou croyances ¹⁸⁵. La Commission parle ici de « destitution d'un fonctionnaire d'État pour désobéissance » et oppose le « dismissal » auquel les convictions du requérant pouvaient le pousser et celui qui se fondait sur son refus de remplir ses fonctions. Elle conclut qu'il n'interfère pas avec sa liberté de religion ¹⁸⁶.

La Commission a jusqu'ici envisagé un conflit, au sein de l'administration, entre des obligations administratives et des devoirs religieux, et les distingue d'un conflit religieux ¹⁸⁷.

¹⁸³ 8160/78, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27 ; *D.*, p. 387 et 392.

¹⁸⁴ 8010/77, *X... c. Royaume-Uni*, 1er mars 1979, *D. R.*, t. 16, p. 101, *Digest*, p. 384.

¹⁸⁵ Cf. *infra*, 2e partie.

¹⁸⁶ 11045/84, *Knudsen c. Norvège*, Décis. 8 mars 1985, *D. R.*, t. 42, p. 247.

¹⁸⁷ 8160/78, précité, paragraphe 12.

2) La liberté de religion est également limitée dans une *Église* par la discipline de celle-ci. La Commission l'a dit, une Église est une communauté religieuse organisée, fondée sur une identité et sur une substantielle similitude de convictions. Elle bénéficie d'une protection dans sa liberté de manifester sa religion, d'organiser et de célébrer son culte, d'enseigner les pratiques et les rites, et elle peut assurer l'uniformité en ces matières. Ses membres ont la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer, mais non celle d'opposer leur liberté de religion à son encontre. Les Églises ne sont donc pas tenues d'assurer la liberté de religion à leurs prêtres et à leurs fidèles ¹⁸⁸.

a) La Commission limite donc la liberté de religion des *ecclésiastiques* vis-à-vis de l'Église. Ils ont pour fonction de mettre en pratique et d'enseigner une religion déterminée. Leur liberté personnelle de pensée, de conscience et de religion s'exerce au moment d'accepter ou de refuser une fonction ecclésiastique, et par le droit de la quitter s'ils entrent en désaccord avec les enseignements de l'Église. Ils n'ont donc que la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer (même Décis.). Ils n'ont d'ailleurs pas de droit à ce que leur cause soit entendue au titre de l'article 6 ¹⁸⁹.

— La Commission applique ce principe dans toute Église.

Dans une Église d'État d'abord : un pasteur danois se plaignait de ce que le ministre des cultes lui interdisait de mettre certaines conditions au baptême et le traduisait devant un tribunal ecclésiastique. La Commission conçoit que, dans des circonstances particulières, le licenciement d'un fonctionnaire pour désobéissance puisse faire naître un problème sous l'angle de l'article 9, mais constate que tel n'est pas le cas en l'espèce dans une Église d'État. Elle dit que, contrairement à l'État lui-même, envers quiconque relève de sa juridiction, les Églises ne sont pas tenues d'assurer la liberté de religion de leurs prêtres. Elle considère que la liberté de religion, au sens de l'article 9, ne confère pas à un ecclésiastique, en sa qualité de fonctionnaire d'une Église d'État, le droit d'agir contrairement aux directives de la plus haute autorité administrative de cette Église, c'est-à-dire le ministre des cultes ¹⁹⁰.

La Commission applique le même principe dans les Églises indépendantes de l'État. Un pasteur allemand se plaignant d'avoir été démis, la Commission estime que l'article 9 n'oblige pas les États à assurer que les Églises sous leur juridiction accordent la liberté religieuse à leur desservants. Elle estime que la liberté de religion n'inclut pas le droit pour un ecclésiastique, en sa qualité de desservant, d'aller contre les directives de la plus haute autorité dans l'Église ¹⁹¹.

— La Commission applique donc ce principe pour ce qui relève de la discipline ecclésiastique. Le pasteur danois prétendait subordonner le baptême des enfants à la condition que les parents suivent un enseignement religieux, et le pasteur allemand refusait de baptiser des mineurs, contrairement aux directives reçues.

¹⁸⁸ 7374/76, *X... c. Danemark*, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157 ; *D.*, p. 382.

¹⁸⁹ 10901/84, *F... c. R. F. A.*, Décis. 8 mai 1985.

¹⁹⁰ 7374/76, précité.

¹⁹¹ 10901/84, *X... c. R. F. A.*, Décis. 8 mai 1985.

b) La Commission limite même la liberté de religion des *fidèles* dans l'Église. Elle a d'abord énoncé le principe ¹⁹², puis elle l'a appliqué à propos des *contributions* ou impôts ecclésiastiques levés sur les fidèles.

— Des requérants se plaignaient d'abord de ce que leur perception viole l'article 9. La Commission estime que cette perception ne viole pas la liberté de religion. D'abord, les fidèles sont obligés de payer leur contribution parce qu'ils sont membres de l'Église, comme les membres d'une association. On ne peut raisonnablement rester membre d'une Église et se dispenser des obligations résultant de cette qualité selon les règles de l'Église. De plus, les intéressés restent entièrement libres de pratiquer leur religion. Enfin, ils peuvent quitter l'Église et changer de religion et se soustraire ainsi à la contribution ¹⁹³.

— Des requérants se plaignaient aussi du mode de distribution du produit de la taxe ecclésiastique. Ils disaient qu'il peut ne pas « atteindre » l'Église pour laquelle il est payé, en violation de l'article 9. Mais la Commission constate que le système a été agréé par les Églises, que la distribution est faite en conformité avec une décision du créancier de la taxe, et que les requérants de droit à cet égard au titre de l'article 9. Enfin, si les requérants pensent qu'ils ne peuvent plus être membres de leur Église parce qu'ils désapprouvent le mode de distribution, cette situation est due à leur propre décision et non à une ingérence de l'autorité publique ¹⁹⁴.

B) Personnes non garantes.

Les personnes autres que les parties contractantes n'entrent pas dans le cadre de l'article 25 et ne sont donc pas garantes de la liberté de religion.

1) La liberté de religion, garantie par les États, ne l'est pas par *d'autres institutions*.

a) C'est naturellement le cas *d'institutions extérieures à l'État* telles que les Communautés européennes. Une association mooniste se plaignait qu'un État lui refuse la personnalité morale et que le Parlement européen ait invité les États membres à la refuser aux organisations moonistes. La Commission relève que les Communautés européennes ne sont pas parties à la Convention (elle invoque l'article 68, qui ne peut être en réalité que l'article 60) et conclut que l'examen des griefs soulevés échappe à sa compétence *ratione personae* ¹⁹⁵. On sait toutefois que certains cherchent à fonder l'application de la Convention de Rome au sein des Communautés européennes.

¹⁹² 7374/76, précité.

¹⁹³ 9781/82, *E... c. Autriche*, Décis. 14 mai 1984, *D. R.*, t. 37, p. 42. 10616/83, *Gottesmann c. Suisse*, Décis. 4 déc. 1984, *D. R.*, t. 40, p. 264.

¹⁹⁴ 9183/80, *E... et H... c. R. F. A.*, Décis. 5 oct. 1981, *Digest*, p. 367.

¹⁹⁵ 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

b) C'est dans une certaine mesure le cas, à l'intérieur de l'État, des Églises. Certes, l'État s'engage non seulement à respecter lui-même la liberté de religion à toute personne relevant de sa juridiction (art. 1er), mais à la faire respecter, et notamment par les Églises d'État ou libres. Une Église ne peut donc alléguer qu'elle n'est pas contractante pour prétendre qu'elle n'est pas garante. Mais en même temps, l'État s'engage à reconnaître la liberté de manifester sa religion collectivement et en public, et donc à respecter la liberté des Églises. C'est pourquoi il réduit la liberté des ministres du culte et des fidèles à la liberté d'accepter ou de refuser une fonction de ministre ou l'appartenance à l'Église, mais refuse à ceux-ci la liberté de religion par rapport à leur Église tant qu'ils y appartiennent (v. *supra*).

2) La liberté de religion, garantie par les parties contractantes, l'est-elle aussi par les particuliers ?¹⁹⁶.

— Elle est garantie par le particulier dans la mesure où elle l'est concrètement par les États. La garantie de cette liberté doit être imposée aux individus par les États par voie de réglementation ou par la sanction des violations. Alors, la sanction commise par des individus, mais autorisée ou *tolérée par l'État*, peut justifier une requête contre lui et, au fond, engager sa responsabilité.

Ainsi, des requérants disaient violée leur liberté d'aller à l'église parce que le sacristain les attaquait violemment et que les autorités ne prenaient aucune mesure contre lui. Aucun problème de recevabilité n'a été posé¹⁹⁷.

De même, une Église se plaignait d'avoir été critiquée dans un journal, et de se voir refuser en justice la qualité nécessaire pour intenter des poursuites. La Commission n'exclut pas que la critique puisse atteindre un niveau tel qu'elle puisse mettre en danger la liberté de religion et dit que le fait pour les pouvoirs publics de tolérer pareil comportement pourrait engager la responsabilité de l'État¹⁹⁸.

— Mais la liberté de religion n'est pas garantie par des individus dans leurs *relations privées*. Sa violation ne peut donc faire l'objet d'une requête contre un État. La Commission l'a reconnu à propos d'un père catholique et divorcé se plaignant que son fils soit élevé dans la religion protestante.

Il se plaignait d'abord que celui-ci ait été élevé de façon contraire à son baptême. La Commission répond que le grief est imputable, non à la Cour qui a statué sur la garde, mais à la mère qui a reçu la garde et donc l'éducation.

Il se plaignait aussi que la mère ait violé la promesse faite lors du mariage d'élever ses enfants dans la religion catholique. La Commission note certes l'obligation morale en droit canonique, mais constate que la requête concerne l'activité d'un particulier et

¹⁹⁶ Sur la question : cf. Marc André Eissen, « La Convention européenne des Droits de l'Homme et les obligations de l'individu », in *Mélanges René Cassin*, t. 3, p. 151-162, *ad.* p. 157-159.

¹⁹⁷ 7562/76, *F... c. Suisse*, Décis. 16 mai 1977, *D.*, p. 383.

¹⁹⁸ 8282/78, *Church of Scientology c. Suède*, Décis. 14 juill. 1980, *D.*, p. 383.

n'implique en aucun cas la responsabilité du gouvernement, et dit la requête dirigée contre un particulier et donc irrecevable ¹⁹⁹.

II. — LE CONTENU DE LA LIBERTÉ DE RELIGION

Le contenu des droits garantis a une double source. Déjà l'article 9, comme les articles 2 à 11, définit les droits qu'il garantit, puis les restrictions qu'il autorise. La Commission en déduit concrètement les droits garantis, qu'elle rattache au « for interne », et les droits non garantis, qu'elle rattache à la « sphère publique » et d'autres restrictions. On présentera donc le contenu et la limite des droits garantis.

1. — *Le contenu des droits garantis*

La Commission estime que l'article 9 protège « la sphère des convictions personnelles et des croyances religieuses, c'est-à-dire le domaine qui est quelquefois appelé le *forum internum* » ²⁰⁰.

L'article 9 définit les droits qu'il garantit de façon très brève. Il pose d'abord en général le « droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » ; il reconnaît ainsi le droit à avoir une religion et une religion libre. Puis il précise deux libertés que « ce droit implique » : la liberté de changer de religion et la liberté de manifester sa religion.

A) La liberté de changer de religion.

La liberté de changer de religion ou de conviction est significative. Elle présuppose le pluralisme religieux, spirituel ou même institutionnel ; elle implique le choix personnel d'une religion, de sa religion. La liberté garantie par le Pacte des Droits de l'Homme (art. 18) « d'avoir ou d'adopter une religion » semble plus claire et générale. La liberté ici formulée ne vise pas le choix de la religion initiale, mais seulement son changement. L'utilisation du mot « changement » rend assez compte de la différence de situation entre enfants et adultes.

1) La liberté de choisir sa religion ne se conçoit pas pour les *enfants*. La question n'est pas évoquée à l'article 9, mais la solution ressort de son interprétation comme de l'article 2 du Protocole additionnel I de 1952.

