



Assemblée générale

Distr. générale
5 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, présenté en application de la résolution 68/170 de l'Assemblée.

* A/69/150.



Rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, donne un aperçu des activités qu'il a menées conformément à son mandat depuis la soumission de son rapport précédent à l'Assemblée générale (A/68/290), y compris ses rapports au Conseil des droits de l'homme et les rapports sur ses visites dans les pays, ainsi que ses communications, ses exposés et ses consultations.

Le Rapporteur spécial s'intéresse ensuite aux moyens d'éliminer l'intolérance et la discrimination religieuses sur le lieu de travail, question dont il estime qu'elle mérite une attention plus soutenue. Les sources de l'intolérance et de la discrimination religieuses sur le lieu de travail peuvent être multiples et incluent les préjugés existant entre employeurs, employés ou clients, les interprétations restrictives de l'identité institutionnelle et une crainte généralisée de la diversité religieuse.

Après avoir bien précisé que le droit de l'homme à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction s'applique aussi aux manifestations de la diversité religieuse sur le lieu de travail, le Rapporteur spécial examine les mesures d'« aménagement raisonnable » qui pourraient être nécessaires pour venir à bout de la discrimination. Faisant fond sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui définit juridiquement l'aménagement raisonnable en tant qu'élément indispensable des programmes connexes de lutte contre la discrimination, il avance que de telles mesures devraient également être adoptées pour éliminer la discrimination sur le lieu de travail fondée sur la religion ou la conviction. Enfin, le Rapporteur spécial présente des conclusions et des recommandations en la matière à l'intention des institutions nationales, des employeurs publics et privés et d'autres parties.

I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a été créé par la Commission des droits de l'homme en vertu de sa résolution 1986/20 et renouvelé par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 6/37. Heiner Bielefeldt, nommé titulaire de mandat à la quatorzième session du Conseil, a pris ses fonctions le 1^{er} août 2010. Le Conseil des droits de l'homme a renouvelé son mandat pour une période de trois ans par sa résolution 22/20.

2. Dans sa résolution 68/170, l'Assemblée générale a condamné énergiquement toutes les formes d'intolérance, de discrimination et de violence fondées sur la religion ou la conviction, ainsi que les atteintes à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction, et a demandé au Rapporteur spécial de lui présenter un rapport d'activité à sa soixante-neuvième session.

3. Dans la section II du présent rapport, le Rapporteur spécial donne un aperçu des activités qu'il a menées depuis son précédent rapport à l'Assemblée générale (A/68/290). Dans la section III, il s'intéresse à la lutte contre l'intolérance et la discrimination religieuses sur le lieu de travail. La section IV est consacrée à ses conclusions et recommandations à l'intention des différents acteurs concernés.

II. Activités du Rapporteur spécial

4. Le Rapporteur spécial a mené diverses activités entre le 1^{er} août 2013 et le 31 juillet 2014 conformément aux résolutions 6/37, 14/11 et 22/20 du Conseil des droits de l'homme.

A. Visites de pays

5. Le Rapporteur spécial a effectué trois visites de pays officielles : en Jordanie, du 2 au 10 septembre 2013¹; au Kazakhstan, du 25 mars au 5 avril 2014; et au Viet Nam, du 21 au 31 juillet 2014². Il a remercié l'ensemble de ses interlocuteurs et des représentants officiels pour leur coopération à l'occasion de ces visites. D'autres visites officielles sont actuellement programmées. Des informations actualisées sur les visites du Rapporteur spécial et les demandes connexes sont disponibles sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)³.

B. Communications

6. Le Rapporteur spécial examine les cas individuels ou les sujets de préoccupation qui sont soumis à son attention. Il adresse aux États des lettres sur les allégations reçues et des appels urgents pour solliciter des éclaircissements au sujet d'allégations crédibles concernant des incidents et des mesures gouvernementales incompatibles avec les dispositions de la Déclaration de 1981 sur l'élimination de

¹ Le rapport sur la visite en Jordanie a été présenté à la vingt-cinquième session du Conseil des droits de l'homme, en mars 2014 (A/HRC/25/58/Add.2).

² Les rapports sur les visites au Kazakhstan et au Viet Nam seront présentés à la vingt-huitième session du Conseil des droits de l'homme, en mars 2015.

³ Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryandothervisitsSP.aspx.

toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (résolution 36/55 de l'Assemblée générale).

7. Le Rapporteur spécial reçoit régulièrement des plaintes dénonçant des violations des droits de l'homme commises à l'encontre d'individus ou de groupes de religion ou de conviction diverses, qu'il soumet aux États concernés, selon qu'il convient. Depuis la création du mandat, les rapporteurs spéciaux ont envoyé plus de 1 350 lettres d'allégations et d'appel urgent à un total de 130 États. Les communications envoyées par le Rapporteur spécial entre le 1^{er} mars 2013 et le 28 février 2014 et les réponses des gouvernements reçues avant le 30 avril 2014 figurent dans les tout derniers rapports sur les communications (A/HRC/24/21, A/HRC/25/74 et A/HRC/26/21).

C. Exposés et consultations

8. Les 27 et 28 août 2013, le Rapporteur spécial a mené une série de séminaires organisés par des institutions nationales et des organisations de la société civile à Helsinki.

9. Le 12 septembre 2013, le Rapporteur spécial a effectué une visite de suivi à Chypre, où il a participé à la première table ronde interreligieuse, organisée par le Bureau chargé du volet religion du Processus de paix de Chypre sous les auspices de l'ambassade de Suède, en coopération avec le HCDH.

10. Entre le 30 septembre et le 2 octobre 2013, le Rapporteur spécial a assisté à la Conférence internationale sur la promotion du dialogue entre les cultures et les religions, organisée à Fez par l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Organisation islamique pour l'éducation, les sciences et la culture, sous le patronage du Roi du Maroc.

11. Le 18 octobre 2013, le Rapporteur spécial a participé à une conférence internationale sur la religion et la politique dont le thème était « Le blasphème, un jeu politique », organisé par l'Institut de hautes études internationales et du développement, à Genève.

12. Entre le 27 et le 31 octobre 2013, le Rapporteur spécial a présenté son rapport d'activité (A/68/290) à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, en mettant l'accent sur la corrélation entre la liberté de religion ou de conviction et l'égalité entre hommes et femmes. Il a également à cette occasion participé à plusieurs manifestations parallèles consacrées à différents thèmes.

13. Les 14 et 15 novembre 2013, le Rapporteur spécial s'est rendu à Stockholm pour assister au séminaire intitulé « Liberté de religion ou de conviction et égalité entre hommes et femmes – que pourraient faire l'Union européenne et ses États membres », organisé par le Ministère suédois des affaires étrangères. Il a profité de cette occasion pour participer aussi à plusieurs autres manifestations.

14. Le 27 novembre 2013, le Rapporteur spécial a assisté à la sixième session du Forum sur les questions relatives aux minorités, tenue à Genève, qui portait sur la garantie des droits des minorités religieuses.

15. Entre le 17 et le 19 janvier 2014, le Rapporteur spécial a participé à une conférence sur la liberté de religion ou de conviction, organisée par l'International Religious Liberty Association, à Madrid.

16. Le 12 février 2014, le Rapporteur spécial a participé à une conférence sur le thème « L'état de la liberté de religion ou de conviction dans le monde », organisée à Bruxelles au Parlement européen, après la présentation du premier rapport annuel établi par le Groupe de travail du Parlement européen sur la liberté de religion ou de conviction.

17. Entre le 17 et le 27 février 2014, le Rapporteur spécial a effectué une visite non officielle en Inde, où il a participé à un certain nombre de réunions et de séminaires de la société civile et donné des conférences publiques.

18. Entre le 10 et le 14 mars 2014, le Rapporteur spécial a présenté ses rapports à la vingt-cinquième session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/25/58, Add.1 et Add.2) et a participé à plusieurs manifestations parallèles.

19. Le 8 mai 2014, le Rapporteur spécial a assisté à Vienne à une réunion du Comité sur la dimension humaine de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et a fait un exposé sur la liberté de religion ou de conviction en tant qu'élément d'un programme de paix fondé sur les droits de l'homme.

20. Entre le 15 et le 18 mai 2014, le Rapporteur spécial a effectué une visite en République de Moldova pour assurer le suivi des recommandations qu'il avait formulées dans le rapport sur sa visite officielle de 2011. Il y a également participé à une table ronde avec des communautés religieuses et des organisations de la société civile et a effectué une visite sur le terrain dans la région de la Transnistrie.

