



Strasbourg, le 23 mars 2007

CDL-AD(2007)006

Etude n° 406 / 2006

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT PRELIMINAIRE

**SUR LES LEGISLATIONS NATIONALES D'EUROPE
RELATIVES AU BLASPHEME,
AUX INSULTES A CARACTERE RELIGIEUX
ET A L'INCITATION A LA HAINE RELIGIEUSE**

**adopté par la Commission
à sa 70e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2007)**

sur la base des observations de

**M. Louis-Léon CHRISTIANS (Expert, Belgique)
M. Pieter van DIJK (Membre, Pays-Bas)
Mme Finola FLANAGAN (Membre, Irlande)
Mme Hanna SUCHOCKA (Membre, Pologne)**

I. Introduction

1. Dans sa Résolution 1510(2006) intitulée *Liberté d'expression et respect des croyances religieuses*¹, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné la question de savoir si le respect des croyances religieuses justifie de limiter la liberté d'expression et, le cas échéant, dans quelle mesure. Elle a estimé que la liberté d'expression ne doit pas être davantage restreinte pour répondre à la sensibilité croissante de certains groupes religieux, tout en insistant sur le fait que les incitations à la haine à l'encontre de quelque groupe religieux que ce soit sont incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée a décidé de reprendre l'examen de cette question sur la base d'un rapport sur la législation relative au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine à l'encontre de personnes au motif de leur religion, après avoir fait le point sur les différentes approches en Europe, y compris [...] les rapports et les recommandations [...] de la Commission de Venise.

2. Par une lettre datée du 11 octobre 2006 et au nom de Mme Sinikka Hurskainen, rapporteur de la Commission de la culture, de la science et de l'éducation pour cette question, le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire a chargé la Commission de Venise de préparer un document synoptique sur les lois et pratiques nationales en matière de blasphème et d'infractions apparentées, à caractère religieux, en Europe.

3. La Commission de Venise a rapidement constitué en son sein un groupe de travail composé de M. Pieter van Dijk (membre, Pays-Bas), de Mme Finola Flanagan (membre, Irlande) et de Mme Hanna Suchocka (membre, Pologne). M. Louis-Léon Christians, Professeur à l'Université de Louvain, Belgique, a été invité à rejoindre le groupe en qualité d'expert et à collecter les dispositions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine. Le rapport préliminaire de M. Christians a été soumis à la Commission de Venise en décembre 2006; il a ensuite été complété et mis à jour, si nécessaire, par les membres de la Commission, et finalisé par le Secrétariat (Annexe I). Il réunit les dispositions légales en vigueur dans tous les Etats membres du CdE, ainsi que certaines références à la jurisprudence pertinente des tribunaux internes.

4. La demande soumise à la Commission de Venise a fait l'objet d'une discussion préliminaire lors de la réunion que sa Sous-Commission sur les droits fondamentaux a tenue à Venise le 13 décembre 2006. A cette réunion, comme il était impossible, en raison des contraintes de temps, de réunir une information complète sur la pratique et la jurisprudence de tous les Etats membres du CdE, il a été décidé qu'un questionnaire plus détaillé serait envoyé à quelques pays spécifiques afin d'obtenir des indications sur les tendances et problèmes actuels en Europe, ainsi que sur les pratiques juridiques correspondantes. Ce questionnaire a été envoyé à douze pays (Albanie, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Turquie et Royaume-Uni). Onze réponses ont été renvoyées (Annexe II).

5. Le Groupe de travail s'est également appuyé sur des documents et des informations collectées par le Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) sur les législations nationales sur les incitations à la haine².

6. Le Groupe de travail a échangé des informations avec le Comité d'experts cité ci-dessus et avec le Secrétariat de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)³, et souhaite les remercier pour leur collaboration qui s'est avérée très utile.

¹ Adoptée par l'Assemblée parlementaire le 28 juin 2006 (19^e séance)

² GT-DH-DV A (2006)008 Addendum, Les droits de l'homme dans une société multiculturelle, Compilation des réponses des Etats membres au questionnaire sur le discours de haine. Ces informations concernent 37 pays.