¹⁹⁹ 172/56, *X... c. Suède*, Décis. 20 déc. 1957, *Ann.*, t. 1, p. 211. Décisions confirmatives : Décis. 9 janv. 1959, *Rec.*, t. I, p. 5. 434/58, *X... c. Suède*, Décis. 30 juin 1959, *Rec.*, t. II, p. 355. 611/60, *X... c. Suède*, Décis. 10 avr. 1961, *Ann.*, t. 4, p. 198.

²⁰⁰ 10358/83, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1983, t. 38, p. 142. 10678/83, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267. 11303/84. *Vereniging... c. Pays-Bas*, Décis. 13 mars 1986, *D. R.*, t. 46, p. 200.

a) Le choix de la religion des enfants ne peut leur être *personnel* suivant l'interprétation jurisprudentielle de l'article 9.

Ce choix leur est donc imposé. C'est le cas du choix initial de sa religion. Un requérant se plaignait d'avoir été baptisé à l'âge de quelques semaines, puis confirmé adolescent, et demandait l'annulation d'engagements ainsi « forcés ». La Commission ne trouve là aucune violation de l'article 9²⁰¹. C'est le cas du changement de religion à lui imposé, comme d'autres espèces le montrent.

Ce choix de la religion de l'enfant émane de ses représentants légaux : parents ou personnes ayant obtenu la garde. Un père catholique et divorcé se plaignait que son fils soit élevé dans la religion protestante. La Commission répond que le grief est imputable à la mère qui a reçu la garde et l'éducation, et dit la requête irrecevable comme devant être dirigée contre un particulier²⁰². Mais un musulman se plaignait que son neveu et sa nièce, non seulement échappent à sa tutelle, mais soient éloignés de sa religion et mis dans une institution catholique ; il a semblé sans intérêt à agir²⁰³.

b) Le choix de la religion des enfants doit aussi être *libre* à l'égard de l'État en ce que leur éducation est protégée contre lui par un droit et par une interdiction.

— Le *droit de choisir leur éducation religieuse* est en effet reconnu aux parents.

Le « droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques » est reconnu par l'article 2 du Protocole additionnel I de 1952.

Le droit des parents à choisir l'école a donc été apprécié dans le cadre de l'article 2. Des mères de famille se plaignaient de la création d'écoles maternelles publiques et municipales, suspectes à leurs yeux d'agnosticisme. La Commission pèse concrètement leurs droits au regard de l'article 2. Au gouvernement alléguant qu'ils ne sont pas obligés d'envoyer leurs enfants aux écoles municipales, elle répond que l'article 2 s'applique à l'enseignement public tant facultatif qu'obligatoire. Aux parents se plaignant de devoir recourir à ces écoles parce que l'État ne subventionne pas les écoles privées, elle répond que l'article 2 n'oblige pas à les subventionner²⁰⁴.

Le droit des parents à décider de l'enseignement religieux ou non a été apprécié aussi dans ce cadre, mais avec un autre résultat. Une mère et sa fille, athées, se plaignaient que celle-ci doive suivre l'enseignement de connaissance religieuse. La Commission observe que la requête est relative d'abord à l'organisation de l'instruction de connaissance religieuse. Elle situe cette matière dans le cadre de l'article 2, mais constate qu'une réserve suédoise permet de dispenser de l'enseignement du christianisme un enfant à condition qu'il appartienne à une autre foi et puisse recevoir une instruction religieuse alternative, et n'examine donc pas le grief²⁰⁵.

Le droit de l'enfant lui-même, au regard de l'article 9, a même été apprécié dans cette affaire.

²⁰¹ 2525/67, X... c. *Islande*, Décis. 6 févr. 1967, *Rec.*, t. 22, p. 33.

²⁰² 172/56, X... c. *Suède*, Décis. 20 déc. 1957, *Ann.*, t. 1, p. 211.

²⁰³ 3110/67, X... c. *R. F. A.*, Décis. 19 juill. 1968, *Rec.*, t. 27, p. 77.

²⁰⁴ 6853/74, *40 mères de famille c. Suède*, Décis. 9 mars 1977, *D. R.*, t. 9, p. 27.

²⁰⁵ 10491/83, *Angelini c. Suède*, Décis. 3 déc. 1986.

La Commission fonde doublement son analyse. D'une part, elle pose que la liberté de religion de l'enfant selon l'article 9 n'est pas restreinte par la réserve faite à l'article. De plus, elle observe que la requête est également relative à la protection contre l'endoctrinement religieux et rattache cette protection à l'article 9.

Elle raisonne d'abord en droit suédois. La loi scolaire qui a justifié la réserve précitée permet d'exempter de l'enseignement de connaissance religieuse un enfant à condition qu'il appartienne à une communauté religieuse autre que l'Église de Suède et puisse recevoir une éducation religieuse alternative. Mais elle ne permet pas de dispenser un athée.

Mais les requérantes allèguent que la Constitution protège la « liberté négative de religion » et que l'enseignement de connaissance religieuse lui est contraire. La Commission entend se confiner aux faits de l'espèce et non faire une revue générale de la pratique. Elle considère le grief d'inconstitutionnalité seulement comme un matériau pour examiner si la requérante a été soumise à un enseignement en conflit avec la Constitution. Elle note qu'il n'a pas été soulevé devant les autorités internes et ne semble pas fondé. Elle conclut que l'obligation faite à la requérante était régulière en droit interne.

La Commission constate enfin qu'en fait la requérante a été largement dispensée d'enseignement religieux (même affaire) ²⁰⁶.

— De ces droits à un libre enseignement se déduit *l'interdiction de l'endoctrinement par l'État*.

Cette interdiction a été déduite des deux articles. La Cour, se plaçant dans le cadre de l'article 2 du Protocole I, a affirmé qu'il est interdit à l'État de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents ²⁰⁷ ; et la Commission l'a affirmé dans le même cadre ²⁰⁸. Toutefois, la Commission affirme aussi que l'article 9 fournit une protection contre l'endoctrinement par l'État, que ce soit dans l'éducation à l'école ou dans toute autre activité dont il a assumé la responsabilité ²⁰⁹.

Une telle interdiction amène à apprécier le contenu de l'enseignement.

Ainsi, les mères de famille se plaignaient que les écoles maternelles municipales ne dispensaient pas un enseignement religieux et philosophique conforme à leurs désirs, mais un endoctrinement teinté d'agnosticisme et de matérialisme. La Commission dit ne rien trouver qui indique que ces écoles visent à endoctriner les enfants, mais relève qu'elles visent à enseigner la tolérance et qu'il incombe aux autorités compétentes d'y veiller ²¹⁰.

En revanche, la mère et la fille athées considéraient l'enseignement de connaissance religieuse comme un endoctrinement. La Commission montre que cet enseignement vise à enseigner sur la religion, non dans la religion ; qu'il apporte une information,

²⁰⁶ 10491/83.

²⁰⁷ 5095/71, *Kjeldsen c. Danemark*, arrêt 7 déc. 1976, *Rec.*, t. 23 p. 36. V. Berger, p. 71.

²⁰⁸ 6853/74, précité.

²⁰⁹ 10491/83.

²¹⁰ 6853/74.

non une forme de culte ; et le fait qu'il se concentre, au niveau « junior » sur le christianisme ne permet pas de parler d'endoctrinement ²¹¹.

2) La liberté de changer de religion est surtout celle des *adultes*. Elle est d'une grande importance de principe, mais garde un faible rôle devant la Commission.

a) Cette *liberté* est grande. Elle semble supposer l'adhésion préalable à une religion ou à une conviction, et permet d'en changer, donc de quitter et d'adopter.

Ce changement est personnel, et suppose donc un certain âge. Au musulman se plaignant que son neveu et sa nièce soient éloignés de sa religion et mis dans une institution catholique, la Commission répond que dans le droit allemand tout enfant dès l'âge de 14 ans a le droit de choisir librement sa religion et que le neveu et la nièce ont à présent 20 et 21 ans et ne semblent pas empêchés d'exercer librement ce droit ²¹².

Et ce changement doit être libre. Le droit de sortir de l'Église doit être garanti par l'État s'il n'est pas permis par l'Église. La Suède a introduit ce droit avant de ratifier la convention ²¹³.

b) Cette liberté se mesure à ses *motifs*. Le changement de religion chez un adulte peut, en effet, procéder d'inspirations opposées.

— Le changement de religion doit résulter normalement d'une démarche spirituelle. Un tel changement, jadis si périlleux, est aujourd'hui plus facile. La liberté de choisir sa religion ne fait plus l'objet de menaces graves et n'est invoquée dans aucune requête.

— Mais la liberté de changer de religion peut servir aussi un *but pratique*. Ce peut être pour éluder l'impôt ou la contribution d'église.

La Commission exige donc que l'individu puisse se retirer d'une Église s'il désire échapper à cet impôt ou contribution. Elle constate ainsi que la législation contient des dispositions suffisantes pour assurer cette liberté ²¹⁴, que la Constitution lie le paiement de l'impôt à l'appartenance ecclésiastique et que les tribunaux reconnaissent ce droit ²¹⁵.

Mais elle admet que les autorités réglementent la forme du retrait. Des requérantes soutenaient qu'elles avaient imposé des exigences de forme arbitraires alors que la loi n'en prévoyait aucune. La Commission estime que les autorités ont un pouvoir d'appréciation pour déterminer les conditions du retrait et que les juridictions peuvent exiger une manifestation non équivoque de volonté (2^e espèce).

Le changement de religion peut aussi viser à permettre d'autres manifestations. Ainsi, des prisonniers peuvent choisir une religion, non seulement pour des raisons spirituelles, mais pour obtenir certains droits, par exemple des visites ²¹⁶. C'est que la liberté de manifester sa religion est aussi garantie.

²¹¹ 10491/83.

²¹² 3110/67, *X... c. R. F. A.*, Décis. 19 juill. 1968, *Rec.*, t. 27, p. 77.

²¹³ Frowein, p. 256 ; Partsch, p. 194.

²¹⁴ 9781/82, *E... c. Autriche*, Décis. 14 mai 1984, *D. R.*, t. 37, p. 42.

²¹⁵ 10616/83, *Gottesmann c. Suisse*, Décis. 4 déc. 1984, *D. R.*, t. 40, p. 284.

²¹⁶ 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 10.

B) La liberté de manifester sa religion.

Cette liberté correspond à son extériorisation. Non certes à la liberté d'expression qui est garantie par l'article 10, mais à la liberté de faire certains actes significatifs. La Commission estime que l'article 9 protège la sphère du for interne, mais qu'« en addition, il protège les actes qui sont intimement liés à ces attitudes tels que les actes d'adoration ou de dévotion qui sont des aspects de la pratique d'une religion ou croyance sous une forme généralement reconnue »²¹⁷. Elle a donc dégagé les composantes de cette liberté et l'influence des situations individuelles.

1) Les « *composantes* » de cette liberté de manifester sa religion sont dégagées par la Commission de l'article 9 et de la « pratique généralement reconnue ».

a) Les *composantes conventionnelles* de la liberté sont dégagées du texte de l'article 9.

Elles tiennent d'abord au *cadre* : la liberté de manifester sa religion « individuellement ou collectivement, en public ou en privé ». Ces deux oppositions, si elles renversent les termes, coïncident largement. Mais le choix qu'implique le mot « ou » pose problème.

Un instituteur musulman considérait que les deux possibilités devaient toujours coexister et réclamait donc la liberté de manifester sa religion en public et donc d'aller à la mosquée le vendredi. Le gouvernement opposait qu'une telle interprétation nuisait à l'emploi des personnes appartenant à une minorité religieuse et considérait qu'il suffit, au regard des exigences de l'article 9, de disposer du droit de manifester sa religion en privé. La Commission examine le sens ordinaire de la protection de la liberté de religion dans le double contexte de l'article 9 et de l'ensemble de la convention, eu égard à son objet et à son but. Elle relève que le droit de manifester sa religion « en public » a toujours été considéré comme une « composante essentielle de la liberté de religion ». Elle ne considère pas que les deux termes de l'alternative s'excluent mutuellement ou laissent le choix aux pouvoirs publics, mais qu'ils permettent simplement de pratiquer la religion sous l'une ou l'autre forme. Elle reconnaît donc au requérant le droit de manifester sa religion en public²¹⁸.