21. Les 19 et 20 juin 2014, le Rapporteur spécial a assisté à une conférence sur la liberté de religion ou de conviction organisée à Rome par un consortium d'universités.

22. Le Rapporteur spécial a par ailleurs tenu de nombreuses réunions avec des représentants de gouvernements, de communautés de foi ou de conviction et d'organisations de la société civile ainsi qu'avec des universitaires spécialistes des questions de liberté de religion ou de conviction. Il a formulé des commentaires sur les projets de loi qui ont une incidence sur la liberté de religion ou de conviction, diffusé des messages vidéo, présenté des rapports destinés aux médias et accordé de nombreux entretiens aux médias internationaux.

III. Lutter contre l'intolérance et la discrimination religieuses sur le lieu de travail

A. Introduction

23. Gérer la diversité de religion ou de conviction sur le lieu de travail constitue aujourd'hui un enjeu majeur en termes de politique de l'emploi. Une main-d'œuvre mondiale de plus en plus diverse et mobile, l'augmentation des besoins de l'industrie manufacturière et les nouveaux calendriers de production peuvent conduire à des conflits entre les identités et les devoirs professionnels et religieux. Étant donné la prépondérance de la question et l'importance croissante de l'identité liée à la religion ou à la conviction parmi certains groupes, le Rapporteur spécial a décidé de s'employer dans le présent rapport à chercher comment le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction peut être mis en œuvre de manière appropriée sur le lieu de travail, et quelles mesures les États, les employeurs

et les autres parties prenantes devraient prendre pour venir à bout de l'intolérance et de la discrimination fondées sur la religion ou la conviction dans ce contexte.

24. Le problème touche aux responsabilités des employeurs s'agissant des politiques et des pratiques qui ont des incidences sur le droit à la liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail, les droits des employés (y compris les candidats à un emploi) et les droits des clients ou des utilisateurs de services. Le rapport porte sur l'emploi dans les institutions publiques aussi bien que dans le secteur privé, mais ne traite pas de l'autonomie des institutions religieuses ou d'inspiration religieuse.

25. Le Rapporteur spécial s'intéresse ici aux formes directes et indirectes d'intolérance et de discrimination sur le lieu de travail qui sont liées à la religion ou à la conviction, examine les lacunes, les initiatives et les approches actuelles, met en lumière les difficultés persistantes et préconise des solutions pour mieux protéger les manifestations religieuses sur le lieu de travail. Il évalue également le rôle de l'aménagement raisonnable, aussi bien en tant que stratégie juridique que comme outil de gestion de la diversité liée à la religion ou à la conviction sur le lieu de travail.

1. Le travail en tant qu'élément fondamental de la vie humaine

26. Pour la plupart des employés, le lieu de travail revêt une importance qui va bien au-delà de sa fonction économique. Outre le revenu qu'il procure, le lieu de travail constitue une part importante de la vie quotidienne de l'employé, et joue un rôle majeur au regard de l'estime et de l'image qu'il a de lui-même, de ses relations sociales et de son inclusion dans la communauté et dans la société en général. Le lieu de travail est en outre un endroit où les gens manifestent leurs convictions religieuses – ou souhaitent le faire. Ainsi, certains employés portent des vêtements religieux et font leurs prières au travail. Les membres de minorités religieuses peuvent demander à pouvoir honorer des règles alimentaires ou des fêtes religieuses prescrites. Il arrive que des employés refusent de s'acquitter de certaines activités liées à leur travail qui vont à l'encontre de convictions profondément ancrées dans leur conscience.

27. Si dans bien des cas les manifestations de la religion sur le lieu de travail ne causent aucun problème ou sont considérées comme une expression positive de la diversité, il peut se produire des situations de résistance, de confrontation et d'intolérance. Les employeurs réticents du secteur public et du secteur privé invoquent l'identité institutionnelle, la « neutralité », les stipulations contractuelles, le souci du client, la santé et la sécurité et les droits des autres employés, cela afin d'empêcher ou de restreindre l'expression publique des identités religieuses au travail. Dans d'autres situations, seuls les adeptes de religions ou de convictions dominantes sont autorisés à manifester ouvertement leurs convictions sur leur lieu de travail, alors que les individus appartenant à des communautés minoritaires, les sceptiques, les athées ou les dissidents sont contraints de dissimuler leurs positions pour ne pas s'exposer au harcèlement de leurs collègues, clients ou employeurs. D'autres problèmes peuvent survenir lorsque les membres de minorités religieuses ou de conviction demandent ce qui semble être un « traitement spécial », par exemple pour faire exception à des règles générales, ou lorsque des individus se refusent à s'acquitter de certaines activités liées au travail qui iraient à l'encontre de

leurs convictions⁴. Les conflits liés à de telles questions peuvent entraîner le renvoi de l'employé ou d'autres formes de sanctions et de litige⁵. Il peut arriver que ces conflits se transforment en débats très passionnés sur le lieu de travail, et même au-delà, au risque d'exacerber le ressentiment à l'encontre des minorités religieuses ou de conviction.

2. Une question insuffisamment étudiée

28. Étant donnée l'énorme importance du lieu de travail en tant qu'endroit où beaucoup de personnes passent l'essentiel de leur vie quotidienne, la question de l'intolérance et de la discrimination religieuses au travail a été abordée par le Rapporteur spécial dans le cadre de son mandat⁶. Elle mérite certainement d'être étudiée de manière plus systématique. L'intolérance et la discrimination peuvent avoir des sources multiples : les préjugés à l'encontre de minorités de religion ou de conviction peuvent empoisonner l'atmosphère entre employés; des clients peuvent refuser d'avoir affaire à des employés dont l'orientation religieuse est différente de la leur; les employeurs du secteur public et du secteur privé peuvent adopter des politiques restrictives pour prévenir des conflits hypothétiques (souvent utopiques) entre les adeptes de différentes religions ou convictions; ou encore, certains membres de minorités peuvent se sentir obligés de respecter des prescriptions religieuses auxquelles il est malaisé de se plier. En outre, les exigences liées à l'identité institutionnelle restreignent souvent indûment la latitude donnée à la manifestation de convictions religieuses et la législation du travail peut avoir des effets secondaires, voire des intentions, discriminatoires à l'encontre des minorités ou des dissidents religieux. Ces problèmes peuvent se produire dans les institutions publiques aussi bien que dans le secteur privé. Les femmes peuvent par ailleurs être victimes de formes de discrimination multiples ou conjuguées, ou faire l'objet d'abus connexes sur le lieu de travail, qui sont souvent le fait de personnes du même sexe ayant aussi la même appartenance religieuse ou les mêmes convictions. La question a donc à l'évidence une dimension qui relève de la problématique hommes-femmes (voir aussi A/68/290, par. 17 à 74).

29. Étant donnée la complexité de la question, le Rapporteur spécial a décidé de privilégier deux aspects. En premier lieu, il abordera le thème selon la perspective des employés, et non pas (ou bien seulement incidemment) selon le point de vue des employeurs. Il convient toutefois de noter que les employés comme les employeurs, en tant qu'êtres humains, peuvent revendiquer la liberté de religion ou de

⁴ Un médecin ou une infirmière peut, par exemple, refuser pour des raisons de conscience de participer à des avortements; une personne travaillant dans l'industrie alimentaire ou le secteur de la restauration peut refuser de toucher de l'alcool, du porc ou d'autres aliments.

⁵ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni* (requêtes n^{os} 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10), arrêt du 15 janvier 2013.