³ http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/1-ECRI

7. *La Commission a disposé de relativement peu de temps pour la préparation de ce rapport. Sachant que la Commission de la culture, de la science et de l'éducation souhaite recevoir une contribution avant sa réunion d'avril, la Commission a préparé une brève analyse et des conclusions préliminaires, qui n'ont toutefois rien d'exhaustif. La Commission souhaite poursuivre sa réflexion sur la question et préparera un rapport plus complet en temps utile.*

8. *Le présent rapport a été examiné le 15 mars 2007 à la réunion de la Sous-Commission sur les droits fondamentaux, et a ensuite été adopté par la Commission à sa 70^e Session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).*

II. Observations générales

9. La liberté d'expression, qui est garantie par l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, constitue l'un des fondements essentiels de toute société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent.⁴ Dans une société démocratique, les groupes religieux doivent, tout comme les autres groupes, tolérer les critiques dans les déclarations publiques et les débats relatifs à leurs activités, leurs enseignements et leurs croyances, à condition que ces critiques ne constituent pas des insultes délibérées et gratuites, ni une incitation à perturber la paix publique ou à exercer une discrimination à l'encontre des personnes adhérant à une religion donnée.

10. En Europe, l'on voit en fait se développer une prise de conscience du fait que la liberté d'expression constitue certes un droit fondamental et primordial dans une démocratie, mais qu'il peut, et devrait même, être restreint pour interdire l'expression d'opinions qui peuvent être qualifiées d'incitation à la violence, à la haine et/ou à la discrimination. Il est beaucoup plus difficile de tomber d'accord sur la mesure dans laquelle il est nécessaire de limiter la liberté d'expression pour protéger les croyances et pratiques religieuses de certains particuliers ou groupes de personnes.

11. En effet, le deuxième alinéa de l'Article 10 dispose que l'exercice de la liberté d'expression comportant des devoirs et des responsabilités, il peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

12. La garantie du respect des convictions religieuses d'autrui vise à assurer la "protection des droits et libertés d'autrui" et la "protection de l'ordre et de la sûreté publique", qui sont des buts que l'on peut légitimement invoquer pour restreindre le droit à la liberté d'expression.⁵ En effet, les Etats sont tenus de protéger les croyances religieuses contre les attaques injustifiées ou offensantes afin de garantir la paix religieuse.⁶ Toutefois, le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique signifient que le droit à la liberté d'expression n'implique pas qu'un individu doive être à l'abri de l'expression de points de vue religieux pour la simple raison qu'ils sont différents des siens.⁷

⁴ CEDH, arrêt *Giniewski c. France* du 31 janvier 2006, § 43.

⁵ Voir notamment CEDH, arrêt *Murphy c. Irlande* du 10 juillet 2003, § 64

⁶ CEDH, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994.

⁷ CEDH, *Murphy*, cit. § 72.

13. Au nombre des devoirs et des responsabilités de ceux qui exercent leur droit d'exprimer librement leur avis il est légitime d'inclure, dans le contexte des opinions et croyances religieuses, l'obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain.⁸

14. Dans ce contexte l'on note, malgré la sécularisation progressive de l'Europe, un intérêt croissant pour la protection des sentiments religieux envisagée comme une partie intégrante du droit au respect de la religion et des croyances de chacun. Comme nous l'avons vu ci-dessus, on peut légitimement estimer que le respect des sentiments religieux des croyants, tel qu'il est notamment garanti à l'Article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, est susceptible d'être violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse ou par des atteintes offensantes à des principes ou dogmes religieux; elles peuvent, dans certaines circonstances, passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique⁹. La Convention doit se lire comme un tout et, par conséquent, l'interprétation et l'application de l'article 10 doivent s'harmoniser avec la logique de l'Article 9 et de la Convention dans son ensemble (voir également l'Article 17).

15. Comme nous l'avons vu ci-dessus, dans une société démocratique ce droit à la liberté d'expression – qui comprend le droit pour chacun de communiquer au public des idées sujettes à controverse et, par implication, le droit, pour les personnes intéressées, de prendre connaissance de ces idées - doit être mis en balance avec la nécessité de permettre aux autres personnes de jouir de leur droit au respect de leur religion et de leurs croyances, et avec l'intérêt général de préserver l'ordre public (y compris la "paix religieuse").

16. Les restrictions imposées au droit à la liberté d'expression doivent être "prévues par la loi". La nature et la qualité de la législation nationale sont donc importantes, tout comme l'interprétation et l'application de la loi, qui dépend de la pratique. En effet, le droit interne est interprété et appliqué par les tribunaux internes, qui sont responsables de mettre en balance les divers intérêts en présence et de décider si une atteinte au droit à la liberté d'expression est nécessaire dans une société démocratique, et surtout si elle est proportionnée au but légitime visé.