Les composantes tiennent aussi à la *forme* de la manifestation : « par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ». Ces formes étaient mieux ordonnées dans le texte de l'article 18 de la Déclaration universelle. Deux d'entre elles, le culte et les rites, sont spécifiquement religieuses. Les deux autres, l'enseignement et les pratiques, sont communes à toute manifestation de conviction. L'enseignement couvre ici le droit d'enseigner ou de recevoir l'enseignement, et est plus large que pour le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants aux termes de l'article 2 du Protocole I de 1952. Les pratiques s'entendent ici par référence au for interne, pour les pratiques liées étroitement à la religion, mais ne couvrent pas, on le verra, des comportements seulement influencés par celle-ci²¹⁹.

²¹⁷ 10358/83, 10678/83, 11308/84 précités, note 200.

²¹⁸ 8160/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27, § 4.

²¹⁹ Sur l'interprétation du texte anglais : Frowein, p. 252.

Une dernière composante tient au *contenu* même de la liberté : liberté autonomie ou liberté matériellement garantie. Pour la Commission, l'article 9 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires de l'État. Mais il peut aussi y ajouter des obligations positives inhérentes à un « respect » effectif de la liberté de religion, la Commission invoque ici *mutatis mutandis* l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Marckx*²²⁰. L'instituteur qui voulait prier à la mosquée le vendredi à l'heure des classes prétendait que la direction de l'école devait aménager son emploi du temps. La Commission a relevé que le système éducatif devait s'adapter progressivement, mais ne se juge pas appelée à se substituer aux instances nationales pour apprécier la meilleure politique à cet égard²²¹.

Aussi la liberté de manifester doit-elle porter sur « sa religion ».

b) Les *composantes religieuses* de cette liberté découlent de cette formule.

C'est d'abord l'exigence, et donc la *preuve d'une religion*. L'individu doit avoir « sa religion », mais aussi la déclarer et éventuellement la prouver. La Commission exige d'ailleurs une « forme généralement reconnue » et ne se contente pas d'une simple allégation. L'individu peut donc se prévaloir d'une religion suffisamment établie ou partagée pour être constatable ou reconnaissable, comme les grandes religions. Il ne peut invoquer une religion hypothétique ; un prisonnier, d'ailleurs président d'une société de sciences occultes, se disait adepte de la religion Wicca ; la Commission constate qu'il n'a exposé aucun fait permettant d'établir l'existence de cette religion²²². Il ne peut *a fortiori* invoquer une religion toute individuelle et intérieure, qui échappe à toute preuve.

La seconde composante semble être le *respect de cette religion*. La liberté doit s'exercer dans le cadre, correspondre aux exigences de cette religion. En effet, pour la Commission, l'article 9 garantit les actions des individus qui « expriment réellement la croyance concernée »²²³ ou le « droit de se comporter d'une façon qui est dictée par les croyances » (v. *infra*). La Commission exige donc que le droit revendiqué constitue « une part nécessaire » de la pratique au regard de la religion et recherche concrètement s'il en est ainsi.

Ainsi, un détenu bouddhiste alléguait que la communication avec d'autres bouddhistes était une part importante de sa pratique religieuse et réclamait le droit de publier un article. La Commission répond que ce droit de publier n'est pas une part nécessaire de cette pratique²²⁴.

De même, un instituteur musulman prétendait être autorisé à se rendre à la mosquée le vendredi à l'heure des classes. La Commission se demande « si cette participation était bien une composante nécessaire de sa pratique religieuse » et lie en l'espèce l'argumentation sur le caractère nécessaire de la manifestation à l'examen des obligations contractuelles assumées par le requérant²²⁵. On voit qu'elle tient compte de la situation personnelle du requérant.

²²⁰ Cour, arrêt 13 juin 1979, *Rec.*, t. 31, p. 15, § 31. Cf. V. Berger, p. 103.

²²¹ 8160/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27.

²²² 7291/75, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 4 oct. 1977, *D. R.*, t. 11, p. 55 ; *D.*, p. 384.

²²³ 7050/75, *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, Décis. 16 mai 1977, *D. R.*, t. 8, p. 123.

²²⁴ 5442/72, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 20 déc. 1974, *D. R.*, t. 1, p. 40.

²²⁵ 8160/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27. *ad.* § 6-7.

2) La liberté de manifester sa religion peut, en ce qui concerne les modalités de telle ou telle manifestation, être influencée par la *situation de la personne* qui l'invoque ²²⁶. Ainsi, à propos de l'instituteur musulman, le gouvernement estimait que sa participation aux prières n'était pas nécessaire au sens de la décision concernant le détenu bouddhiste ; le requérant refusait de comparer les deux situations. La Commission a remarqué que la précédente décision tenait compte du fait que le requérant était détenu, que le problème du « caractère nécessaire » d'une manifestation religieuse, en termes de temps et de lieu, ne se pose pas normalement pour une personne libre, mais pourrait se poser du fait de sa situation professionnelle ou contractuelle ²²⁷. La Commission, on l'a vu, limite la liberté de religion des fonctionnaires, dans l'administration, des ministres du culte et des fidèles dans l'Église. Elle le fait aussi pour l'homme libre, pour le détenu, pour l'Église elle-même.

a) La liberté de religion de *l'homme libre* pose rarement le problème du caractère nécessaire d'une manifestation, car elle est rarement mise en cause.

La liberté de *culte* a été discutée dans une affaire. Des requérants disaient leur liberté violée parce que dans une église le sacristain les attaquait verbalement et leur remettait un papier pour les dire indésirés, et que les autorités ne prenaient aucune mesure contre lui. La Commission ne trouve là aucune violation de la liberté de religion puisque les requérants peuvent suivre des services religieux partout ailleurs ²²⁸.

La liberté de la *pratique* religieuse a été invoquée à propos du droit au divorce.

Le droit au divorce a d'abord été revendiqué au nom de la liberté de religion. Deux Quakers se plaignaient de ce que le divorce n'est pas reconnu en Irlande. Outre divers articles de la convention, l'un d'eux invoquait la liberté de manifester sa religion et d'en suivre les directives et donc de faire dissoudre son mariage pour se remarier. La Commission a déclaré la requête recevable ²²⁹.

Le droit à ne pas divorcer peut-il aussi être lié à la liberté de religion ? Un Juif pratiquant, contraint au divorce, refusait de remettre à son ex-épouse le Guett, la lettre de répudiation qui concrétise le divorce religieux et permet aux divorcés de se remarier religieusement, et avait été en conséquence condamné à lui payer des dommages-intérêts. Il alléguait que la loi mosaïque prévoyant qu'aucun Cohen ne saurait épouser une femme divorcée, il perdrait à jamais la possibilité de se remarier religieusement avec elle. La Commission observe d'abord que le requérant n'allègue pas qu'en délivrant la lettre de répudiation, il serait contraint d'agir contre sa conscience : elle semble donc considérer que le refus n'était pas une manifestation de sa religion ²³⁰. Elle note d'ailleurs qu'il semble en opposition avec le droit hébraïque, selon lequel un homme pieux ne saurait retarder la remise de cette lettre, et avec le tribunal rabbinique qui l'a convoqué devant lui pour s'expliquer ²³¹.

²²⁶ 5442/72, X... c. Royaume-Uni, précité.

²²⁷ 8160/78, précité.

²²⁸ 7562/76, F... c. Suisse, Décis. 16 mai 1977, D., p. 383.

²²⁹ 9697/82, J... et Al... c. Irlande, Décis. 7 déc. 1983, D. R., t. 34, p. 131 ; Ann., t. 26, 1983 ; Comm., p. 120.

²³⁰ Frowein, p. 253.

²³¹ 10180/82, C... c. France, Décis. 6 déc. 1983, D. R., t. 35, p. 199.

La liberté de religion peut encore être invoquée en matière d'emploi. La Commission a, dans ses motifs à propos d'un autre problème, déclaré que l'obligation d'accepter un emploi qui serait en conflit avec les croyances morales ou religieuses ne peut être admise au regard de l'article 9²³².

La liberté de la pratique religieuse a été invoquée aussi à propos de procédure répressive. Un Juif se plaint ainsi qu'une Cour n'a pas respecté les fêtes juives et l'a donc empêché de préparer sa défense, et qu'elle ne lui a pas donné le temps pour la prière, et a ainsi porté atteinte à sa liberté de religion. La Commission constate qu'il n'a pas épuisé les recours préalables²³³.

b) La liberté religieuse des *prisonniers* est plus difficile à aménager et fait l'objet d'une jurisprudence abondante. La reconnaissance de leur religion doit permettre de leur octroyer certaines facilités pour manifester leur religion²³⁴.

— La *reconnaissance de la religion* du prisonnier fait parfois difficulté.

Cette religion doit d'abord être mentionnée dans le registre de la prison. Un prisonnier se plaint que le directeur refuse d'enregistrer sa religion et se prétendait ainsi privé du droit de la manifester. La Commission relève toutefois que cette mention a un caractère formel ; le refus de la modifier ne saurait en lui-même, à moins qu'il ne s'y attache quelque entrave, être considéré comme violant l'article²³⁵. Un détenu se plaint de son enregistrement comme catholique alors qu'il déclare être protestant. La Commission ne trouve aucune indication de violation de la liberté de religion²³⁶.

Cette religion doit, bien sûr, exister et être identifiable. Le même prisonnier, d'ailleurs président d'une société de sciences occultes, se disait adepte de la religion Wicca. La Commission constate qu'il n'a exposé aucun fait permettant d'établir l'existence de cette religion²³⁷.

Les exigences de cette religion doivent enfin être expliquées et prouvées. Ainsi, un détenu se disant adorateur de la lumière se plaignait de ce que les autorités de la prison lui refusaient le droit de manifester sa religion. La Commission relève qu'il ne donne pas de détail sur sa religion et, notamment, n'explique pas de quelle manière il souhaite la pratiquer et la voit refuser²³⁸.

De même, un détenu sikh se plaignait de devoir refuser l'uniforme pénitentiaire ou, le refusant, de devoir vivre nu. Comme il se considérait comme prisonnier politique, la Commission estime qu'il n'a pas montré que ses opinions politiques exigeaient pour pratique ou respect d'un rite de ne pas porter cet uniforme. Et comme il alléguait ses principes religieux, la Commission relève qu'il n'a pas prouvé qu'ils lui interdisaient de le porter. Il ne peut donc prétendre que ce sont ses principes religieux plutôt que sa revendication du statut de prisonnier politique qui expliquent son refus²³⁹.

²³² 8753/79, X..., Décis. 5 mars 1980, p. 375.

²³³ 627/59, X... c. R. F. A., Décis. 14 déc. 1961, *Rec.*, t. 8, p. 20.

²³⁴ 7291/75, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 4 oct. 1977, *D. R.*, t. 11, p. 55 ; *D.*, p. 384.

²³⁵ 7291/75.

²³⁶ 2835/66, 11 févr. 1967, *D.*, p. 370.

²³⁷ 7291/75.

²³⁸ 4445/70, X... c. R. F. A., Décis. 1er avr. 1970, *Rec.*, t. 37, p. 119 ; *D.*, p. 380.

²³⁹ 8231/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 6 mars 1982, *D. R.*, t. 28, p. 5.

— *Les facilités octroyées* aux prisonniers dépendant complètement de l'autorité pénitentiaire, font l'objet de nombreuses revendications et d'une appréciation très concrète par la Commission.

Les unes concernent le *culte*. Un Britannique détenu en Allemagne se plaignait de ne pouvoir adorer dans sa foi et d'être privé de réconfort spirituel parce qu'il n'y a pas d'église et de ministre de l'Église d'Angleterre dans la région et qu'on refuse de le transférer dans une ville où ils existent. La Commission répond qu'il n'y a pas de preuve qu'un pasteur ou des facilités de culte protestant ne soient pas disponibles et qu'il n'y a pas violation de l'article 9²⁴⁰. De même, un détenu juif orthodoxe se plaignait qu'aucun office juif ne soit célébré dans la prison. La Commission constate toutefois qu'il a des contacts avec un visiteur juif laïque, assisté de l'aumônier de la prison²⁴¹.