⁶ Voir, par exemple, le rapport thématique (A/HRC/10/8, par. 41 à 43). En termes de visites de pays, le rapport sur les États-Unis d'Amérique fait référence à la législation et à la jurisprudence nationales en matière de pratique religieuse sur le lieu de travail (E/CN.4/1999/58/Add.1, par. 72). Dans le rapport sur la visite qu'elle a effectuée en France, la Rapporteuse spéciale a constaté que certaines femmes ont été licenciées tandis que d'autres ont éprouvé des difficultés à trouver un emploi parce qu'elles portaient le voile (E/CN.4/2006/5/Add.4, par. 67). Le rapport sur la visite de pays effectuée en Inde recense les problèmes rencontrés par les musulmans ayant besoin d'un passeport et de visas de sécurité pour obtenir un emploi (A/HRC/10/8/Add.3, par. 20).

conviction. Ce droit de l'homme a également une dimension collective ou institutionnelle, mais une analyse complète de la question déboucherait sur l'examen de la question de l'autonomie des institutions religieuses quant à leurs politiques d'emploi, qui irait bien au-delà de la portée du présent rapport⁷. En second lieu, l'accent sera mis sur les relations de travail qui existent, plutôt que sur la question de l'accès non discriminatoire à l'emploi. Ces deux aspects sont étroitement liés du fait qu'existe un lien naturel entre l'acceptation de la diversité religieuse dans les emplois existants et l'accès non discriminatoire à l'emploi. Il est des pays où les personnes qui appartiennent à telle ou telle minorité religieuse ou de conviction se voient officiellement interdit l'accès à l'emploi dans les services publics et à certains emplois du secteur privé. La Commission d'experts de l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour l'application des conventions et recommandations s'est saisie de la question de l'accès non discriminatoire à l'emploi, eu égard en particulier à la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention n° 111), adoptée en 1958. Le Rapporteur spécial souhaiterait saisir cette occasion et saluer le Comité d'experts de l'OIT pour le travail de suivi qu'il a effectué sur la base de la Convention n° 111, qui couvre la discrimination au travail fondée sur différents motifs, y compris la religion ou la conviction. L'OIT entretient en outre avec les traditions religieuses un dialogue régulier sur l'agenda du travail décent et a publié un manuel dans lequel sont mises en évidence certaines convergences⁸.

3. Terminologie

30. Le Rapporteur spécial voudrait réitérer d'emblée que les termes « religion » et « conviction », tels qu'ils sont employés dans le présent rapport, doivent s'entendre au sens large, conformément à l'interprétation donnée dans l'observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme. Comme le souligne le Comité, « [L']article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction »⁹. L'observation générale précise en outre que « [L']article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles »¹⁰. Le Rapporteur spécial souscrit pleinement à cette interprétation. Il part aussi d'une conception large de la discrimination qui inclue la discrimination directe et indirecte. Si la discrimination directe vise ouvertement certains individus, ou groupes, dans l'intention ou avec pour effet de rejeter leurs prétentions à la pleine égalité, la discrimination indirecte commence habituellement avec des règles, des politiques ou des pratiques générales « neutres » à première vue, qui – bien qu'en apparence elles semblent s'appliquer également à chacun – n'en ont pas moins une incidence discriminatoire sur certains individus ou groupes. En partant du principe selon lequel la discrimination indirecte est d'ordinaire plus difficile à déceler et à combattre que la discrimination directe, le présent rapport attachera une importance

⁷ Les institutions religieuses bénéficient parfois d'exemptions ou d'un statut exceptionnel, qui les autorisent à exiger que leurs employés aient telle ou telle conviction religieuse.

⁸ OIT, *Convergences : le travail décent et la justice sociale dans les différentes traditions religieuses* (Genève, 2012).

⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 22 (A/48/40, vol. I, annexe VI), par. 2.

¹⁰ Ibid.

spéciale à ce problème en ce qu'il intéresse la liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail.

B. Liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail

1. Validité de la liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail

31. Lorsqu'il examine la question de l'intolérance et de la discrimination religieuses sur le lieu de travail, le Rapporteur spécial se heurte souvent à deux interprétations générales erronées. La première est liée à la portée de la liberté de religion ou de conviction. On présume parfois que la religion devrait être une affaire « privée » qui concerne principalement la famille et la pratique du culte au sens étroit, mais n'a pas grand-chose à voir avec la vie professionnelle des gens. Pourtant, la conviction religieuse de nombreux croyants imprègne toutes les dimensions de la vie humaine : les relations familiales, l'enseignement, les convenances, la culture sociale générale en matière de communication, les affaires sociales et économiques, la vie publique et politique, etc., et par conséquent le lieu de travail. L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques va dans le sens de cette vision d'ensemble. Il garantit la liberté de chacun « 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 ». Si les termes « enseignement » et « culte » renvoient à des lieux et des institutions religieux spécifiques, les termes « accomplissement de rites » et « pratiques » ne constituent une référence à aucun lieu ni aucune institution particuliers et doivent s'entendre au sens large. Le texte indique clairement aussi que le droit qu'a chacun de manifester sa religion ou ses convictions s'étend aux aspects privés et publics de la vie humaine. En outre, la Déclaration de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (résolution 36/55 de l'Assemblée générale) précise clairement, au paragraphe 1 de son article 4, que la responsabilité qui incombe aux États de combattre la discrimination religieuse vaut dans « tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle ». On ne peut donc raisonnablement pas mettre en doute le fait que le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction s'applique également sur le lieu de travail.

32. La seconde interprétation erronée est plus difficile à réfuter. Elle est fondée sur l'hypothèse selon laquelle en signant volontairement un contrat de travail, l'employé renonce largement à sa liberté de religion ou de conviction, qu'il peut, supposément, retrouver pleinement en abandonnant son emploi ou en acceptant un autre travail qui se prête à ses besoins et convictions religieux. En d'autres termes, le caractère volontaire d'une relation de travail est utilisé comme argument pour nier toute interférence avec le droit à la liberté de religion ou de conviction et pour réfuter la possibilité que de graves problèmes liés à la liberté de religion ou de conviction sur le lieu de travail puissent se faire jour dans la mesure où le plaignant peut prendre des dispositions pour éviter la limitation de cette liberté, par exemple en trouvant un autre emploi. Si ce raisonnement peut être valable dans certains cas, il demeure en général très problématique à plusieurs égards. Il est vrai que l'employeur a la possibilité de définir certaines obligations liées au travail qui peuvent effectivement limiter la liberté qu'a l'employé de manifester sa religion ou ses convictions. La portée de ces limitations, entre autres, dépend des caractéristiques de l'institution employeur (institution publique, privée, religieuse,

laïque etc.), et de l'objet particulier de l'emploi. Toutefois, les limitations au droit de manifester sa religion ou ses convictions, si elles sont précisées dans un contrat de travail, doivent toujours être spécifiques, compatibles avec la nature de la tâche à accomplir et en rapport avec une fin légitime. Elles ne peuvent jamais être une simple dérogation à la liberté de religion ou de conviction de l'employé, qui jouit après tout du statut élevé de droit de l'homme « inaliénable ». Il conviendrait par ailleurs de prendre en considération le fait que certains employés n'ont peut-être en réalité guère de possibilité de trouver un autre emploi. Faire valoir la nature « volontaire » d'un contrat de travail et la possibilité hypothétique de quitter l'emploi existant peut donc être irréaliste, selon les circonstances. L'existence, ou la non-existence, d'un autre emploi peut en revanche être un facteur empirique important dans l'évaluation de la proportionnalité des limitations spécifiques concernant la liberté de religion ou de conviction qui sont liées au contrat.

2. Critères régissant l'imposition de restrictions à la liberté de religion ou de conviction

33. La question de l'imposition de restrictions à l'exercice du droit à la liberté est toujours sensible. D'une part, il est évident qu'aucune liberté, individuelle ou collective, ne peut être totalement illimitée, du fait que son usage peut porter atteinte aux droits d'autrui ou à des impératifs publics. D'autre part, la nécessité générale d'introduire des restrictions peut facilement servir de prétexte à l'imposition de restrictions arbitraires, discriminatoires ou de portée trop générale. D'innombrables exemples laissent entendre que cela peut également se produire dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction. Il faut donc faire montre de prudence et de diligence pour savoir où tracer la ligne et comment prévenir l'usage abusif des clauses restrictives. L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce des critères indispensables à cet égard, et le Comité des droits de l'homme a consacré plusieurs paragraphes à la question dans son observation générale n° 22, pour apporter des éclaircissements.

34. D'après le Comité, pour que les restrictions soient légitimes, elles doivent satisfaire un certain nombre de conditions. Il faut également se rappeler que la dimension interne de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction (appelée traditionnellement *forum internum*) jouit d'une protection absolue¹¹, d'après le paragraphe 2 de l'article 18 du Pacte, qui dispose que « nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ». Le Comité souligne que les politiques et les pratiques « telles que, par exemple, celles restreignant l'accès à l'éducation, aux soins médicaux et à l'emploi ou les droits garantis par l'article 25 et par d'autres dispositions du Pacte sont également incompatibles avec le paragraphe 2 de l'article 18 »¹².

35. S'agissant des manifestations dans le *forum externum*, les restrictions ne sont admissibles que dans la mesure où elles répondent à tous les critères énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Elles doivent donc être prévues par la loi et « nécessaires » à la poursuite d'un but légitime, à savoir « la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ». Elles doivent en outre rester

¹¹ Ibid., par. 3.