17. Les Etats membres jouissent d'une marge d'appréciation certaine mais pas illimitée. L'absence de conception uniforme, parmi les pays européens, des exigences afférentes à la protection des droits d'autrui s'agissant des attaques contre des convictions religieuses, élargit la marge d'appréciation des Etats contractants, lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou de la religion.¹⁰ Ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fortement dans le temps et dans l'espace, spécialement à notre époque caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions: c'est pourquoi les autorités de l'Etat sont mieux placées que le juge international pour apprécier ce qui est "nécessaire dans une société démocratique".¹¹

18. Une interdiction ou une restriction de la liberté d'expression peut être justifiée en se fondant sur l'Article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit d'exploiter un droit ou une liberté dans le but de détruire des droits ou libertés d'autrui ou de les soumettre à des limitations plus amples que celles prévues par la Convention¹². Personne ne doit pouvoir

⁸ CEDH, Otto-Preminger-Institut, cit., § 49.

⁹ CEDH, Otto-Preminger-Institut, cit., § 47

¹⁰ CEDH, Giniewski, cit., § 44; arrêt Aydin Tatlav c. Turquie du 2 mai 2006, §§ 26,27..

¹¹ CEDH, Murphy, cit., § 67

¹² CEDH, Décision Garaudy c. France, 24 juin 2003.

se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention¹³. Nul n'a le droit d'abuser de son droit à la liberté d'expression pour détruire ou pour soumettre à des limitations injustifiées le droit au respect des croyances religieuses d'autrui.

III. **Législations nationales relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse**

19. L'Assemblée parlementaire a demandé un document de synthèse sur les lois et pratiques nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe relatives aux infractions à caractère religieux, dans le contexte des restrictions réciproques de la liberté d'expression et de la liberté de religion.

20. Cela amène à poser la question suivante:

dans quelle mesure les lois nationales pertinentes (pénales pour la plupart) sont-elles adaptées et/ou efficaces pour l'instauration d'un équilibre approprié entre le droit à la liberté d'expression et celui au respect des croyances de chacun, et est-il nécessaire de compléter la législation?

21. La Commission observe en premier lieu que, dans sa Recommandation de politique générale n° 7¹⁴, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a notamment formulé les recommandations suivantes pour le droit pénal interne:

"18. La loi doit ériger en infractions pénales les comportements suivants s'ils sont intentionnels:

- a) l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination,
- b) les injures ou la diffamation publiques ou
- c) les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique;
- d) l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes;
- e) la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre;
- f) la diffusion ou la distribution publiques, la production ou le stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations visées au paragraphe 18 a), b), c), d) et e); [...]

22. Même si cette recommandation a été adoptée il y a environ cinq ans et si d'importants événements sont intervenus depuis, la Commission considère que ce texte reste très pertinent. Elle note en particulier que la pénalisation de la diffamation fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, recommandée par l'ECRI, n'est pas incompatible avec la tendance à la dépénalisation de la diffamation, qui concerne plus particulièrement les affaires de critiques à l'encontre de politiciens et d'autres personnalités publiques. La Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté du discours politique dans les médias, adoptée en février 2004, indiquait que la diffamation ou l'insulte par les médias ne devrait pas entraîner de peine de prison, *sauf si cette peine est strictement*

¹³ CEDH, arrêt *Lawless c. l'Irlande*, du 1^{er} juillet 1961, Série A n° 3, p. 45, § 7.

¹⁴ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée par l'ECRI le 13 décembre 2002, consultable à l'adresse http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1-policy_recommendations/recommendation_n7/3-Recommendation_7.asp

nécessaire et proportionnée au regard de la gravité de la violation des droits ou de la réputation d'autrui, en particulier si d'autres droits fondamentaux ont été sérieusement violés à travers des déclarations diffamatoires ou insultantes dans les médias, comme le discours de haine (c'est nous qui soulignons).

23. La Commission note que pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (hormis, apparemment, Andorre, la Géorgie, le Luxembourg et Saint-Marin) prévoient un délit d'incitation à la haine. En droit interne, le terme "haine" recouvre en général indistinctement la haine au motif de la race, de la nationalité ou de la religion¹⁵ (parfois cette haine peut également être motivée par le sexe ou l'orientation sexuelle, les convictions politiques, la langue, le statut social, ou par un handicap physique ou mental). Dans certains pays, l'incitation à la haine doit troubler l'ordre public pour devenir un délit (Albanie, Arménie, Autriche, Allemagne). L'intention d'attiser la haine constitue généralement un élément nécessaire pour qu'il y ait délit, et le caractère public des agissements visés l'est toujours.