De même, des personnes assignées à résidence obligatoire dans une île se plaignaient de n'y trouver aucun service religieux et donc d'être privées du droit de manifester leur religion par le culte. La Commission, puis la Cour constatent qu'il y a dans l'île une chapelle et un prêtre, mais que les détenus n'avaient pas réclamé l'organisation de tels services²⁴².

Enfin, un détenu musulman se plaignait de ne pouvoir pratiquer sa foi en prison. La Commission constate toutefois que le requérant a déclaré dans une lettre au Ministre de l'Intérieur que ses codétenus sont musulmans et que l'imam a déclaré qu'ils n'auraient pas de difficulté à pratiquer leur religion²⁴³.

Les facilités concernent aussi la *communication* avec des coreligionnaires. Un détenu bouddhiste faisait valoir que la communication avec d'autres bouddhistes fait partie de sa pratique religieuse. La Commission relève que les autorités pénitentiaires se sont efforcées de trouver un prêtre bouddhiste et, lorsqu'il n'était pas disponible, permettaient d'écrire chaque semaine une lettre supplémentaire à un bouddhiste. Mais le détenu se plaignait aussi de se voir refuser l'autorisation d'envoyer des articles à une revue bouddhiste. La Commission estime qu'il n'a pas montré en quoi la pratique de sa religion impliquait la publication dans une revue religieuse²⁴⁴.

D'autres facilités concernent les *pratiques*. Un détenu juif orthodoxe se plaignait d'avoir le plus souvent une nourriture non kascher, la Commission relève qu'il s'est vu offrir un régime kascher végétarien et estime que les autorités ont fait leur possible²⁴⁵.

De même, un détenu converti au bouddhisme revendiquait de pouvoir pratiquer sa religion en se livrant à des exercices contemplatifs de yoga, en portant barbiche, en utilisant un chapelet. La Commission relève qu'il peut se livrer aux exercices yoga qui ne perturbent pas la discipline pénitentiaire, mais qu'il ne peut porter la barbiche et utiliser le chapelet pour des raisons de protection de l'ordre²⁴⁶.

²⁴⁰ 2413/65, X... c. R. F. A., Décis. 16 déc. 1966, *Rec.*, t. 23, p. 1 ; *D.*, p. 378.

²⁴¹ 5947/72, X... c. Royaume-Uni, Décis. 5 mars 1976, *D.*, t. 5, p. 8.

²⁴² 7367/76, *Guzzardi c. Italie*, Décis. 7 déc. 1978, *D.*, p. 378. Cour, arrêt 6 déc. 1980, *Ann.*, t. 23, 1980 p. 485. V. Berger, p. 126.

²⁴³ 5112/71, X... c. Royaume-Uni, Décis. 13 déc. 1971, *D.*, p. 381.

²⁴⁴ 5442/72, X... c. Royaume-Uni, Décis. 20 déc. 1974, *D. R.*, t. I, p. 41 ; *D.*, p. 381.

²⁴⁵ 5947/72, précité. 13669/88, X... c. Royaume-Uni, Décis. 7 mars 1990.

²⁴⁶ 1753/63, X... c. Autriche, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20 ; *Ann.*, t. 8, p. 174.

D'autres facilités concernent la lecture. Le même bouddhiste se plaignait d'être empêché de pratiquer sa religion en souscrivant à une revue ; la Commission constate que cette revue est catholique. Il se plaint aussi de ne pouvoir lire les livres nécessaires au développement de sa philosophie de vie ; la Commission observe que l'article 9 n'oblige pas de mettre à la disposition des prisonniers les livres qu'ils considéreraient comme nécessaires à l'exercice de leur religion et de leur philosophie de vie (même décision). Un autre bouddhiste se plaignait que le livre commandé par lui, à l'extérieur, soit retenu par l'autorité pénitentiaire, la Commission justifie la rétention par des raisons de sécurité²⁴⁷. De même, un détenu se disant adepte de la religion Wicca invoquait le droit de manifester ses convictions par des contacts avec des coreligionnaires et par la consultation de livres religieux ; mais il n'a pas prouvé cette religion²⁴⁸.

c) La liberté religieuse des *Églises* est le moyen de « manifester sa religion collectivement... en public ».

Cette liberté a connu de graves atteintes naguère – révocation de l'Édit de Nantes, pogroms – et récemment encore en Espagne. Elle semble aujourd'hui assurée en Europe occidentale, à en juger par la jurisprudence. Certes, un réfugié d'Allemagne de l'Est a dénoncé les persécutions infligées aux chrétiens et demande à la Commission de les « libérer du radicalisme » en Allemagne fédérale ! La Commission avoue ne trouver dans le dossier aucune violation de l'article 9²⁴⁹.

Les Églises ont leur liberté garantie par l'article 9. Celui-ci garantit aux individus le droit de choisir leur religion, et donc le pluralisme confessionnel. Il garantit, en outre, la liberté de manifester sa religion en public, et donc la liberté des Églises. Mais, il n'impose aucune forme d'Église. Il n'exclut pas un système d'Église d'État à la britannique ou à la scandinave (*supra*). Il n'impose pas la séparation de l'Église et de l'État à la française ou l'autonomie de l'Église à l'allemande. Mais il suppose la neutralité de l'État envers les religions²⁵⁰ et il implique certains droits d'être et de fonctionner.

— Les Églises ont d'abord un *droit à l'existence*, et leurs membres ont le droit de les créer et de les maintenir.

Des associations moonistes ont revendiqué l'existence légale, mais la Commission a affirmé qu'elle n'est pas indispensable à la liberté de religion.

La première association se plaint que le refus par l'État de la doter de la personnalité juridique porte une atteinte injustifiée à la liberté de religion. La Commission relève toutefois la capacité de l'association pour plaider et l'obligation d'épuiser les voies de recours²⁵¹.

Le fondateur de l'autre se plaint de sa dissolution répétée et y voit une atteinte à la liberté de religion comme d'association. La Commission estime que le requérant n'a pas montré que la dissolution de l'association a entravé sa liberté de manifester sa religion.

²⁴⁷ 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100 ; *D.*, p. 383.

²⁴⁸ 7291/75.

²⁴⁹ 165/56, *X... c. R. F. A.*, *Ann.*, t. I, p. 203.

²⁵⁰ Frowein, p. 260.

²⁵¹ 11574/85, *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italie*, Décis. 5 oct. 1987.

La pratique d'une religion, même non reconnue, peut être pleinement garantie par le droit, indépendamment de toute forme d'enregistrement ²⁵².

— Elles ont aussi *droit à protection*, et d'abord contre la police. Le même responsable mooniste se plaignait de brimades policières contre ces associations, la Commission estime que si elles étaient fondées, elles concernent d'autres que le requérant (même requête).

Elles ont droit également à une certaine protection contre la critique. Une Église de Scientologie, et certains de ses membres, se plaignaient de ce qu'elle avait été critiquée par un théologien dans un journal et de ce qu'elle se voyait refuser en justice la qualité pour le poursuivre. La Commission estime que la liberté de manifester sa religion ne consacre pas un droit à être à l'abri des critiques ni la capacité d'intenter une action en justice sur cette base. Elle n'exclut pas cependant que la critique puisse atteindre un niveau tel qu'il empêche de manifester ses convictions sous les formes indiquées à l'article 9 et mettre en danger la liberté de religion, et que les pouvoirs publics, en tolérant ce comportement, puissent engager leur responsabilité ²⁵³.

— Elles ont également un *droit à l'expression*. Une autre Église de Scientologie et un de ses pasteurs se plaignaient qu'un jugement interdise certaines phrases dans une publicité diffusée par elle et viole ainsi son droit à exprimer une opinion religieuse. La Commission constate que la publicité vantait un « E-mètre » ou « électromètre Hubbars » et que le jugement interdisait certaines formules disant qu'il constitue « un moyen précieux de mesurer l'état de l'âme et de ses variations », mais qu'il n'interdit ni de le vendre, ni de faire de la réclame en vue de sa vente, ni de l'acquérir, le posséder ou l'utiliser. Elle considère que la libre manifestation d'une conviction par les pratiques ne protège pas des professions de prétendue foi religieuse qui apparaissent comme des arguments de vente dans des annonces à caractère purement commercial faites par un groupe religieux. Elle distingue entre les annonces dont l'objet est uniquement d'informer et de décrire et des annonces commerciales qui proposent un article à la vente. Pour ces dernières, encore qu'elles puissent concerner des objets religieux essentiels au regard d'un besoin particulier, des déclarations à teneur religieuse expriment davantage un désir de commercialiser des marchandises à des fins lucratives qu'une conviction par les pratiques au sens propre du terme. Les termes employés dans l'annonce n'entrent donc pas dans le cadre de la liberté de religion ²⁵⁴.

2. — *Les limites*

La Commission apporte cependant des limites au moins à la liberté de manifester sa religion. Elle excepte de sa reconnaissance les cas n'entrant pas dans le cadre des droits

²⁵² 8652/79, X... c. Autriche, Décis. 15 oct. 1981, *D. R.*, t. 26, p. 89 ; *D.*, p. 391

²⁵³ 8282/78, *Church of Scientology et 128 de ses fidèles* c. Suède, Décis. 14 juill. 1980, *D. R.*, t. 21, p. 109 ; *D.*, p. 376 et 386.

²⁵⁴ 7805/77, *Église de Scientologie* c. Suède, Décis. 5 mai 1979 ; *Ann.*, t. 22, p. 244, *D. R.*, t. 16, p. 68 ; *D.*, p. 385.

garantis et les cas entrant dans le cadre des restrictions permises par l'article 9, paragraphe 2.

A) Droits non garantis.

D'abord, *certaines droits revendiqués par les réclamants ne sont pas garantis par la convention.*

1) Les uns ne sont pas garantis par l'article 9.

La Commission s'est longtemps contentée de dire d'une façon ou d'une autre que le droit revendiqué n'était pas garanti par l'article 9, paragraphe premier, ou que ce texte n'était pas violé en l'espèce. Puis elle a déclaré dans l'affaire *Arrowsmith*, en 1977, que « le terme "pratique" employé par l'article 9, paragraphe premier, ne couvre pas tout acte qui est motivé ou influencé par une religion ou par une croyance... Quand les actions des individus n'expriment pas réellement la croyance concernée, elles ne peuvent être considérées comme telles, protégées par l'article 9, paragraphe premier, même si elles sont motivées ou influencées par elle »²⁵⁵. La Commission, depuis 1983, reprend ces formules et ajoute que l'article 9 ne garantit pas toujours le droit de se comporter dans la sphère publique d'une façon qui est dictée par une telle croyance²⁵⁶. Si elle protège les actions exprimant la croyance ou dictées par elle, elle refuse de protéger des prétentions seulement motivées ou influencées par elle. Elle refuse alors d'opposer la liberté religieuse à l'État, qu'il représente la contrainte, l'ordre public ou même la « providence ».

a) La liberté religieuse cède ainsi devant les prérogatives de l'État régalien.

— Elle cède devant le *service militaire* et même devant le service militaire de substitution. Un ministre de la secte des Témoins de Jéhovah se plaignait que le refus de l'exempter du service civil de substitution et de la condamnation subséquente violait sa liberté de religion. Le gouvernement répondait que le droit d'être exempté de ce dernier n'est pas garanti par l'article 9, paragraphe premier, ou par une clause de la convention. La Commission trouvant la question complexe a déclaré la requête admissible²⁵⁷. Elle interprétera par la suite l'article 9 par référence à l'article 4 (v. *infra*).

— La liberté religieuse cède même devant la fiscalité.

Elle ne permet pas de se soustraire à l'obligation de payer des impôts.

Une société commerciale se plaignait d'être obligée, en tant que personne morale, de verser des impôts ecclésiastiques destinés aux Églises reconnues. La Commission pose

²⁵⁵ 7050/75, *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, rapport du 12 oct. t. 19, p. 5, § 71, p. 49 ; *D.*, p. 377. Cf. 8741/79, *X... c. R.F.A.* Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137 ; Frowein, p. 252.

²⁵⁶ 10358/83, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 37, p. 142. 10678/83, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267. 11086/84, *K... et V... c. Pays-Bas*, Décis. 16 juill. 1987.