¹² Ibid., par. 5.

proportionnelles, ce qui signifie entre autres qu'elles doivent être réduites au minimum d'ingérence nécessaire à la poursuite d'un but légitime. Ces critères sont définis pour préserver l'essence de la liberté de religion ou de conviction, même dans des situations de conflit avec les droits ou les libertés d'autrui ou des impératifs publics.

36. La charge de la preuve incombe donc à ceux qui plaident en faveur de restrictions et non pas à ceux qui défendent le plein exercice d'un droit à la liberté. Confirmant cette fonction essentielle, le Comité des droits de l'homme insiste sur une interprétation stricte du paragraphe 3 de l'article 18 : « les restrictions qui ne sont pas spécifiées dans le paragraphe 3 ne sont pas permises [...]. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire »¹³.

3. Restrictions aux manifestations religieuses au moyen des contrats de travail?

37. Au moment de la signature d'un contrat de travail ou d'un accord similaire, un salarié s'engage normalement à accepter les obligations liées au travail. Dans certains cas, ces obligations contractuelles peuvent implicitement ou explicitement restreindre le droit de manifester sa religion ou sa conviction sur le lieu de travail. En supposant qu'un contrat salarial soit fondé sur la législation du travail, on peut faire valoir que les restrictions à la liberté de religion, découlant d'obligations contractuelles peuvent, dans certains cas, satisfaire à des exigences de nature juridique, comme le prescrit le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Même dans cette situation, il reste à déterminer si ces restrictions servent une cause légitime et sont appliquées de manière proportionnelle. Chaque situation précise et chaque cas individuel méritent d'être évalués à partir des faits et selon les normes en vigueur.

38. Les considérations ayant trait au lieu de travail, qui entrent en conflit avec le droit à la liberté de religion ou de conviction d'un individu et font incontestablement partie de la liste des fins légitimes, d'après l'interprétation que l'on fait du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte, sont tributaires de la raison d'être de l'institution qui recrute, ainsi que l'objectif et la nature de l'emploi. Par exemple, la raison d'être d'un emploi dans la fonction publique peut être très éloignée de celle d'un emploi dans une société privée, écarts qui peuvent servir à argumenter en faveur de l'imposition de règles de conduite différentes, selon que l'on ait signé un contrat dans une société publique ou privée. Toute disposition de nature à porter atteinte à la liberté de religion ou de croyance doit néanmoins être strictement définie. Les restrictions doivent clairement et dans l'absolu avoir trait à l'une des fins légitimes énumérées au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte; elles doivent donc être nécessaires à la poursuite de l'objectif énoncé et être formulées sans intention ou effet discriminatoire.

39. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial tient à saluer de nouveau les travaux menés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, qui entretient un dialogue constant avec les gouvernements sur l'application des conventions qu'ils ont ratifiées et les aide à

¹³ Ibid., par. 8.

repérer les lacunes sur le plan de l'information et à suggérer des mesures et des mécanismes permettant d'en améliorer la mise en œuvre. Dans ses observations et demandes directes, l'OIT peut également tenir compte des informations fournies par les autres organismes de contrôle, forums et institutions des Nations Unies. Lorsque le Comité d'experts surveille l'application de la Convention n° 111 de l'OIT, il insiste toujours sur une interprétation étroite du paragraphe 2 de l'article 1, qui dispose que « les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations ». D'après le Comité d'experts, « la notion de conditions inhérentes à un emploi déterminé doit être interprétée de manière restrictive pour ne pas limiter indûment la protection offerte par la Convention »¹⁴.

40. Le Rapporteur spécial a l'impression que les restrictions imposées sur le lieu de travail ne répondent souvent pas aux critères énoncés dans les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme. Cette évaluation critique couvre à la fois la fonction publique et le secteur privé. Les restrictions sont souvent de portée trop large; on n'en comprend pas très bien la finalité et si cela justifie une atteinte au droit à la liberté de religion ou de conviction de l'employé. On ne tient souvent pas compte de l'exigence de minimiser les ingérences à ce qui est clairement nécessaire à des fins légitimes, comme le laisse entendre l'obligation de la proportionnalité. Par ailleurs, les restrictions sont parfois appliquées de façon discriminatoire. Beaucoup d'employeurs ne semblent pas saisir qu'ils risquent de s'exposer à de graves violations des droits de l'homme s'ils restreignent chez leurs employés des manifestations de liberté de religion ou de conviction. En vertu du droit international des droits de l'homme, les États ont, en coopération avec les autres parties prenantes, une responsabilité partagée de remédier à cet état de choses.

41. Il convient de noter à cet égard que les institutions religieuses constituent une catégorie à part, compte tenu de leur raison d'être religieuse, dès l'origine. La liberté de religion ou de conviction comprend également le droit d'établir l'infrastructure religieuse requise, pour organiser et préserver d'importants aspects de la vie communautaire religieuse. Pour des minorités religieuses, cela peut même devenir une question de survie à long terme¹⁵. L'autonomie des institutions religieuses fait indéniablement partie de la liberté de religion ou de conviction. Elle comprend la possibilité pour les employeurs religieux d'imposer des règles de conduite religieuses sur le lieu de travail, en fonction de l'objet précis de l'emploi. Cela peut entraîner des conflits avec la liberté de religion ou de conviction des employés, s'ils souhaitent par exemple manifester une conviction religieuse qui ne correspond pas à l'identité (religieuse) de l'institution. Bien que les institutions religieuses doivent se voir accorder une grande latitude au moment d'imposer des

¹⁴ Voir, par exemple, l'observation du Comité concernant l'Australie (adoptée en 2013), qui cite l'Étude d'ensemble de la Conférence internationale du Travail sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) (ILC.101/III/1B), par. 827.

¹⁵ Voir les rapports thématiques du Rapporteur spécial, A/HRC/22/51, par. 14 à 89 et A/68/290, par. 57.

normes religieuses de comportement sur le lieu de travail, tout dépend des détails, dans chaque cas précis¹⁶.

C. Faire face aux formes de discrimination religieuse directes ou indirectes

1. Combattre l'intolérance ouvertement affichée et la discrimination directe

42. Les actes d'intolérance et de discrimination sur le lieu de travail peuvent se produire ouvertement ou de façon insidieuse, ou encore sous forme directe ou indirecte. Par exemple, les membres de minorités religieuses peuvent ouvertement subir de la part de leurs collègues, de leurs clients ou de leur employeur, lorsqu'ils manifestent leur religion ou leur croyance ou souhaitent le faire, un harcèlement sous forme de plaisanteries de mauvais goût, d'insultes verbales et autres marques de mépris, qui touchent souvent disproportionnellement les femmes appartenant à d'autres minorités religieuses. Les personnes converties à d'autres religions constituent également un groupe particulièrement vulnérable, qui subit souvent des formes extrêmes de harcèlement sur le lieu de travail. Les préjugés existants contre certaines communautés religieuses ou de conviction servent souvent de prétexte pour empêcher les membres de ce groupe de communiquer avec les clients, ou d'être en général « visibles » au travail. Le Rapporteur spécial a entendu parler de pressions exercées par des collègues ou des employeurs sur des membres de minorités religieuses pour leur faire ôter des vêtements religieux, consommer des aliments interdits par la religion ou rompre le jeûne. Des employeurs du secteur public ou privé demandent ouvertement à leurs employés de se distancer de certaines religions ou convictions; ils insistent même parfois sur la transgression des règles religieuses, comme les restrictions alimentaires, pour mettre leur loyauté à l'épreuve. S'ils n'obéissent pas à ces injonctions, ils peuvent se voir infliger une réduction de salaire ou refuser une promotion, perdre leurs droits à pension, se faire licencier ou encourir d'autres sanctions. Certaines entreprises ou institutions publiques peuvent également instaurer un climat de vigilantisme et d'intimidation, en encourageant les employés et les clients à leur faire part des activités religieuses de leur personnel¹⁷.

43. En vertu de la liberté de religion et de conviction, les États sont tenus de tout faire pour prévenir ces abus et s'attaquer à leurs causes profondes. Ils ont manifestement une obligation particulière concernant l'emploi dans les institutions publiques, la façon dont les agents de l'État sont traités pouvant constituer un exemple pour la société tout entière. Si des institutions publiques entravent indûment les manifestations de diversité religieuse au travail ou discriminent ouvertement contre les minorités religieuses ou de conviction qui font partie du personnel, cela aura indéniablement des retombées négatives sur les employeurs du secteur privé, qui seraient encouragés à imposer des restrictions analogues à leur

¹⁶ Voir, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme, *Schüth c. l'Allemagne* (requête n° 1620/03), arrêt du 23 septembre 2010; et *Obst c. l'Allemagne* (requête n° 425/03), arrêt du 23 septembre 2010.