24. La plupart des Etats prévoient des peines spécifiques, et plus strictes ou plus lourdes, pour l'incitation à la haine par le biais des médias.

25. Les insultes à *caractère religieux* constituent une infraction pénale dans un peu plus de la moitié des Etats membres (alors que les insultes proprement dites sont en général considérées comme un délit pénal ou administratif dans tous les pays). Le "négationnisme", défini comme la négation en public de faits historiques ou de génocides à des fins raciales, est un crime dans un petit nombre de pays (Autriche, Belgique, France, Suisse).

26. Le blasphème ne constitue une infraction que dans une minorité d'Etats membres (dix), et même dans ceux-là les poursuites sont, de nos jours, devenues rares. Cela s'explique partiellement par le fait que dans la plupart des pays d'Europe, l'homogénéité religieuse est moindre aujourd'hui qu'à l'époque où ces dispositions ont été mises en place.

27. La Commission constate que la frontière entre les insultes à caractère religieux et les incitations à la haine devient facilement floue, et que la ligne de démarcation, dans un discours insultant, entre l'expression d'idées et l'incitation à des actions est souvent difficile à tracer. (Il en va de même pour les incitations à la haine, mais cette infraction consiste spécifiquement, dans la plupart des pays, à inciter tout simplement à la *haine*, et non à commettre des actes violents). Il convient de se demander s'il serait souhaitable d'ériger en infraction pénale les insultes à *caractère religieux*, ou plutôt de prévoir une infraction spécifique "d'incitation à la haine religieuse" comme l'a récemment fait, à l'issue d'un très long débat, le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles).

28. La Commission constate qu'en matière de liberté d'expression, une différence semble exister entre les insultes à caractère raciste et celles à caractère religieux: si chacun a hérité de sa race et ne peut en changer, ce n'est pas le cas de la religion, qui repose au contraire sur des

¹⁵ Dans sa Recommandation de politique générale précitée, l'ECRI donne au «racisme» la définition de "la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes"; l'ECRI désigne par l'expression «discrimination raciale directe» "toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable." Notons toutefois que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment déclaré qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou d'une manière décisive sur l'origine ethnique d'une personne ne peut avoir de justification objective dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect pour les différentes cultures." (Cour européenne DH, arrêt Timishev c. la Russie du 13 décembre 2005 (définitif le 13 mars 2006), § 58).

principes et des valeurs que le croyant a tendance à considérer comme l'unique vérité¹⁶. Cet aspect pourrait inciter à qualifier de licite un éventail plus large de critiques visant une religion que de manques de respect à l'encontre d'une race. D'autre part, n'oublions pas que des instruments internationaux et le droit interne de la plupart des pays mettent la race et la religion sur un pied d'égalité et les considèrent comme des motifs d'interdiction de la discrimination et de l'intolérance.

29. Notons également qu'une insulte à l'égard d'un principe ou d'un dogme, voire d'une représentant d'une religion, ne revient pas nécessairement à insulter une personne qui croit en cette religion. La différence entre la diffamation d'un groupe et celle d'un individu est discutable, même si la Cour européenne des droits de l'homme a récemment spécifié qu'une attaque à l'encontre d'un représentant d'une église ne discrédite ou ne rabaisse pas nécessairement une partie de la population en raison de son appartenance à cette religion¹⁷ et que les critiques à l'égard d'une doctrine ne comportent pas nécessairement des attaques contre des convictions religieuses en tant que telles¹⁸.

30. La Commission est consciente que ces questions sont extrêmement sensibles et complexes. Afin de dégager une conclusion, la Commission s'efforce d'adopter une approche pragmatique dans l'évaluation des éventuels avantages et inconvénients d'une intervention législative supplémentaire dans ce domaine. La Commission note également que la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les Etats contractants ont généralement une plus grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion, et qu'ils n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses. Grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leur pays, les autorités de l'Etat se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences par rapport aux droits d'autrui, comme sur la « nécessité » d'une « restriction » destinée à protéger contre ce genre de publications les personnes dont les sentiments et les convictions les plus profonds en seraient gravement offensés¹⁹.

31. Sur le plan des avantages, il convient de souligner qu'une intervention législative peut envoyer un signal fort à tout le monde, qu'il s'agisse des victimes potentielles ou des délinquants en puissance, en les avertissant du fait que les déclarations et publications gratuitement offensantes ne sont pas tolérées dans une démocratie efficace.