²⁵⁷ 2299/64, *Grandrath c. R. F. A.*, Décis. 25 avr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 41 ; *Ann.*, t. 8, p. 325.

la question de savoir si la prétention entre dans le domaine d'application de l'article 9, mais constate que le requérant étant une société, la requête est irrecevable ²⁵⁸.

A plus forte raison la liberté religieuse ne permet pas au contribuable de contrôler l'utilisation des impôts. Un Quaker se plaignait d'être obligé de payer des taxes sans être assuré qu'elles ne seront pas utilisées à des dépenses militaires ou connexes, ce qui outrage sa conscience et ses convictions pacifistes et viole les exigences de leur manifestation.

La Commission formule et applique ici la distinction de la décision *Arrowsmith*. L'article 9 ne protège pas toujours le droit de se comporter dans la sphère publique d'une façon qui soit dictée par une croyance, par exemple de refuser de payer des taxes dont une partie du produit peut être affectée à des dépenses militaires. En effet, d'abord, l'obligation de payer des taxes est neutre, elle n'a pas en général d'implications spécifiques de conscience, et aucun contribuable ne peut influencer ou déterminer leur affectation. Ensuite, le pouvoir de taxation par la loi est reconnu par l'article premier du Protocole I. Enfin, le requérant qui invoque sa conscience peut faire connaître son attitude et user du processus démocratique pour chercher un appui ; mais il n'a pas le droit de refuser, au nom de ses convictions, d'observer la loi ²⁵⁹.

La liberté de religion ne permet pas de contester la structure du régime fiscal. Un contribuable marié se plaignait de ce que le système de cumul des revenus des époux fasse supporter à un couple marié une charge fiscale supérieure à celle que supporte un ménage de fait, alors que la religion fait du mariage un sacrement et entraîne ainsi une surcharge fiscale, et dit ce système contraire à l'article 9. La Commission estime que ce système ne révèle pas de la part de l'État un manque de respect à l'égard des convictions religieuses ou une ingérence injustifiée dans la liberté de religion, et que les situations d'un couple marié et d'un ménage de fait ne sauraient être comparées dans le seul domaine fiscal, mais dans une perspective plus large ²⁶⁰.

Mais la liberté de religion permet de contester l'application du tarif. Un Suédois se plaignait de devoir payer la taxe ecclésiastique et d'être « enrôlé » comme membre de l'Église d'un État par le fisc. La Commission constate qu'il n'a pas été enregistré comme tel, qu'il est tenu de payer la taxe comme toute personne domiciliée dans le pays, mais qu'il a été soumis au tarif plein et non au tarif réduit accordé aux personnes non membres de l'Église d'État. Elle trouve ici un problème au regard de l'article 9 et dit la requête admissible ²⁶¹.

b) La liberté religieuse cède également devant certaines *réglementations* émanant de l'État et relatives à des problèmes de société.

— Elle cède ainsi devant les règles protégeant les *enfants*, et d'abord leurs prénoms. Des parents se plaignaient que l'état civil refuse d'enregistrer leur fille avec les prénoms de Shalom Phaleshet Imanuel Beth Ya et viole ainsi l'article 9. La Commission doute

²⁵⁸ 7865/77, *Société X... c. Suisse*, Décis. 27 févr. 1969, *D. R.*, t. 16, p. 85.

²⁵⁹ 10358/83, *C... c. Royaume-Uni*, Décis. 15 déc. 1983, *D. R.*, t. 37, p. 142.

²⁶⁰ 11088/84, *Hubeaux c. Belgique*, Décis. 9 mai 1988.

²⁶¹ 11581/85, *Darby c. Suède*, Décis. 11 avr. 1988.

que l'article puisse être interprété comme conférant aux parents le droit de choisir sans aucune limite les prénoms de leurs enfants ²⁶².

En est-il de même devant les règles protégeant l'intégrité physique des enfants ? Des parents se plaignaient de lois interdisant le châtement corporel des enfants et appuyaient « l'éducation traditionnelle » sur la Bible (notamment Proverbes, chapitre 13, verset 12 et Hébreux, chapitre 12, verset 6) et la théologie (ainsi le *Grand Catéchisme* de Luther). Mais la Commission montre, à propos d'un autre grief, que cette législation est faite d'un code parental et de dispositions pénales réprimant les voies de fait et qui lui semble normale ²⁶³.

— La liberté religieuse cède également devant les règles relatives à la *sépulture* des morts.

La question s'est posée d'abord du droit du requérant d'organiser sa propre sépulture. Il se plaignait de se voir refuser le droit de faire disperser ses cendres dans sa propriété. La Commission recherche si ce vœu constitue la manifestation par la pratique d'une conviction protégée par l'article 9, reprend la formule de la décision *Arrowsmith* et considère qu'une manifestation de conviction pourrait être interprétée comme l'expression d'une vision cohérente sur des problèmes fondamentaux, mais que ce vœu, qui a une forte coloration personnelle, ne constitue pas une telle manifestation. En même temps, le requérant se plaignait d'être contraint de se faire enterrer dans un cimetière entouré de symboles chrétiens, contre ses convictions. La Commission relève qu'il n'est obligé ni de se faire enterrer religieusement, ni de faire orner sa tombe de symboles chrétiens, mais qu'il est libre de la faire décorer selon ses convictions ²⁶⁴.

La question s'est posée aussi du droit du requérant à l'égard de la tombe familiale. Un requérant se plaint de se voir obligé, à la suite de l'élargissement d'une route, de déplacer cette tombe, contrairement à ses convictions religieuses. La Commission reprend le considérant *Arrowsmith* et admet que le comportement du requérant a une forte coloration personnelle, mais ne constitue pas une manifestation de religion au sens où elle pourrait être interprétée comme expression essentielle et cohérente de ses convictions religieuses. Elle remarque que d'autres chrétiens orthodoxes ont déplacé volontairement les tombes familiales et que les autorités ecclésiastiques orthodoxes ont refusé d'intervenir en faveur du requérant. Le requérant se plaint en outre de ne pouvoir accomplir les rites et les devoirs imposés par ses convictions. La Commission constate qu'il n'a pas montré en quoi le déplacement de la tombe l'empêche d'accomplir ses devoirs ou en quoi l'accomplissement de ses devoirs est subordonné au maintien de la tombe ²⁶⁵.

— La liberté de religion cède également devant le respect des *obligations contractuelles*.

²⁶² 7446/76, X... c. Suisse, Décis. 5 oct. 1977, *Rec.*, p. 374.

²⁶³ 8811/79, *Sept personnes c. Suède*, Décis. 13 mai 1982, *D. R.*, t. 29, p. 104 ; *Ann.*, t. 25, p. 36.

²⁶⁴ 8741/79, X... c. R. F. A., Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137 ; *D.*, p. 387.

²⁶⁵ 12902/87, *Daratsakis c. Grèce*, Décis. 7 oct. 1987.

Un instituteur musulman prétendant se rendre à la mosquée le vendredi, la Commission lui oppose l'obligation contractuelle qui le lie ²⁶⁶.

De même, des requérants refusaient d'acquitter l'intégralité d'une facture d'électricité au motif qu'un pourcentage de ce montant serait affecté au financement d'une centrale nucléaire. La Commission rappelle que l'article 9 ne garantit pas toujours le droit de se comporter dans le domaine public d'une manière dictée par une conviction, et estime qu'il ne peut être invoqué pour se soustraire à des obligations contractuelles librement acceptées. Elle estime que les requérants pouvaient faire connaître leur désapprobation par d'autres moyens, par exemple par des pressions politiques ou encore en faisant appel à d'autres sources d'énergie ²⁶⁷.

c) La liberté religieuse – et la providence elle-même – doit s'incliner devant *l'Etat providence*, à propos des lois de prévoyance.

On a ainsi mis en cause le régime légal des pensions de vieillesse. Une Église réformée, son pasteur et son secrétaire allèguent que ce régime viole les prescriptions divines faites « à tous les chrétiens d'assurer la subsistance des personnes âgées qui sont dans le besoin et notamment à des ministres du culte » (1ère espèce). Un laïc s'oppose de même à ce régime pour des motifs religieux (2ème espèce).

La Commission prend acte de ces convictions religieuses, et en particulier de l'obligation morale de respecter les prescriptions divines. Elle note que la loi n'oblige personne à demander une pension, mais stipule que ceux qui ont des objections de conscience sont dispensés de cotiser directement et peuvent faire des versements équivalents sous forme d'impôts, et tend ainsi à résoudre le problème religieux que cette loi pouvait créer, entre autres, pour les fidèles de l'Église réformée.

Certes, les requérants soutiennent que ces versement constituent « non une imposition, mais une mesure d'assistance sociale instituée par les autorités » ; la Commission y voit bien un impôt perçu dans l'intérêt public. De plus, les requérants soulignent que la dispense suppose qu'on déclare être opposé à toute forme d'assurance, et qu'ils n'y étaient pas opposés ; la Commission ne daigne pas leur répondre ²⁶⁸.

De même, un omnipraticien se plaint d'être obligé de participer à un système de pension et le déclare incompatible avec ses croyances anthroposophes. La Commission répète ici sa formule. Puis elle note que l'obligation de participer à un fonds de pension s'applique à tous les omnipraticiens sur une base neutre et ne peut être liée à leur religion ou croyance. Elle conclut que le refus d'y participer, bien que motivé par une croyance du requérant, ne peut être considéré comme une réelle manifestation de celle-ci ²⁶⁹.

Un requérant a même mis en cause tout système d'assurances, et donc le régime légal d'assurance obligatoire, attendu que, suivant ses convictions, la prospérité et

²⁶⁶ 8160/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27 ; *D.*, p. 387 et 392.

²⁶⁷ 11086/84, K... et V... c. *Pays-Bas*, Décis. 16 juill. 1987.

²⁶⁸ 1497/62, *Église réformée de X...* c. *Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962 ; *Ann.*, t. 5, p. 287 ; *D.*, p. 368. 2065/63, X... c. *Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1965, *Rec.*, t. 18, p. 40 ; *Ann.*, t. 8, p. 267.

²⁶⁹ 10678/83, x... c. *Pays-Bas*, Décis. 5 juill. 1984, *D. R.*, t. 39, p. 267.

l'adversité sont mesurées par Dieu. La Commission a vu là une restriction justifiée à la liberté de religion ²⁷⁰.

On voit que la jurisprudence ne permet pas d'opposer la liberté de religion à certaines obligations légales relatives par exemple à l'impôt ou à l'assurance. Elle semble considérer que la loi du pays ne saurait porter sur la sphère de la religion, mais a un caractère de neutralité et de généralité qu'il faut protéger.

L'article 9, paragraphe 2, permettra moins encore de contester au nom de la liberté de religion certaines obligations légales relatives à l'ordre public ²⁷¹.

2) D'autres droits, tout en étant *garantis par un autre article de la convention*, sont également limités par eux.

a) Ainsi, le droit à l'*objection de conscience* se trouve reconnu mais limité par l'article 4.

Il s'agit d'abord du droit à l'objection de conscience proprement dit. Divers requérants se plaignent d'avoir été condamnés pour avoir refusé d'accomplir leur service militaire pour des raisons religieuses, et invoquent l'article 9.

La Commission interprète l'article 9 en fonction de l'article 4, paragraphe 3 b, qui vise « les pays où l'objection de conscience est reconnue légitime ». Elle en déduit que ces articles combinés n'imposent pas à un État l'obligation de reconnaître les objecteurs de conscience et n'empêchent donc pas un État qui ne les a pas reconnus de punir ceux qui refusent d'accomplir leur service militaire ²⁷² ; que ces articles n'accordent pas aux objecteurs de conscience le droit d'être exemptés de service militaire, mais laissent à l'État le droit de reconnaître ou non ce droit ²⁷³. Enfin, elle reconnaît que la plainte tombe sous le coup de l'article 9, bien que la convention ne reconnaisse pas comme tel le droit à l'objection de conscience, mais note que le requérant n'a allégué aucune violation de cet article ²⁷⁴.