¹⁷ Comme mentionné ci-avant, ce climat restrictif a naturellement des effets négatifs également sur l'accessibilité non discriminatoire du lieu de travail, ce qui constitue un aspect fondamental du droit au travail. Une analyse complète de la question dépasserait le cadre du présent rapport. Voir également l'observation générale n° 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/GC/20), par. 22.

propre personnel. En revanche, les politiques qui suscitent une atmosphère de tolérance religieuse dans les institutions de l'État peuvent également servir de modèles positifs pour les employeurs du secteur privé.

44. Outre cette responsabilité particulière concernant la politique de l'emploi dans les institutions publiques, les États sont contraints de promulguer des lois de lutte effective contre la discrimination dans la société tout entière, y compris le secteur privé. Ces lois doivent également s'étendre à la discrimination au motif de la religion ou de la conviction. La Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction envoie un message de fermeté en proclamant à l'article 3 que « la discrimination entre les êtres humains pour des motifs de religion ou de conviction constitue une offense à la dignité humaine et un désaveu des principes de la Charte des Nations Unies ». La responsabilité de l'État de surmonter la discrimination religieuse dans ce domaine comprend la réglementation de l'emploi dans les institutions publiques et le secteur privé par des dispositions non discriminatoires dans les codes du travail et autres mesures. Enfin, l'État a la responsabilité de s'attaquer aux causes profondes de l'intolérance religieuse et aux abus qui y sont liés et de dispenser par exemple une éducation contre les préjugés dans les écoles ou de prendre des mesures pour lutter contre les stéréotypes véhiculés dans les médias¹⁸.

45. Si les États ont contracté officiellement des obligations en vertu du droit international des droits de l'homme, les acteurs non étatiques ont également la responsabilité de lutter contre l'intolérance et la discrimination sur le lieu de travail. Cela concerne tout particulièrement les employeurs, les syndicats et les associations de consommateurs. Ils devraient mettre à profit leurs compétences particulières pour concourir à l'instauration d'un climat d'ouverture et d'appréciation de la diversité sur le lieu de travail, comme faisant partie de la vie de tous les jours.

2. Lutte contre les formes cachées ou indirectes de l'intolérance

46. En dehors des expressions manifestes d'intolérance religieuse et de discrimination directe contre les minorités religieuses, l'intolérance et la discrimination peuvent se produire sous des formes plus cachées ou indirectes qu'il n'est pas toujours facile de déceler. Elles se cachent souvent sous des règles en apparence « neutres » qui, bien que s'appliquant apparemment à tous, peuvent avoir pour certains des effets démesurément négatifs. Par exemple, la détermination des jours fériés correspond typiquement à la tradition religieuse et culturelle dominante du pays. Alors que les adeptes des religions majoritaires n'ont généralement guère de mal à concilier leurs obligations professionnelles avec leurs fêtes religieuses, la situation des religions ou croyances minoritaires risque d'être bien plus compliquée. D'autres problèmes peuvent se poser à ceux qui s'estiment tenus par la religion de chômer en semaine. Par exemple, il est arrivé que, pour avoir refusé de travailler le samedi, des juifs ou des adventistes du septième jour perdent leur emploi, ce qui est arrivé aussi à des musulmans ou à des chrétiens pour avoir refusé de travailler le vendredi ou le dimanche respectivement. Autre exemple de discrimination indirecte éventuelle : les règles vestimentaires qui, au nom de l'identité de l'entreprise ou pour d'autres raisons, interdisent aux employés de porter des vêtements religieux.

¹⁸ Voir le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (A/HRC/22/17/Add.4), appendice.

Si, en apparence, ces règles semblent également applicables à tous, elle peuvent en pratique imposer une surcharge aux membres des minorités de religion ou de croyance qui peuvent se heurter à un dilemme : vivre selon leurs convictions ou risquer le renvoi ou d'autres sanctions.

47. La discrimination indirecte au travail peut se produire dans les institutions publiques et dans le secteur privé. Lorsqu'ils fixent des règles ou des pratiques à incidences discriminatoires indirectes, les employeurs publics ou privés en sont parfois conscients et utilisent ces mécanismes à dessein. Toutefois, il est vraisemblable que, souvent, ils ne se rendent guère compte des effets discriminatoires que des règles d'apparence neutre peuvent avoir sur la situation des minorités de religion ou de croyance dans le personnel.

48. En dehors des difficultés du dépistage de la discrimination indirecte ou d'autres formes d'intolérance religieuse, lui trouver une riposte appropriée est généralement plus compliqué que dans les cas manifestes d'intolérance et de discrimination directe. Cela suppose bien sûr un climat de communication ouverte et confiante entre les employeurs, les cadres et le personnel, englobant toujours les minorités de religion ou de croyance, qui devraient se sentir encouragées à exprimer leurs préoccupations et leurs besoins. Dans certains cas, la discrimination indirecte ne peut être rectifiée qu'en modifiant les règles générales ou en faisant des « exceptions » pour certains. Craignant que cela donne lieu à toutes sortes d'exigences présumées déraisonnables, beaucoup d'employeurs hésitent à se lancer dans cette voie. Certains peuvent aussi craindre qu'en tenant compte des besoins des minorités religieuses ils risqueraient de nuire à des facteurs primordiaux comme l'identité de l'entreprise, la neutralité, l'accueil des clients et les droits des autres employés. L'exigence de prise en compte des besoins spécifiques des minorités de religion ou de croyance semble avoir provoqué la résistance de la société majoritaire qui y voit parfois, à tort, un régime de faveur pour les minorités contraire au principe d'égalité. C'est pourquoi même des personnes généralement favorables aux droits de l'homme et à la non-discrimination peuvent réagir avec une certaine ambivalence aux propositions de prise en compte, au travail, des minorités de religion ou de croyance. Cela étant, les partisans de telles mesures soulignent généralement qu'elles doivent rester dans un cadre « raisonnable », ce qui mène à la question de l'aménagement raisonnable.

D. Rôle de l'aménagement raisonnable

1. Définition

49. L'expression « aménagement raisonnable » est désormais admise dans le débat international sur les droits de l'homme et sa place dans une stratégie globale de non-discrimination a été officiellement consignée dans la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées (résolution 61/106 de l'Assemblée générale)¹⁹. Selon son article 2, « on entend par “aménagement raisonnable” les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux

¹⁹ L'expression « aménagement raisonnable » a été employée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 5 (E/1995/22, annexe IV, par. 15). Voir aussi son observation générale n° 20 (E/C.12/GC/2, par.28).

personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ». Le paragraphe 3 de l'article 5 énonce une obligation des États parties dans ce domaine : « Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés. » Il faut noter que l'article 5 intéresse l'égalité et la non-discrimination et que l'aménagement raisonnable joue donc un rôle systématique dans ce contexte. Dans ses observations finales sur les rapports des États parties, le Comité des droits des personnes handicapées a précisé qu'il considère le refus d'aménagement raisonnable comme une atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination²⁰.

50. La Convention relative aux droits des personnes handicapées reflète en partie les dernières idées en la matière, notamment celles des débats internationaux sur les mesures à prendre pour combattre la discrimination, surtout indirecte. Il semble juste de conclure que ce que la Convention prévoit concernant l'aménagement raisonnable pour ces personnes serait applicable à celles qui souffrent de discrimination pour d'autres motifs, comme la religion ou les croyances.

2. L'aménagement raisonnable au travail

51. Les mesures d'aménagement raisonnable au travail visant à garantir à chacun la liberté de religion ou de croyance sur une base d'égalité et de non-discrimination ne sont pas chimériques. Il existe heureusement dans ce domaine plusieurs exemples de réussite qui pourront inspirer une action positive et dissiper les craintes injustifiées.