32. A l'inverse, il faut être conscient de certains effets contre-productifs de tels efforts. L'intention d'un auteur de déclarations orales ou écrites, l'impact de ses agissements et le contexte politique, social ou scientifique où interviennent les déclarations ou publications contestées sont autant d'éléments difficiles à évaluer et à mettre en balance pour les autorités de poursuite et pour les tribunaux. Ces motifs, ainsi que les raisons d'opportunité que peuvent invoquer les autorités de poursuite en raison de leur pouvoir discrétionnaire, font que l'on risque de ne jamais voir se concrétiser les espoirs de poursuites et de condamnations que de nouvelles lois spécifiques pourraient faire miroiter. De plus, une attitude trop militante de la part de telles autorités pourraient placer les groupes ou personnes accusés en position de victimes opprimées, et par conséquent leur offrir de la publicité et rallier le public à leur cause (les ériger en martyrs).

¹⁶ Il est vrai que la frontière entre la race et la religion est floue. Cf. un exemple récent dans le document de la Commission européenne "*Religion and belief discrimination in Employment – the EU law*" (discrimination au motif de la religion et des croyances au travail – le droit de l'Union), Partie V, pp. 34-35, novembre 2006.

¹⁷ CEDH, Klein c. la Slovaquie, arrêt du 31 octobre 2006, § 51

¹⁸ CEDH, Giniewski, cit. § 51

¹⁹ CEDH, Murphy, cit. § 67.

33. L'examen de la législation et de la pratique en vigueur permet à la Commission de conclure que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont une législation potentiellement à même de protéger tant la liberté d'expression que le droit au respect des croyances religieuses. Etant donné ce qui précède, la Commission a donc conclu qu'il n'est dans l'ensemble pas nécessaire de promulguer de nouvelles lois. Il est préférable de concentrer les efforts sur une application complète, correcte et non discriminatoire de la législation existante.

34. Dans la mesure où il peut exister des différences d'importance accordée aux diverses motivations inadmissibles en matière d'insultes ou d'incitations à la haine (telles que la "race" et la "religion"), ou à la position d'un groupe religieux comme victime par opposition à l'auteur d'une infraction, la Commission considère que ces différences devraient soit être évitées, soit être dûment justifiées.

35. Les tribunaux sont bien placés pour faire appliquer les règles du droit dans le cadre de tels problèmes et pour tenir compte des faits spécifiques de chaque situation qui se présente.

36. Cela ne signifie toutefois pas qu'il convient d'éviter les débats sur ces questions dans le grand public. Les tribunaux doivent refléter l'opinion publique dans leurs décisions afin d'éviter que ces dernières ne soient pas comprises ou acceptées, ou qu'elles manquent de légitimité.

37. S'agissant de "la sensibilité croissante de certains groupes religieux", pour reprendre l'expression utilisée par l'Assemblée parlementaire, la Commission considère que les autorités nationales doivent bien évidemment en tenir compte quand elles décident s'il convient ou non d'imposer et de mettre en oeuvre une restriction de la liberté d'expression. De ce point de vue, toute déclaration générale sur l'opportunité de restreindre la liberté d'expression en raison de ces sensibilités, risque d'être incorrecte ou trompeuse. Outre la protection des "droits d'autrui", celle de l'ordre ou de la sécurité publiques permet légitimement de restreindre la liberté d'expression: quand les sensibilités dégénèrent en troubles et menacent la paix publique, les Etats peuvent se voir contraints de prendre les mesures qui s'imposent; ils disposent d'une large marge d'appréciation à cet égard.

38. Parallèlement, les sociétés démocratiques ne doivent pas être prises en otage par ces sensibilités. Le seuil de sensibilité de certains groupes religieux peut s'avérer trop bas dans certaines circonstances particulières, et des incidents peuvent même se produire dans des lieux différents, et parfois très distants, de l'endroit où un problème est survenu au départ, et cela ne devrait pas constituer d'office une raison d'empêcher toute forme de discussion sur des questions religieuses touchant à ladite religion: sans quoi, le droit à la liberté d'expression dans une société démocratique risque d'être compromis. Il convient, par conséquent, de prendre en compte de toute urgence les recommandations de l'APCE, de l'ECRI et de nombreuses autres institutions qui mettent l'accent sur la nécessité de promouvoir le dialogue et une éthique de la communication à la fois pour les médias et pour les groupes religieux. L'éducation, qui peut apporter une meilleure compréhension des convictions des autres et une tolérance accrue, doit également être envisagée comme un outil essentiel dans ce domaine.