Mais il s'agit également du service civil de remplacement et même celui qui le remplace. Un objecteur de conscience se plaignait de voir sanctionner son refus d'exécuter le service civil qui, en R. F. A., peut remplacer le service civil de remplacement, et disait sa liberté de conscience méconnue. La Commission interprète l'article 9 au regard de l'article 4, paragraphe 3 b, qui vise le pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime et autorise un service civil de remplacement. Elle en déduit qu'il n'y a pas droit à être exempté du service civil de remplacement ²⁷⁵ et qu'on peut sanctionner ceux qui refusent de l'exécuter ²⁷⁶. Elle note que la loi allemande prévoit un service civil libre comme substitut au service de remplacement pour les objecteurs de conscience les plus exigeants, et va ainsi au-delà des obligations découlant de la

²⁷⁰ 2988/66, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 31 mai 1967, *Rec.*, t. 23, p. 137 ; *Ann.*, t. 10, p. 473 ; *D.*, p. 378 (*infra*).

²⁷¹ Frowein, p. 254.

²⁷² 5591/72, *X... c. Autriche*, Décis. 2 avr. 1973, *Rec.*, t. 43, p. 161. 7565/75, *Un groupe d'objecteurs de conscience c. Danemark*, Décis. 7 mars 1977, *D. R.*, t. 9, p. 117.

²⁷³ 10640/83, *A... c. Suisse*, Décis. 9 mai 1984.

²⁷⁴ 10410/83, *X... c. Suède*, Décis. 11 oct. 1984, *D. R.*, t. 40, p. 203.

²⁷⁵ 2299/66, *Grandrath c. R. F. A.*, rapport du 12 déc. 1966, § 32.

²⁷⁶ Cf. 5591/72, précité.

convention. Elle ne trouve donc ici aucune violation de droits et libertés garantis par la convention ²⁷⁷.

Des pacifistes objecteurs de conscience condamnés se plaignent d'une violation, notamment de l'article 9. La jurisprudence considère que le pacifisme rentre dans le domaine d'application du droit à la liberté de pensée et de conscience et considère donc l'attitude du pacifiste comme une conviction protégée par l'article 9 ²⁷⁸.

Elle permet donc de diffuser des publications pacifistes ou hostiles à la présence française en Allemagne, mais non de nature à inciter les militaires à désobéir, à organiser des comités de soldats et donc de saper la discipline militaire ²⁷⁹.

b) Il en est de même du *droit de réunion* reconnu par l'article 11.

Une association de médecins opposés à l'avortement se plaint que leurs manifestations n'ont pas été suffisamment protégées contre les contre-démonstrations et que la carence des autorités viole l'article 9. La Commission considère que le problème de la liberté de religion ne peut ici être séparé de celui de la liberté de réunion garantie par l'article 11 et se place sur le terrain de cet article ²⁸⁰.

c) Il en est de même du *droit de se marier*, reconnu par l'article 12.

Un requérant se prétendait marié parce qu'il avait lu à haute voix le verset 16 du chapitre 22 du deuxième livre de Moïse avant ses premières relations sexuelles avec celle qu'il considère comme son épouse, et se plaignait que le service d'état civil refuse d'inscrire ce mariage. La Commission envisage l'article 9 en conjonction avec l'article 12. La convention ne considère pas le mariage comme une forme d'expression de la pensée, de la conscience ou de la religion, mais le régit par une disposition spécifique, l'article 12, qui le reconnaît « selon les formes nationales ». Elle conclut que le requérant ne s'est pas vu refuser le droit au mariage, mais seulement imposer des formes ²⁸¹.

Un musulman se plaignait de se voir refuser le droit d'épouser une musulmane de moins de 16 ans et par là de manifester sa religion, puisque le droit islamique permet d'épouser une fille de 12 ans sans le consentement de ses parents. La Commission considère que le terme « pratique » utilisé par l'article 9 ne couvre pas tout acte qui pourrait être motivé ou influencé par une opinion ou croyance, et que le mariage ne peut être considéré simplement comme une forme d'expression de la conscience, pensée ou religion, mais est gouverné spécifiquement par l'article 12 ²⁸².

3) D'autres droits ne sont *nulle part garantis par la convention*.

— Tel est le cas du droit à occuper certaines *fonctions*, et d'abord des fonctions ecclésiastiques.

²⁷⁷ 7705/76, X... c. R. F. A., Décis. 5 juill. 1977, *D. R.*, t. 9, p. 196 ; *D.*, p. 373.

²⁷⁸ 7050/75, *Arrowsmith c. Royaume-Uni*, rapport du 12 oct. 1978, § 69, *D. R.*, t. 19, p. 49.

²⁷⁹ 11567/85, *Le Cour Grandmaison c. France* et 11568/85, *Fritz c. France*, Décis. 6 juill. 1987.

²⁸⁰ 10126/82, *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche*, Décis. 17 oct. 1985, *D. R.*, t. 44, p. 65.

²⁸¹ 6167/73, X... c. R. F. A., Décis. 18 déc. 1974, *D. R.*, t. I, p. 64 ; *D.*, p. 381.

²⁸² 11579/85, *Janis Khan c. Royaume-Uni*, Décis. 7 juill. 1986, *D. R.*, t. 48, p. 253.

Ainsi, un prêtre catholique, déjà avocat, se plaint du rejet de sa candidature à un poste de juge suppléant au motif que la fonction de juge est incompatible avec l'état ecclésiastique, et voit là une violation de sa liberté de religion. La Commission pose la question de savoir si l'article 9 garantit à toute personne, non seulement ses libertés de fidèle, mais celle de revêtir une dignité particulière, celle de prêtre, dans sa religion ; mais elle constate que le requérant n'allègue pas qu'il ait subi des entraves dans la pratique de sa religion, y compris l'accès au sacerdoce, du fait du sort de sa candidature²⁸³. Par la suite, elle affirme que le droit d'occuper un poste dans une Église d'État n'est pas garanti par la convention²⁸⁴.

Tel est le cas aussi du droit à occuper des fonctions laïques. Des fonctions publiques tout d'abord : un prêtre se plaignant de ne pouvoir être juge suppléant, la Commission constate que la seule liberté ici visée est celle de se porter candidat à un poste dans la magistrature judiciaire, mais que la convention ne garantit aucun droit à occuper un poste dans la fonction publique²⁸⁵, et *a fortiori* dans la magistrature²⁸⁶.

De même pour un instituteur. Un instituteur se plaignait d'avoir été obligé de démissionner de son poste à plein temps parce qu'il manquait sa classe le vendredi pour aller à la mosquée. La Commission relève que selon la jurisprudence, le droit de détenir une fonction dans un service public n'est pas en tant que tel garanti par la convention²⁸⁷.

Toutefois, la jurisprudence reconnaît un certain droit à garder son emploi au regard de l'article 9. Elle estime que le licenciement d'un fonctionnaire peut, dans certains cas, poser un problème sur le terrain de l'article 9²⁸⁸. Elle étend cette jurisprudence au cas où la démission a été forcée ou l'emploi modifié en emploi à temps partiel et examine le grief au regard de l'article 9²⁸⁹.

— Tel serait aussi le cas du *droit à certaines études*.

Une Église, ayant d'ailleurs un statut de société et un but religieux et éducatif, s'est plainte de mesures administratives prises contre ses étudiants et y a vu une violation des droits de ses membres en matière de religion.

La Commission observe que ces mesures n'ont pas cette portée. Elles se bornent à refuser ou à retirer le statut d'étudiant, refuser ou faire expirer des permis de travail et des titres d'emploi, refuser des prolongations de séjour pour continuer les études dans les établissements de l'Église. Mais elles n'empêchent pas les membres, tant résidents que venant de l'étranger, de suivre le collège et les autres branches de l'Église ou de manifester autrement leur religion²⁹⁰.

²⁸³ 8493/79, *H. Demeester c. Belgique*, Décis. 8 oct. 1981, t. 25, p. 210 ; *D.*, p. 390.

²⁸⁴ 11045/84, *Knudsen c. Norvège*, Décis. 8 mars 1985, *D. R.*, t. 42, p. 247.

²⁸⁵ Cf. 787/60, *Rec.*, t. 7, p. 75-79.

²⁸⁶ 8493/79, précité.

²⁸⁷ 8160/78, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27 ; *D.*, p. 3 et 391, *ad. § premier*.

²⁸⁸ 7374/76, *X... c. Danemark*, Décis. 8 mars 1976, *D. R.*, t. 5, p. 157.

²⁸⁹ 8160/78, précité.

²⁹⁰ 3798/68, *Church of X... c. Royaume-Uni*, Décis. 17 déc. 1968, *Rec.*, t. 29, p. 70 ; *Ann.*, t. 12, p. 307 ; *D.*, p. 379. Décision jugée sommaire et insatisfaisante par Beddard, p. 78.

— Tel serait encore le *droit des étrangers à entrer et à rester dans un pays*.

Dans la même affaire, la Commission envisage le cas où les membres affectés sont des étrangers hors du pays, ou y résidant déjà, ayant un statut étudiant, un permis de travail ou un titre d'emploi, ou des étrangers admis à résidence temporaire, et où ils sont empêchés d'entrer ou de continuer à résider dans le pays. Elle rappelle qu'un droit général pour les étrangers d'entrer ou de résider dans un pays n'est garanti par aucune clause de la convention ²⁹¹.

— Tel serait aussi le *droit à n'être pas expulsé*.

Un Swami se plaignait d'un arrêté d'expulsion comme violant l'article 9. La Commission rappelle que selon sa jurisprudence le droit de ne pas être expulsé ne figure pas au nombre des droits énoncés dans la convention ²⁹² et que l'article 9 ne garantit pas par lui-même le droit pour un étranger de demeurer dans un pays donné. L'expulsion ne constitue donc pas en tant que telle une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 ²⁹³ sauf si elle vise à réduire l'exercice de ces droits et à étouffer la propagation de la religion de l'intéressé ou de ses adeptes. La Commission constate que le requérant avait librement manifesté sa religion, et que l'expulsion se justifiait par des raisons d'ordre public, non par l'objectif de supprimer la source d'une croyance non désirée ou de démanteler le groupe des fidèles ²⁹⁴.

Des membres d'une Église de Scientologie se plaignent que le refus d'un permis de résidence et que leur expulsion rompent leurs liens avec les amis de cette Église et invoquent l'article 9. La Commission relève qu'ils n'ont pas épuisé les recours internes ²⁹⁵.

B) Limites à la garantie.

Mais les droits, fussent-ils susceptibles d'être garantis, peuvent être restreints par les États, que ce soit par des « mesures nécessaires » prises en vertu du paragraphe 2 de l'article 9, ou des réserves faites à la convention.

1) *La restriction des « mesures nécessaires »* est prévue en effet au paragraphe 2 de l'article 9. En effet, l'article 9, comme d'autres articles de la convention, consacre un paragraphe à définir une liberté et un second à définir les restrictions autorisées. La Commission considère donc que la liberté de religion n'a pas un caractère absolu, mais est soumise aux restrictions fixées au second paragraphe ²⁹⁶.

La Commission peut donc, en deux temps, reconnaître que la liberté de religion a été violée, puis rechercher si la restriction était nécessaire ²⁹⁷. Mais elle peut ne pas juger nécessaire de statuer sur la violation de la liberté ou raisonner « dans la mesure où » il

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² 7465/76, *X... c. Danemark*, Décis. 29 sept. 1976, *D. R.*, t. 7, p. 153.

²⁹³ Voir *mutatis mutandis*, 7729/76, *Agee c. Royaume-Uni*, Décis. 17 déc. 1976, *D. R.*, t. 7, p. 164.

²⁹⁴ 8118/77, *Swami Omkarananda et Divine Light Zentrum c. Royaume-Uni*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105 ; *D.*, p. 390.

²⁹⁵ 12097/86, *Veronika Künzi-Brenziköfern c. Danemark*, Décis. 13 juill. 1987.

²⁹⁶ 8160/78, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 12 mars 1981, *D. R.*, t. 22, p. 27, *ad.*, § 5.

²⁹⁷ 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100. 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

pourrait y avoir une limitation, et constater que la limitation était possible et nécessaire au regard du paragraphe 2²⁹⁸ ou même sans l'invoquer²⁹⁹. Elle peut même se borner à constater que l'article premier « ne lui donne pas le droit d'empêcher ses semblables »³⁰⁰.

La Commission peut ainsi relever que la restriction n'a pas lieu « pour des motifs d'ordre philosophique ou religieux », mais « était justifiée selon le paragraphe 2 »³⁰¹.