52. Dans beaucoup d'institutions, une infrastructure plus ou moins appropriée existe ou est en chantier. La prise en compte au travail de la diversité des religions ou des croyances est désormais admise dans de nombreuses institutions publiques ou entreprises privées. On le voit dans le respect des impératifs alimentaires prescrits par les religions ou par la conscience. Les cantines offrent souvent des aliments halal ou casher et des repas végétariens et, dans de nombreux cas, même des employés qui n'ont pas demandé ces choix pour des raisons religieuses s'en prévalent. Les employeurs publics et privés ont négocié avec succès des moyens pragmatiques de respecter diverses fêtes religieuses, par exemple en permettant aux employés d'utiliser à cette fin une partie de leur congé annuel. Souvent, les syndicats et les représentants du personnel participent à ces négociations. On voit aussi le cas d'employés qui font leur prière sur les lieux de travail sans incidence négative sur l'activité professionnelle. De plus, dans de nombreuses institutions publiques ou sociétés privées, le port de vêtements religieux est jugé normal et largement respecté par les collègues et les clients. En somme, avec la bonne volonté

²⁰ Voir les références à l'aménagement raisonnable dans les observations finales du Comité CRPD/C/TUN/CO/1, par. 12 et 13; CRPD/C/ESP/CO/1, par. 19 et 20, 40 et 43 et 44; CRPD/C/PER/CO/1, par. 6 et 7; CRPD/C/ARG/CO/1, par. 11 et 12; CRPD/C/CHN/CO/1 et corr.1, par. 11 et 12 et 74; CRPD/C/HUN/CO/1, par. 15, 16, 27, 34, 39 et 41 et 43; CRPD/C/PRY/CO/1, par. 13 et 14, 32, 44 et 65; CRPD/C/AZE/CO/1, par. 13, 41 et 43; CRPD/C/CRI/CO/1, par. 11 et 12, 28 et 55 et 56; CRPD/C/SWE/CO/1, par. 9 et 10, 21, 23 et 26; CRPD/C/SLV/CO/1, par. 13 et 14, 28 à 32, 49 et 50 et 55; CRPD/C/AUS/CO/1, par. 45 et 46. Voir aussi les vues du Comité sur les affaires suivantes : *H.M. c. la Suède* (CRPD/C7/D3/2011); *Nyusti et Takács c. la Hongrie* (CRPD/C9/D1/2010); *Bujdosó et al. c. la Hongrie* (CRPD/C10/D4/2011) ; et *X c. l'Argentine* (CRPD/C11/D8/2012).

de tous, on trouve généralement des solutions pratiques. Avant d'aborder les problèmes et objections qui subsistent, il peut donc être utile de trouver encourageantes les nombreuses réussites en la matière.

3. Résistance à l'aménagement raisonnable

53. Malgré de nombreuses expériences positives, les mesures d'aménagement raisonnable se heurtent encore au scepticisme ou aux résistances. Les sceptiques et les opposants semblent animés de craintes différentes. Ils peuvent craindre par exemple que de telles mesures favorisent les minorités au détriment de l'égalité entre collègues, qu'elles compromettent la « neutralité » de certaines institutions, qu'elles ouvrent la porte à toutes sortes d'exigences particulières, affaiblissent l'identité de l'entreprise, empoisonnent l'atmosphère de travail et entraînent des frais économiques élevés et des complications administratives. Dans les limites du présent rapport, le Rapporteur spécial ne peut qu'esquisser de brèves réponses à ces objections typiques.

a) *Minorités favorisées?*

54. Devant l'incompréhension qui règne, le but de l'aménagement raisonnable n'est pas de favoriser les membres de minorités religieuses au détriment du principe d'égalité, bien au contraire. Ce que l'aménagement raisonnable encourage, c'est la réalisation concrète de l'égalité. Il faut d'abord noter que, dans le cadre des droits de l'homme, l'égalité ne saurait être confondue avec l'homogénéité ni avec l'uniformité. En se fondant sur la reconnaissance de la dignité intrinsèque et de l'égalité en droits inaliénables de tous les membres de la famille humaine²¹, les droits de l'homme permettent à tous les humains – sur la base d'un respect égal et d'une sollicitude égale – de poursuivre leur plan de vie personnel, de jouir du respect pour leur biographie personnelle et irremplaçable, d'exprimer librement leurs idées politiques diverses et de vivre suivant leurs convictions et pratiques confessionnelles diverses, etc. Dans le contexte des droits de l'homme, l'égalité est toujours complexe et propice à la diversité. Réaliser l'égalité ainsi comprise fera jouer la diversité actuelle ou naissante des êtres humains dans tous les secteurs de la société. Cela exige notamment l'élimination de la discrimination, même indirecte – but même de l'aménagement raisonnable. Bref, au lieu d'affaiblir le principe d'égalité, l'aménagement raisonnable contribue à une conceptualisation plus complexe et donc plus judicieuse de l'égalité concrète, basée sur l'égalité du respect et de la sollicitude pour tous les humains dans toute la diversité de leur biographie, de leurs convictions, de leur identité et de leurs besoins. Sans favoriser certains groupes, il contribue en somme à une société plus diverse dont tous bénéficient.

b) *La neutralité en péril?*

55. Certains employeurs mènent envers leurs clients une politique de « neutralité » afin de prouver qu'ils servent tous les éléments de la société sans distinction entre les adeptes de différentes croyances. Cette politique pourra être d'une importance particulière pour le service public ou les autres institutions d'État – par exemple, la police ou la magistrature – qui sont censées être au service de tous sans égard aux différentes appartenances religieuses. Certes, lorsqu'on parle de neutralité, les différentes fonctions incombant aux institutions d'État doivent être prises en

²¹ Voir la première phrase du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

considération. En tout cas, à y regarder de plus près, on voit bien que, dans le contexte de la liberté de religion ou de croyance, le mot de « neutralité » peut avoir des sens très différents. Il peut se ramener à une politique de non engagement et de non reconnaissance concernant la diversité des religions ou des croyances et même mener à des mesures assez restrictives en la matière. Malheureusement, on trouve dans les institutions publiques et le secteur privé des cas d'interprétation excessivement restrictive de la neutralité. Par contre, celle-ci peut représenter une politique équitable d'inclusion de personnes aux orientations religieuses ou aux croyances diverses – au sein du personnel d'une organisation comme envers ses clients. Suivant cette interprétation positive, le principe de neutralité sert d'antidote à toutes sortes de partis pris, d'exclusions, de stéréotypes négatifs et de discriminations. Il fournit un cadre ouvert et inclusif à l'épanouissement libre et non discriminatoire de la diversité des religions et des croyances dans le personnel et dans les rapports avec la société. Cette interprétation de la neutralité est celle que le Rapporteur spécial adopte sans réserve. Dans cette perspective, loin de compromettre la neutralité au travail, l'aménagement raisonnable peut devenir un facteur positif de « neutralité » bien comprise.

c) *Porte ouverte aux exigences futiles?*

56. La réticence des employeurs face à l'aménagement raisonnable peut être due à leur crainte qu'il incite les employés à toutes sortes d'exigences futiles, et il est certes important de veiller à ce qu'il ne soit pas ainsi exploité. L'idée maîtresse n'est pas simplement de tenir compte de toutes sortes de goûts ou de préférences d'ordre personnel mais bien d'éviter les situations où un employé pourrait se heurter à un traitement discriminatoire et à un grave dilemme existentiel. Le préambule de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondée sur la religion ou la conviction rappelle que la religion ou la conviction constitue pour celui qui la professe un des éléments fondamentaux de sa conception de la vie. On peut donc attendre de ceux qui demandent un aménagement pour exercer pleinement leur liberté de religion ou de croyance qu'ils arguent de ce que, sans la prise de telles mesures, ils connaîtraient un conflit existentiel, c'est-à-dire un grave dilemme. Il y a certes des cas où il peut être difficile de distinguer entre une sérieuse exigence de religion ou de croyance et des intérêts secondaires. Face à ces questions, les employeurs publics ou privés pourront avoir besoin de conseils professionnels fondés sur une bonne compréhension de la liberté de religion ou de croyance et de son application générale. L'existence de ressources professionnelles appropriées est donc primordiale pour l'application pratique de l'aménagement raisonnable dans ce domaine.

d) *Une dilution de l'identité institutionnelle?*

57. Les institutions publiques et les entreprises privées peuvent avoir un intérêt légitime à être publiquement reconnaissables dans leurs relations avec les clients et autres tiers. L'expérience au sein des institutions publiques comme des entreprises privées montre que la préservation de l'identité institutionnelle est dans la plupart des cas facile à concilier avec l'aménagement de la diversité religieuse. Loin de conduire à des dilemmes du « tout ou rien », l'aménagement raisonnable suppose en général uniquement que les employeurs et les employés fassent preuve de souplesse

et que les tiers et la société en général se montrent tolérants²². Sur ce point, il convient de répéter que cette observation ne vaut pas nécessairement pour les institutions confessionnelles, dans la mesure où leur identité institutionnelle est d'emblée définie par la religion.