IV. Conclusions provisoires

39. Etant donné le peu de temps dont elle a disposé, la Commission n'est parvenue qu'à des conclusions provisoires qui ne doivent en aucun cas être considérées comme exhaustives ou définitives.

40. La Commission rappelle d'emblée que dans une société démocratique, les groupes religieux doivent tolérer, tout comme les autres groupes de la société, les déclarations et débats publics critiques envers leurs activités, leurs enseignements et leurs croyances, à condition que ces critiques ne constituent pas des insultes délibérées et gratuites, ni des

incitations à troubler la paix publique ou à faire de la discrimination à l'encontre des adeptes d'une religion donnée.

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

42. Le fait d'élargir spécifiquement à celles à caractère *religieux* la qualification en infraction pénale des insultes peut présenter des avantages et des inconvénients. Sur le plan des avantages, cela peut envoyer un signal fort à tout le monde, qu'il s'agisse des victimes potentielles ou des délinquants potentiels, en les avertissant du fait que les déclarations et publications gratuitement offensantes ne sont pas tolérées dans une démocratie efficace. Cela pourrait également contribuer à la défense de l'ordre et à la prévention du crime. S'agissant des inconvénients, il peut s'avérer peu réaliste de faire naître des attentes en matière de poursuites des crimes à caractère religieux parce qu'il est très difficile de démontrer de telles infractions; de plus, une attitude trop militante de la part des autorités de poursuite pourraient engendrer des "martyrs" et amplifier les effets de propagande de déclarations insultantes et injustifiées, et parallèlement induire de l'autocensure.

43. L'examen de la législation et de la pratique en vigueur permet à la Commission de conclure que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont une législation potentiellement à même de protéger tant la liberté d'expression que le droit au respect des croyances religieuses. Par conséquent, la Commission considère qu'il n'est en principe pas nécessaire de promulguer de nouvelles lois spécifiques sur le blasphème, les insultes à caractère religieux et l'incitation à la haine religieuse. Les Etats pourraient malgré tout souhaiter se doter de telles lois pour des raisons qui leur paraissent justifiées. Cela ne deviendra une obligation positive si, dans certaines circonstances spécifiques, elles s'avèrent nécessaires pour rendre effective la jouissance des droits concernés.

44. Il est préférable de concentrer les efforts sur une application complète, correcte et non discriminatoire de la législation existante. Toute différence d'importance accordée aux diverses motivations inadmissibles en matière d'insultes ou d'incitations à la haine (telles que la "race" et la "religion"), ou à la position d'un groupe religieux comme victime par opposition à l'auteur d'une infraction, devrait être soit évitée, soit dûment justifiée.

45. Comme l'a fait observer la Cour européenne des droits de l'homme, les tribunaux internes sont bien placés pour faire appliquer les règles du droit dans le cadre de tels problèmes et pour tenir compte des faits spécifiques de chaque situation qui se présente.

46. Les autorités nationales doivent prendre en compte comme il se doit à sa juste mesure, les sensibilités des groupes religieux quand elles décident s'il convient ou non d'imposer et de mettre en oeuvre une restriction de la liberté d'expression. Les sociétés modernes ne doivent pas être prises en otage par ces sensibilités, même quand elles se manifestent en de nombreux points du globe, et en des endroits différents de ceux où l'incident qui les a provoquées s'est produit. La possibilité de discuter ouvertement de questions controversées constitue un élément vital de la démocratie. Les débats publics, le dialogue et l'amélioration des aptitudes à communiquer, à la fois des groupes religieux et des médias, devraient être mis en oeuvre afin d'abaisser le seuil de sensibilité quand il dépasse un niveau raisonnable. L'éducation, qui peut apporter une meilleure compréhension des convictions des autres et une tolérance accrue, doit également être envisagée comme un outil essentiel dans ce domaine.

L'objectif final est bien évidemment de permettre à chacun de jouir du droit à la liberté d'expression et, au même titre, du droit au respect des croyances religieuses, mais toujours en respectant pleinement les mêmes droits d'autrui.

47. La Commission envisage de poursuivre sa réflexion sur les mesures autres que juridiques ou sur les mesures juridiques alternatives susceptibles de contribuer à instaurer un bon équilibre entre les droits de tous les groupes et de toutes les personnes dans une société démocratique.