L'article 9, paragraphe 2, use de formules assez semblables à celles des articles voisins : 8, 10, 11 et 12, et la Commission en contrôle et en précise l'application.

a) La restriction suppose d'abord des *conditions générales* : « la liberté de manifester sa religion ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique ».

— La restriction ne s'applique donc qu'à la *liberté de manifester sa religion*.

Le Conseil de l'Europe trouve « évident que les restrictions qui sont autorisées ne peuvent être apportées qu'à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions »³⁰². Si la liberté elle-même est absolue, sa manifestation peut être limitée³⁰³. Mais cette distinction est assez floue en pratique³⁰⁴.

— La restriction doit être prévue par la loi et constituer une mesure.

Le paragraphe 2 exige donc, et la garantie du législateur, et l'initiative de l'exécutif. La Commission rapproche les deux actes, tous deux générateurs de la restriction, et inclut la loi dans les mesures nécessaires³⁰⁵.

La Commission relève ainsi la loi dans le cadre du paragraphe 2. Elle constate ainsi que l'obligation faite à un éleveur d'adhérer au Service de santé était prévue par la loi³⁰⁶ ou que les mesures prises sur le site de Stonehenge étaient prescrites par les lois sur les sites archéologiques et sur le patrimoine national³⁰⁷.

Mais elle invoque aussi des lois, par exemple, des lois criminelles, des lois militaires, des lois fiscales, ou des lois d'assurance obligatoire pour justifier des restrictions à la liberté de religion, sans pour autant invoquer le paragraphe 2 (cf. *supra*, § I).

Mais la Commission ne relève parfois aucune loi particulière bien que dans le cadre du paragraphe 2 et n'apprécie que les mesures prises. Elle déclare ainsi que certaines me-

²⁹⁸ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 279. 1753/63, *X... c. Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Ann.*, t. 8, p. 175, *Rec.*, t. 16, p. 20. 2988/66, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 31 mai 1967, *Ann.*, t. 10, p. 473, *Rec.*, t. 23, p. 37. 5156/71, *L... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972.

²⁹⁹ 8118/77, *Swami Omkarananda*, *D. R.*, t. 25, p. 105, § 6.

³⁰⁰ 8741/79, *X... c. R. F. A.*, Décis. 10 mars 1981, *D. R.*, t. 24, p. 137.

³⁰¹ 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100.

³⁰² Rapport à la Conférence internationale des Droits de l'Homme de 1968, Strasbourg, 1967, p. 118, *ad. p.* 27.

³⁰³ Fawcett, p. 238. Nedjati, p. 175.

³⁰⁴ Fawcett, p. 238.

³⁰⁵ 1068/61, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278 ; *D.*, p. 395-396.

³⁰⁶ 1068/61.

³⁰⁷ 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

sures prises contre un prisonnier sont nécessaires dans une société démocratique au sens de l'article 9, paragraphe 2³⁰⁸.

— La restriction doit, au fond, être « nécessaire dans une société démocratique » : rappel de l'idéal démocratique et libéral du Conseil de l'Europe.

Ces conditions sont soumises à appréciation nationale, puis à contrôle international³⁰⁹.

L'appréciation est donc faite par l'autorité nationale, en principe le législateur. La Commission « déclare qu'en ce qui concerne les conditions posées au paragraphe 2, une large marge d'appréciation est laissée aux Parlements nationaux ». S'agissant de l'obligation faite à l'éleveur d'adhérer au Service de santé, elle constate que l'adoption de la loi a été jugée nécessaire par le Parlement³¹⁰. Mais la Commission peut n'invoquer aucune loi, et l'appréciation est celle de l'exécutif. S'agissant du refus d'exempter un objecteur de conscience du service civil de substitution et de la condamnation subséquente, deux membres de la Commission ont reconnu à l'État un pouvoir discrétionnaire dans le cadre du paragraphe 2³¹¹.

Mais cette appréciation fait l'objet d'un contrôle de la Commission et de la Cour. La Commission considère qu'il lui appartient en dernier ressort « de juger si une mesure prise par un gouvernement est conforme aux dispositions de ce paragraphe ». S'agissant de l'obligation d'adhérer au Service de santé, elle reconnaît la nécessité des « mesures prises par un gouvernement » et donc de la loi incriminée³¹². S'agissant du refus d'exempter l'objecteur de conscience, celui-ci invoquait sa liberté de religion, et le gouvernement se fondait sur le paragraphe 2. La Commission a vu là des questions complexes et a déclaré la requête admissible³¹³.

Cette nécessité est appréciée par la Commission selon trois facteurs.

Elle est d'abord appréciée « dans une société ». La Commission relève ainsi qu'une large marge d'appréciation est laissée au Parlement pour déterminer les intérêts vitaux de la Communauté, et qu'en l'espèce la prise de mesures appropriées, y compris l'adhésion au Service de santé, est dans l'intérêt de la communauté et, par conséquent, nécessaire dans une société moderne³¹⁴.

Elle est, de plus, appréciée « dans une société démocratique », et donc en fonction de ce que cette société tolère. La mesure peut donc porter atteinte à la liberté mais doit minimiser cette atteinte.

Enfin, la nécessité est appréciée par rapport au but protecteur recherché par le paragraphe 2. La Commission montre que la limitation a pour but la protection de la santé publique et ne sort pas du cadre de ce qui est nécessaire pour atteindre un tel but³¹⁵.

³⁰⁸ 1753/63, *X... c. Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20 ; *Ann.*, t. 8, p. 164 ; *D.*, p. 396, 398, 401. 6886/75, *X... c. Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100 ; *D.*, p. 398 et 405.

³⁰⁹ Castberg, p. 146. Fawcett, p. 237. Nedjati, p. 175.

³¹⁰ 1068/61.

³¹¹ 2299/64, *Grandrath c. R. F. A.*, rapport 12 déc. 1966, p. 31, 39-42.

³¹² 1068/61.

³¹³ 2299/64, *Grandrath c. R.F.A.*, Décis. 25 avr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 41 ; *Ann.*, t. 8, p. 25.

³¹⁴ 1068/61.

³¹⁵ 5156/71, *X... c. Pays-Bas*, Décis. 7 févr. 1972.

b) Mais *la restriction se fonde sur certains motifs*. Les mesures doivent être « nécessaires... à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ces motifs peuvent donc être publics ou non. Sécurité, ordre, santé, morale, sont tous conçus comme publics, le texte français étant plus net que l'anglais (*public safety, public order, health or morals*). Qu'ils s'appliquent à l'individu concerné pour protéger, par exemple, sa sécurité ou sa santé personnelle peut être discuté ; ils jouent en tout cas pour protéger les droits et libertés d'autrui ³¹⁶. La Commission apprécie ces différents motifs.

— La restriction peut tenir d'abord à des *motifs de sécurité et d'ordre publics*.

Il peut s'agir d'abord de l'ordre et de la sécurité dans la cité. Ainsi, un Swami se plaignait d'une expulsion et prétendait qu'elle visait à liquider son association. La Commission se demande donc si l'on voulait supprimer la source d'une croyance non désirée et démanteler un groupe de fidèles ; mais elle relève que l'arrêté d'expulsion était conforme à une condamnation pénale et motivée par l'ordre public, qu'elle n'a pas été exécutée, et estime que l'expulsion, même si elle doit ébranler l'association, ne constitue pas une atteinte aux droits du Swami ³¹⁷.

De même, l'ordre séculaire des Druides et son Frère directeur des cérémonies se plaignaient de la décision de fermer le site de Stonehenge, vieux de 4 500 ans, et d'interdire la cérémonie multimillénaire du solstice d'été en même temps que le Libre Festival de Stonehenge. La Commission justifie cependant les mesures prises. Les limitations sont prescrites par les lois, loi sur les sites archéologiques de 1979 et loi sur le patrimoine national de 1982. Elles répondent aux problèmes posés par le Festival, qui attire des foules et des groupes indisciplinés et entraîne des atteintes au site et des dommages au public. Les requérants eux-mêmes avaient renoncé à la cérémonie en 1985 ; les autorités responsables du site – National Trust et Patrimoine anglais – les représentants des Druides, le Conseil du Comté et le chef constable ont cherché en vain comment tenir la cérémonie et conclu au danger d'une cérémonie même limitée, et n'ont trouvé ni site de remplacement, ni mesure de substitution. La Commission conclut que la décision constitue une mesure publique de sécurité nécessaire à la protection de l'ordre public et à la protection des droits et libertés d'autrui ³¹⁸.

Il peut s'agir aussi de la sécurité dans la prison. Un détenu se plaignant de n'avoir pas la possibilité de manifester sa religion collectivement, la Commission répond, sans citer l'article 9, que c'est un trait inhérent de l'emprisonnement que certaines restrictions soient imposées à la liberté du prisonnier et ne trouve là aucune violation de sa liberté de religion ³¹⁹. Elle répond également à un prisonnier bouddhiste que le refus de lui accorder l'alimentation conforme aux prescriptions de sa religion constitue en l'espèce

³¹⁶ Fawcett, p. 249, oppose la sécurité individuelle et la santé publique, conçue pour protéger les autres.

³¹⁷ 8118/77, *Swami Omkarananda et Divine Light Zentrum c. Royaume-Uni*, Décis. 19 mars 1981, *D. R.*, t. 25, p. 105 ; *D.*, p. 390.

³¹⁸ 12587/86, *Chappell c. Royaume-Uni*, Décis. 14 juill. 1987.

³¹⁹ 4517/70, *Huber c. Autriche*, Décis. 19 déc. 1970, *Rec.*, t. 38, p. 90 ; *Ann.*, t. 14, p. 548 ; *D.*, p. 380 et 390.

l'exercice raisonnable par le gouvernement de son droit de prendre les mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection de l'ordre au sens de l'alinéa 2 ³²⁰.

Des détenus convertis au bouddhisme se plaignant d'être empêchés de pratiquer leur religion par diverses interdictions, la Commission dit ces mesures nécessaires à la protection de l'ordre public. Ainsi, l'interdiction du port de la barbiche est nécessaire à l'identification. L'interdiction du chapelet est liée à l'intérêt de la sécurité du prisonnier et au maintien de la discipline ³²¹. La rétention d'un ouvrage commandé par le détenu et intitulé *Une chorégraphie du corps et de l'esprit* se justifie par des développements illustrés sur les arts martiaux et les techniques de défense et prévient ainsi, selon la loi, la dissémination de la connaissance de techniques aussi dangereuses en prison ³²².

— La restriction peut tenir aussi à des *motifs de santé*.

Protection contre les accidents d'abord. Un cyclomotoriste sikh revendiquait le port du turban et se plaignait du casque obligatoire. La Commission, sans s'attacher à la signification religieuse du port du turban, répond que le port obligatoire du casque est une mesure de sécurité nécessaire aux cyclomotoristes et justifiée par la protection de la santé au titre de l'alinéa 2 ³²³. On a relevé qu'il s'agit ici plus de sécurité individuelle que de santé publique, qui met en cause la santé des autres ³²⁴ ; mais cette sécurité ne doit-elle pas être pour tous ?

Protection, aussi, contre l'insalubrité. Un détenu également sikh se plaignait de devoir nettoyer sa cellule et invoquait sa religion et sa culture pour s'y refuser. La Commission estime que leur religion peut interdire aux sikhs de caste élevée de balayer, mais que l'ingérence pouvait être considérée comme nécessaire, dans une société démocratique, à la protection de la santé du requérant et des autres détenus ³²⁵.

Protection, enfin, contre les épidémies. Un éleveur hollandais se plaignait de devoir adhérer au Service de santé pour posséder du bétail et objectait sa conscience de membre d'une Église réformée. La Commission constate que la loi a été jugée nécessaire par le Parlement pour prévenir la tuberculose bovine et estime que l'expression « protection de la santé » peut raisonnablement s'appliquer aux mesures prises pour la prévention des maladies dans le bétail, et conclut que des mesures comme l'adhésion au Service de santé sont nécessaires dans une société moderne ³²⁶.

Un marchand de bétail également hollandais se plaignait du système d'assurance obligatoire du bétail de boucherie, et même des clauses exemptant des objecteurs de conscience, comme contraires à ses convictions religieuses. La Commission est d'avis,

³²⁰ Cité in Conseil de l'Europe, *Case Law Topics*, Sujets de jurisprudence n° 1, *Les droits de l'homme dans les prisons*, 1971, p. 31.