e) *Une source de conflits au travail?*

58. Les mesures d'aménagement raisonnable sur le lieu de travail ne sont pas toujours bien perçues par les employés et peuvent être une source de tensions, certains ayant le sentiment (erroné) que les personnes appartenant aux minorités bénéficient d'un traitement « privilégié ». Comme on l'a brièvement indiqué plus haut, il s'agit là d'un malentendu, car le principe de l'aménagement raisonnable présuppose une notion plus exigeante et plus complexe de l'égalité. Hélas, au lieu de dissiper ce genre de malentendu, certains employeurs imposent des politiques de « prévention abstraite des conflits » et refusent ne serait-ce qu'envisager toute mesure d'aménagement raisonnable. Ces politiques sont bien souvent détachées de toute analyse réaliste des risques. La simple hypothèse – parfois même très lointaine – que de tels conflits surviennent vient servir de prétexte au rejet de tout aménagement de la diversité au travail. Les politiques restrictives qui en résultent sont cependant susceptibles de constituer une restriction injustifiée à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Or, comme on l'a expliqué plus haut, cette liberté ne peut faire l'objet que de restrictions motivées par des considérations objectives et normatives précises, conformément à l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'aux autres normes relatives aux droits de l'homme applicables.

f) *Une charge excessive sur les ressources et la gestion de l'organisation?*

59. L'objection sans doute la plus répandue est la crainte que les mesures pèsent lourdement sur la situation économique ou la gestion de l'organisation. Toutefois, la définition d'aménagement raisonnable énoncée dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées précise clairement que les mesures ne doivent pas imposer « une charge indue ou disproportionnée » à l'organisation. Selon les circonstances, cette disposition peut être invoquée pour refuser des demandes d'aménagements excessives susceptibles d'avoir un coût économique ou autre disproportionné. Néanmoins, ce refus doit toujours reposer sur des éléments concrets et limité à des cas particuliers. Le recours à une politique « préventive » générale qui, au nom de coûts et de contraintes purement hypothétiques, fermerait d'emblée la porte à tout aménagement, serait illégitime. Au reste, l'expérience montre que, bien souvent, les mesures d'aménagement ont un coût quasiment, voire, totalement nul²³. Autrement dit, même en donnant une définition restrictive étroite à

²² Voir également la décision du Comité des droits de l'homme concernant la recevabilité dans l'affaire *Riley et al. c. Canada* (CCPR/C/74/D/1048/2002, par. 4.2 : « Le Comité a noté que les auteurs affirment être victimes de violations des articles 3, 9, par. 1, 18, 23, par. 3 et 4, 26 et 2, par. 1, du Pacte parce que des sikhs du Khalsa membres de la GRC sont autorisés à porter des symboles religieux comme éléments de leur uniforme. [...] Le Comité est d'avis que les auteurs n'ont pas apporté la preuve que le fait d'autoriser les agents sikhs du Khalsa à porter des symboles religieux a porté atteinte aux droits qui leur sont reconnus par le Pacte. »).

²³ Voir Marie-Claire Foblets et Katayoun Alidadi (dir.), « Summary report on the RELIGARE Project: Religious Diversity and Secular Models in Europe – Innovative Approaches to Law and Policy » (été 2013), p. 13. Consultable à l'adresse : www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE%20Summary%20Report_0.pdf.

la notion de caractère raisonnable, le refus d'aménagement serait « déraisonnable ». À long terme, les mesures d'aménagement peuvent même avoir des effets économiques positifs : amélioration de la réputation de l'organisation, accroissement de la loyauté et du sentiment d'identification des employés, création d'un climat valorisant la diversité.

4. L'aménagement raisonnable comme obligation juridique

60. Malgré l'importance et les possibilités que l'aménagement raisonnable présente pour lutter contre la discrimination, le législateur et le juge hésitent dans l'ensemble à considérer ce principe comme un droit. Pour le Rapporteur spécial, la Convention relative aux droits des personnes handicapées pourrait ici fournir une clef, et ce même en dehors du champ spécifique du handicap.

61. Les opposants à l'approche juridique font valoir que faire de l'aménagement raisonnable un droit opposable aurait un effet contraire à celui recherché et dissuaderait les employeurs publics et privés d'expérimenter des mesures créatives. Plutôt que de considérer l'aménagement raisonnable comme un droit, ils préfèrent adopter des politiques pragmatiques tendant à encourager les employeurs à recourir à la notion d'aménagement raisonnable comme un outil de gestion en dehors du domaine du droit. Cette approche non juridique a toutefois pour inconvénient que les employés restent unilatéralement tributaires de l'employeur et de sa volonté de prendre en compte les demandes en lien avec leurs pratiques religieuses ou leurs convictions sur le lieu de travail. Les employés se retrouvent par ailleurs privés de toute voie de recours juridique contre les employeurs opposés d'emblée à toute forme d'aménagement, quand bien même les enjeux religieux seraient élevés et que la charge que les mesures ferait peser sur les ressources ou la gestion de l'organisation serait négligeable.

62. Le Rapporteur spécial est partisan de combiner les avantages d'une approche juridique de l'aménagement raisonnable et ceux d'une approche de gestion plus pragmatique. Dans l'esprit de l'article 5 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, dont le texte est reproduit au paragraphe 49 du présent rapport, l'obligation d'aménagement raisonnable devrait être comprise comme relevant de la responsabilité juridique des États, y compris quant à la garantie de la liberté de religion ou de conviction. Cette interprétation découle également de l'article 4, paragraphe 1, de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, aux termes duquel : « Tous les États prendront des mesures efficaces pour prévenir et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction, dans la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle. » Ainsi, dans les cas où ces mesures n'imposeraient pas une charge disproportionnée ou injustifiée pour l'organisation, le refus d'aménagement pourrait, suivant les circonstances de l'espèce, constituer une discrimination. Par ailleurs, les employés devraient avoir la possibilité d'exercer un recours contre le refus de procéder à des aménagements dont la mise en œuvre a un caractère raisonnable. Les graves conséquences que la discrimination indirecte peut avoir pour le plein exercice de la liberté de religion ou de conviction de tous militent sans nul doute en faveur de la voie juridique, sans laquelle l'aménagement raisonnable se réduirait à un simple acte de charité.

63. Parallèlement, les employeurs des secteurs public et privé ainsi que les autres parties prenantes devraient être encouragés à poursuivre la réflexion sur le principe de l'aménagement raisonnable et à en étendre la portée au-delà de ce qui est juridiquement opposable aujourd'hui. Les employeurs publics et privés, les syndicats, les représentants du personnel et les autres acteurs devraient échanger les expériences positives, analyser les obstacles courants et mettre au point des indicateurs pragmatiques et tenant compte des contextes. De leur côté, les États devraient apporter leur concours à de telles expériences en donnant des avis et en adoptant des pratiques exemplaires dans le cadre de leurs politiques d'emploi.

5. Rôle des services de formation et de conseil

64. Les politiques d'aménagement raisonnable peuvent soulever des questions et des problèmes complexes et parfois conduire à des impasses. En effet, il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre une demande sérieuse présentée au nom de l'identité religieuse et une revendication triviale ou injustifiée²⁴. Pour y arriver, il faut à la fois être sensible aux convictions et aux pratiques identitaires mais aussi bien comprendre les incidences normatives précises de la liberté de religion ou de conviction et de son application universelle et inclusive. Par ailleurs, des problèmes peuvent surgir lorsqu'une partie de la direction ou du personnel ne reste pas convaincue de la raison d'être de l'aménagement raisonnable de la diversité religieuse. Enfin, le calcul des coûts ou des éventuels effets secondaires des mesures est une autre question complexe qui exige de l'expérience et un savoir-faire professionnel.

65. Par conséquent, il est indispensable de disposer de formations et de conseils appropriés pour que soit bien mis en œuvre le principe de l'aménagement raisonnable. Dans la mesure où il leur appartient de combattre toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, les États devraient mettre en place une infrastructure adaptée de services de formation et de conseils reposant sur les droits de l'homme. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme semblent idéalement placées pour jouer un rôle clef dans ce domaine. Un grand nombre d'entre elles ont déjà mis au point des programmes de formation à la diversité fondée sur les droits de l'homme à l'intention notamment des employeurs publics et privés. Les programmes de formation devraient également prévoir une sensibilisation aux formes de discrimination multiple ou combinée au travail, comme par exemple les femmes appartenant aux minorités religieuses qui font l'objet d'une double discrimination, sexuelle et religieuse.

66. Nonobstant la responsabilité des États au regard du droit international des droits de l'homme, les autres acteurs (employeurs et organisations patronales, syndicats, communautés religieuses, organisations de la société civile, etc.) devraient également contribuer, par les moyens qui sont les leurs, à la lutte contre l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion au travail. Ainsi, ils peuvent apporter leur savoir-faire pour aider à élaborer des politiques d'aménagement raisonnable adaptées et pour dissiper les malentendus courants et peuvent aussi favoriser l'échange d'expériences pertinentes dans ce domaine.

²⁴ Voir A/HRC/13/40/Add.2, par. 16, renvoyant à la Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Kosteski c. ex-République yougoslave de Macédoine* (requête n° 55170/00), arrêt du 13 avril 2006.

IV. Conclusions et recommandations

67. Au regard de l'énorme place que le lieu de travail occupe dans la vie quotidienne de nombreuses personnes, la question de la discrimination religieuse au travail n'a fait l'objet, comparativement, que de peu d'attention systématique jusqu'à présent. Pourtant, il ne fait aucun doute que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction sans discrimination s'applique également au travail.

68. S'il est vrai que les employeurs peuvent imposer des exigences professionnelles qui, dans certaines conditions, sont susceptibles de limiter le droit des employés de manifester leurs croyances ou leurs convictions au travail, il ne peut y avoir de dérogation générale. Toute restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction sur le lieu de travail doit toujours, dès lors qu'elle est jugée nécessaire, correspondre à une situation particulière et être définie étroitement; elle doit en outre être clairement justifiée par un but légitime et proportionné à cette fin. S'il est vrai que ces dispositions s'appliquent généralement aux entreprises publiques comme privées, il reste que les institutions religieuses constituent un cas particulier. Dans la mesure où la raison d'être et l'identité institutionnelle de ces organisations sont définies en termes religieux, leurs politiques d'emploi peuvent entrer dans le champ de la liberté de religion ou de conviction, laquelle comporte également une dimension institutionnelle.

69. Le principe de la liberté de religion ou de conviction impose aux États de prévenir et d'éliminer toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, y compris sur le lieu de travail. Cette obligation ne se limite pas à la garantie de la non-discrimination dans l'emploi au sein des institutions publiques; elle s'étend également à la lutte contre la discrimination dans l'ensemble de la société et notamment à l'emploi dans le secteur privé. Les autres acteurs (entreprises, syndicats, communautés religieuses, organisations de la société civile) sont également encouragés à contribuer, par les moyens qui sont les leurs, à la création d'un climat de tolérance et de respect envers la diversité de religion et de conviction sur le lieu de travail.

70. La lutte contre la discrimination suppose une approche globale permettant de combattre les formes directes et indirectes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction. Si la discrimination directe est généralement facile à déceler, la discrimination indirecte reste souvent masquée derrière des règles dites « neutres » qui s'appliquent en apparence à tous les employés sans distinction. Il pourrait être utile de charger certains organes de surveillance de recueillir des données sur ce phénomène en vue de détecter les pratiques de discrimination indirecte. Par ailleurs, l'élimination de cette forme de discrimination peut passer par la mise en œuvre d'« aménagements raisonnables ». Au niveau des institutions, il importe d'instaurer une culture de confiance et de communication respectueuse en vue de recenser les besoins spécifiques des personnes appartenant aux minorités de religion ou de conviction.

71. La consécration du principe de l'aménagement raisonnable dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées devrait servir de point de départ à la réflexion sur l'emploi de mesures similaires dans d'autres domaines de la lutte contre la discrimination, notamment celle fondée sur la religion ou la conviction. Les politiques tendant à l'élimination de la discrimination ne peuvent

être pleinement efficaces que si elles envisagent des mesures d'aménagements raisonnables.

72. Contrairement à un malentendu répandu, les aménagements raisonnables n'ont pas pour but de « privilégier » les minorités de religion ou de conviction au mépris du principe d'égalité. Il convient de garder à l'esprit que, dans le contexte des droits de l'homme, l'égalité doit toujours être conçue comme une égalité respectueuse de la diversité, qui est l'opposé de l'« homogénéité » ou de l'uniformité. Du point de vue d'une égalité matérielle, complexe et respectueuse de la diversité, les mesures d'aménagement raisonnable doivent être considérées comme un moyen de traduire le principe d'égalité dans différents contextes sociaux. Pour trouver des solutions pratiques adaptées dans ce domaine, les employeurs publics comme privés doivent bénéficier de formations et de conseils devant être fournis par l'État.

73. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes.

A. Recommandations adressées aux organismes publics

74. Les États devraient mettre en place des lois contre la discrimination couvrant notamment l'emploi dans les secteurs privés et publics. Ces lois doivent interdire toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction. Les problèmes de discrimination multiple ou combinée (double discrimination fondée à la fois sur le sexe et la religion ou la conviction par exemple) appellent une attention particulière.

75. Afin d'assurer la bonne mise en œuvre des lois contre la discrimination, des mécanismes de contrôle adaptés devraient être mis en place. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme, guidées par les Principes de Paris, peuvent être particulièrement bien placées pour jouer un rôle actif dans ce domaine. Elles devraient également aider à déceler la discrimination indirecte (ou d'autres formes de discrimination cachée) fondée sur la religion ou la conviction au travail, notamment en recueillant des données ventilées sur ce phénomène.

76. Les États devraient montrer l'exemple en pratiquant le respect de la diversité religieuse dans les politiques d'emploi des institutions publiques. Les bonnes pratiques dans ce domaine devraient servir de modèle à suivre dans le secteur privé et dans les autres secteurs de la société.

77. Les États devraient fournir des services de formation et de conseil aux employeurs publics et privés dans le domaine de la tolérance et de la non-discrimination religieuses sur le lieu de travail. Il faudrait notamment prévoir des conseils sur les politiques d'aménagement raisonnable en matière de diversité de religion et de conviction au travail.

78. Les décideurs, les législateurs et les juges devraient considérer les demandes d'aménagement raisonnable comme un moyen important de la lutte contre la discrimination indirecte fondée sur la religion ou la conviction.

B. Recommandations adressées aux employeurs publics et privés

79. Les employeurs publics et privés devraient en général considérer la tolérance et la diversité religieuse comme un atout et comme une partie intégrante de leur identité institutionnelle. La diversité devrait notamment englober la prise en compte des considérations d'égalité hommes-femmes ainsi que la tolérance et le respect envers la diversité religieuse.

80. Les employeurs devraient favoriser un climat de confiance et de communication respectueuse qui permette aux employés, notamment à ceux qui appartiennent aux minorités de religion ou de conviction, d'exprimer leurs problèmes et de discuter de leurs besoins ouvertement, condition préalable à la détection des formes cachées d'intolérance et des situations ou pratiques de discrimination indirecte.

81. Les employeurs sont encouragés à élaborer des politiques d'aménagement raisonnable en matière de diversité de religion ou de conviction sur le lieu de travail, afin de prévenir ou de rectifier les situations de discrimination indirecte et de promouvoir la diversité et l'inclusion.

82. Les expériences en matière de politiques d'aménagement raisonnable peuvent être partagées entre pairs et avec les autres parties prenantes dans le but de définir des bonnes pratiques et d'en encourager le respect.

C. Recommandations adressées aux autres parties prenantes

83. Les syndicats sont encouragés à intégrer dans leurs politiques générales des programmes de lutte contre l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion ou la conviction au travail.

84. Les communautés religieuses sont encouragées à accorder une plus grande attention aux questions d'intolérance et de discrimination au travail et à apporter leur savoir-faire dans la négociation de solutions pratiques.

85. Les organisations de la société civile engagées dans la défense des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination sont encouragées à surveiller les formes de discrimination fondées sur la religion ou la conviction au travail.

86. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme devraient élaborer des programmes de formation et jouer un rôle de conseil dans ce domaine à l'intention des employeurs publics et privés, tant de leur propre initiative qu'à la demande. Cette action de conseil devrait également porter sur les politiques d'aménagement raisonnable fondées sur les droits de l'homme.

87. L'étroite coopération entre l'Organisation internationale du Travail et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans le domaine des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme constitue un moyen essentiel d'assurer la compatibilité et la cohérence de l'action menée par les organismes des Nations Unies en matière de droits de l'homme.