³²¹ 1753/63, X... c. *Autriche*, Décis. 15 févr. 1965, *Rec.*, t. 16, p. 20 ; *Ann.*, t. 8, p. 174 ; *D.*, p. 396, 398, 401.

³²² 6886/75, X... C. *Royaume-Uni*, Décis. 18 mai 1976, *D. R.*, t. 5, p. 100 ; *D.*, p. 398 et 405.

³²³ 7992/77, X... c. *Royaume-Uni*, 12 juill. 1978, *D. R.*, t. 14, p. 234 ; *D.*, p. 403.

³²⁴ Fawcett, p. 249.

³²⁵ 8231/78, X... c. *Royaume-Uni*, Décis. 6 mars 1982, *D. R.*, t. 28, p. 5.

³²⁶ 1068/61, X... c. *Pays-Bas*, Décis. 14 déc. 1962, *Ann.*, t. 5, p. 278 ; *D.*, p. 402. Sur l'affaire aux Pays-Bas, Scheurer, p. 397.

dans la mesure où le système incriminé pourrait limiter la liberté de religion, que cette limitation a pour but la protection de la santé publique ³²⁷.

— La restriction pourrait aussi tenir à la protection de la *morale publique*.

La Commission n'a jamais relevé qu'une manifestation de la liberté de religion paraisse contrarier cette morale.

— La restriction peut tenir, enfin, aux *droits et libertés d'autrui*.

Et d'abord leurs droits et libertés religieux. Un requérant se plaint d'être contraint, malgré ses convictions, de se faire enterrer dans un cimetière plein de symboles chrétiens. La Commission objecte que l'article 9, paragraphe premier, ne lui donne pas le droit d'empêcher ses semblables de décorer leurs tombes à l'aide de symboles religieux ³²⁸.

Mais la liberté de religion doit respecter d'autres droits et libertés des autres. Ainsi, au marchand de bétail se plaignant de l'assurance obligatoire, la Commission répond que cette limitation a pour but la protection des droits et libertés d'autrui ³²⁹. Et au Hollandais se plaignant du système d'assurance automobile obligatoire pour des motifs de conscience, la Commission répond que le but de l'assurance obligatoire est de sauvegarder les droits des éventuelles victimes d'accidents et évoque les restrictions nécessaires « à la protection des droits et libertés d'autrui » ³³⁰.

Enfin, s'agissant du Sikh obligé de porter un casque, la Commission invoquant la protection de la santé, on a considéré que cette protection se limite à celle des autres mais peut être mise à leur charge financière ³³¹.

2) *Des réserves* à la convention permettent également aux États d'apporter des dérogations limitées.

a) Ces réserves permettent à un État de devenir Partie contractante, mais de garder certaines particularités législatives. Elles sont de deux types.

— Ce sont d'abord les réserves à la *convention* au sens strict.

L'article 64 permet de formuler une réserve à la convention au moment de la signature ou de la ratification, au sujet d'une disposition particulière, à l'exclusion de toute réserve de caractère général. Il suppose qu'une loi en vigueur n'est pas conforme à cette disposition conventionnelle et impose que la réserve comporte un bref exposé de la loi en cause.

Peu d'États ont fait une telle réserve à l'article 9. La Suisse a fait une réserve au sujet de deux articles de sa Constitution : l'article 51 interdisant l'ordre des Jésuites et les ordres religieux jugés dangereux et l'article 52 interdisant de fonder de nouveaux cou-

³²⁷ X... c. Pays-Bas, Décis. 7 févr. 1972.

³²⁸ 8741/79, X... c. R. F. A., Décis. 10 mars 1981, D. R., t. 24, p. 137.

³²⁹ 5156/71, X... c. Pays-Bas, Décis. 7 févr. 1972.

³³⁰ 2988/66, x... c. Pays-Bas, Décis. 31 mai 1967, Rec., t. 23, p. 137 ; Ann., t. 10, p. 473 ; D., p. 398 et 404.

³³¹ 7992/77, précité. Fawcett, p. 249.

vents ou ordres religieux ou de rétablir ceux supprimés³³². Et la Norvège a fait une réserve sur l'article 2 de sa Constitution du 17 mars 1914 énonçant que « les Jésuites ne sont pas tolérés » et sur une loi du 27 juin 1891 exigeant que les dissidents religieux – les personnes n'appartenant pas à l'Église d'État – ne puissent tenir que des réunions publiques.

— Des réserves peuvent aussi assortir la *déclaration* reconnaissant la compétence obligatoire de la Commission en matière de recours individuels (art. 25) ou celle de la Cour (art. 46). Les deux articles ne visent pas les réserves, mais reproduisent les formules de l'article 36, paragraphe 2, du statut de la Cour internationale de justice et peuvent être interprétés comme ce texte en faveur des réserves.

Ainsi, la Turquie, dans une déclaration du 28 janvier 1987, reconnaît la compétence obligatoire de la Commission à être saisie de requêtes individuelles sous réserve, notamment, que la notion de « société démocratique » qui figure au paragraphe 2 de l'article 9 doit être comprise conformément aux principes énoncés dans la Constitution turque.

b) Toutefois, ces réserves doivent être *minimisées*, parce qu'elles affaiblissent l'intégrité de la convention.

— D'abord, elles doivent être en principe *prévenues*.

Ainsi, l'État doit en principe abroger la loi incompatible pour se mettre en règle avec la convention et la ratifier sans réserve. Ainsi, la Suisse a abrogé les dispositions interdisant les Jésuites à la suite de la votation populaire du 20 mai 1973 entre la date de la signature (21 décembre 1972) et celle de la ratification (1974)³³³.

Mais il peut aussi dire la loi compatible avec la convention en se prévalant de la restriction autorisée par le paragraphe 2. Ainsi, la Suisse a fait valoir que l'article 25 *bis* de sa Constitution, qui interdit le mode d'abattage consistant à saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis, mode pratiqué par le rite juif, paraît lié à la protection des animaux et par là à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publiques, et est donc autorisé par ce paragraphe 2. Elle n'a donc pas fait de réserve au sujet de ce texte³³⁴.

— D'autre part, les réserves peuvent être *retirées*, et devraient l'être dès que possible. L'État peut donc formuler une réserve, mais prendre le temps de conformer son droit interne à la convention et procéder à l'abrogation de la loi et au retrait de la réserve.

³³² Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention, 9 déc. 1968, *Feuille fédérale*, 31 déc. 1968, n° 52, p. 1126. Charles Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1969, p. 493-495, 1970, p. 512-513.

³³³ Charles Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1973, p. 900, 1974, p. 299.

³³⁴ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention, 9 déc. 1968, *Feuille fédérale*, 31 déc. 1968, n° 2, p. 1126.

Ainsi, la Norvège a abrogé l'article 2 de sa Constitution interdisant les Jésuites et retiré sa réserve en 1956³³⁵. Elle a même abrogé la loi relative aux dissidents par la loi du 13 juin 1969.

* *
*

La jurisprudence des organes de Strasbourg à propos de la liberté de religion évoque assez équilibre et paix.

Tout d'abord, entre États et religions. La liberté religieuse est placée sous la garantie des États, mais abandonnée à la discrétion de l'État dans l'administration et des Églises dans leur sein. Elle est ainsi modulée selon certaines composantes publiques et religieuses, mais sous réserve de certaines limitations publiques.

Paix et équilibre jouent aussi entre religions. La liberté de religion doit être reconnue aux grandes religions, mais aussi aux groupes minoritaires dans la communauté nationale »³³⁶. Or, les affaires sont en somme peu nombreuses ; elles impliquent moins les grandes religions que des groupes marginaux, et mettent en cause moins les grandes libertés, celle de choisir, de pratiquer sa religion, que certaines libertés souvent secondaires, parfois futiles, de la manifester.

Une paix religieuse semble donc régner dans une Europe occidentale politiquement et religieusement mûrie et sage. Comment saura-t-elle affronter les défis de demain, le défi politique de l'élargissement de l'Europe, mais surtout les défis religieux des intégrismes issus du passé comme des sectes tourmentées d'avenir ?

³³⁵ Décret royal du 30 nov. 1956. Cf. *Ann.*, t. I, p. 41. Rapport du Conseil de l'Europe à la Conférence internationale des Droits de l'Homme de 1968, Strasbourg, 1967, p 148, *ad. p.* 27 ; Fawcett, p. 237 ; Partsch, p. 194 ; Vasak, p. 129.

³³⁶ K. Vasak, p 53.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- N. Antonopoulos, *La jurisprudence des organes de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Leyde, 1962, 262 p., *ad. p.* 156-160.
- Ralph Beddard, *Human Rights in Europe*, Londres, 1980, 218 p., *ad. p.* 76-79.
- Fred Castberg, *The European Convention on Human Rights*, édité par T. Opsahl et L. Ouchterlony, Leyde, 1974, 198 p., *ad. p.* 146-149, 155.
- J. E. S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 1969, 1^{re} éd., 368 p., *ad. p.* 198-209 ; 2^{ème} éd., 1987, 444 p., *ad. p.* 235-251.
- Jochen Abr. Frowein, « Freedom of religion in the practice of the European Commission and Court of Human Rights », *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Volkerrecht*, 1986, tome 46, n° 2, p. 249-260.
- Francis S. Jacobs, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 1975, 286 p.
- Pierre Lanares, *La liberté religieuse dans les conventions internationales et dans le droit public général*, Thèse, Genève, 1964, 286 p., *ad. p.* 168-169 et 191-201.
- Pierre Lanares, « La liberté religieuse et la Convention européenne des Droits de l'homme », *Conscience et liberté*, Berne, 1971, n° 1, p. 48-58 (s'attache aux mécanismes plus qu'à l'article 9 de la convention).
- Clovis M. Morisson, *The developing European Law of Human Rights*, Leyde, 1967, 248 p., *ad. p.* 138-139.
- Zain M. Nedjati, *Human Rights under the European Convention*, Amsterdam, 1978, 298 p., *ad. p.* 173-176 et 208.
- Karl Josef Partsch, *Die Rechte und Freiheiten den Europäischen Menschenrecht Konvention*, Berlin, 1966, 284 p., *ad. p.* 190-198.
- J. Raymond, « Les droits garantis par la convention », *Revue des Droits de l'homme*, vol. 3, 1970, p. 289-312, *ad. p.* 307.
- A. H. Robertson, *Human Rights in Europe*, Manchester, 1^{ère} éd., 1963, 280 p. *ad. p.* 28.
- U. Scheuner, in *Les droits de l'homme en droit interne et international*, Actes du 2^e colloque sur la Convention de Rome (Vienne, 1965), Bruxelles, 1968, 592 p., *ad. p.* 395-401.
- Guido Van de Berghe, *Political Rights for European Citizens*, Aldershot, 1982, *ad. p.* 53.
- Karel Vasak, *La Convention européenne des Droits de l'homme*, Paris, 1968, 237 p. *ad. p.* 103-105.
- Gordon L. Weil, *The European Convention on Human Rights*, Leyde, 1963, 260 p., *ad. p.* 63-64.
- Jurisprudence : Recueil des décisions de la Commission européenne des Droits de l'homme*, de 1960 à 1974, Strasbourg, tomes 1 à 46. *Décisions et rapports de la Commission européenne des Droits de l'homme*, depuis 1975, Strasbourg, tomes 1 à 48. *Annuaire des Droits de l'homme*, depuis 1975, Strasbourg, tomes 1 à 27.
- Répertoires : Répertoire de la jurisprudence relative à la Convention européenne des Droits de l'homme*, 1955-1967, éd. 1970, 524 p., p. 186-195. *Manuel de la Convention européenne des Droits de l'homme*, Strasbourg, 1963, 160 p., Ercman, *Guide to case-law, Guide de jurisprudence*, Vienne, 1981, 530 p., *ad. p.* 200-205. W. Braumeller, *Guide to case-law, Guide de jurisprudence*, Vienne, 1981. *Digest of Strasbourg Case Law relating to the European Convention on Human Rights*, vol. 3, 1984, p. 365-406.