



Strasbourg, 18 octobre 2006

**Avis no. 391 / 2006**

**CDL-AD(2006)030**  
**Or. angl.**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI  
SUR LA LIBERTE DE CONSCIENCE  
ET LES ORGANISATIONS RELIGIEUSES**

**EN UKRAINE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 68e session plénière  
(Venise, 13-14 octobre 2006)**

**sur la base des observations de**

**M. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse)  
M. Louis-Léon CHRISTIANS (Expert, Belgique)**

## I. Introduction

1. *Par une lettre datée du 5 juillet 2006, M. Holovati, alors Ministre de la Justice, a demandé à la Commission de Venise et au BIDDH/OSCE d'examiner le projet de loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses (CDL(2006)062).*
2. *M. G. Malinverni, membre de la Commission de Venise et M. L.-L. Christians, Professeur à l'université catholique de Louvain (Belgique) ont été désignés et ont fait des observations sur le projet de loi. Ils ont analysé la traduction anglaise du projet de loi communiquée par le ministère de la Justice (CDL (2006) 062).*
3. *Le Conseil consultatif du groupe d'experts du BIDDH sur la liberté de religion ou de confessions a formulé des observations distinctes.*
4. *Le 18 septembre 2006, une réunion a eu lieu au ministère de la Justice à Kiev. Elle a rassemblé le groupe de travail responsable du projet de loi, qui était présidé par Mme Gorbounova, Vice-Ministre de la Justice, des responsables gouvernementaux, des représentants de la société civile et religieuse, M. Robbers, expert, Professeur à l'Université de Trèves (Allemagne) et M. Knapf au titre du BIDDH, ainsi qu'une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Malinverni et Christians, de Mme Granata-Menghini et de Mme Caroline Martin.*
5. *L'avis ci-après, rédigé sur la base des observations de MM. Christians et Malinverni, a été adopté par la Commission de Venise à sa 68e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).*

## II. Contexte du projet de loi

6. Le projet de loi est censé remplacer l'actuelle loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses. Il a été établi par le ministère de la Justice pour mettre en œuvre les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), notamment la Résolution 1466 (2005) sur le respect des obligations et des engagements pris par l'Ukraine et son exposé des motifs, paragraphes 269 à 271<sup>1</sup>, en vertu desquels l'Ukraine s'engageait à

---

<sup>1</sup> 269. L'Ukraine s'est engagée à instituer un nouveau système non discriminatoire d'enregistrement des Eglises et de trouver une solution juridique au problème de la restitution des biens d'Eglise. La Loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en vigueur remonte à 1991. En dépit du fait qu'elle est considérée comme l'une des meilleures lois sur la liberté de religion de la région, certaines de ses dispositions sont imprécises. Cette loi limite les formes sous lesquelles une organisation religieuse peut être créée, fixe le nombre minimal de fondateurs nécessaire pour faire enregistrer le statut de l'organisation à 10 adultes (contre 3 pour les autres associations), interdit la création de sections locales ou régionales dépourvues du statut d'entité juridique, ne prévoit aucune possibilité d'accorder le statut d'entité juridique aux associations religieuses et est discriminatoire à l'égard des étrangers et des apatrides. On ne sait pas bien quelles organisations sont enregistrées par les administrations publiques régionales et celles qui le sont par le Comité des questions religieuses. La loi contient également un certain nombre d'autres dispositions ambiguës qui laisse un large pouvoir d'appréciation aux autorités d'exécution<sup>207</sup>. Il s'ensuit qu'**une loi très progressiste pour son époque doit à présent être largement reformulée**<sup>208</sup>. En revanche, il y a lieu de conserver le principe en vigueur selon lequel les statuts des organisations religieuses doivent être enregistrés pour que celles-ci puissent obtenir le statut d'entité juridique ainsi que l'absence d'obligation d'enregistrement des organisations religieuses en tant que telles, conformément à la Recommandation 1556 (2002) de l'Assemblée<sup>209</sup>.

instaurer un système non discriminatoire d'enregistrement des Eglises et à trouver une solution juridique concernant la restitution des biens d'Eglise.

7. Outre un plan d'action en vue d'assurer le respect des obligations et des engagements pris par l'Ukraine à l'égard du Conseil de l'Europe (décret présidentiel du 20 janvier 2006), le projet de loi était aussi prévu dans les mesures de mise en œuvre du plan d'action UE-Ukraine de 2005 et dans le plan ciblé annuel OTAN-Ukraine pour 2005.

8. Le ministère de la Justice a créé un groupe de travail composé de membres des services constitutionnel et juridique du ministère, de représentants des Eglises et confessions enregistrées, d'ONG et d'universitaires. Les rédacteurs se sont efforcés de prendre en considération l'expérience étrangère et les normes internationales pour faciliter le règlement du problème relevé par l'APCE. Le projet est actuellement examiné par les organisations religieuses et non gouvernementales.

### III. Généralités

9. Le présent avis porte sur la compatibilité du projet de loi avec la pratique qui prévaut en matière de liberté religieuse dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme. Il tient aussi compte des grands principes européens qui figurent dans les "Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions", élaborées par le Groupe consultatif d'experts BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de croyance en consultation avec la Commission de Venise (CDL-AD (2004)028).

10. L'avis prend aussi en considération les discussions et explications auxquelles a donné lieu la réunion au ministère ukrainien de la Justice le 18 septembre 2006. Cette réunion s'est révélée précieuse pour les experts, car elle leur a permis de mieux connaître le contexte du projet de loi, les préoccupations de l'Etat et les besoins des représentants religieux, et elle a contribué à éliminer les malentendus liés à la traduction. Elle a aussi permis aux experts de présenter et d'expliquer les observations qu'ils ont faites à la lumière des exigences et des

---

270. La législation ukrainienne ne dispose toujours pas d'outils efficaces aux fins de la restitution des biens d'Eglise. Jusqu'à présent, la restitution s'est faite au coup par coup sur la base de la résolution de 1991 du Parlement et de plusieurs décrets présidentiels. La restitution se heurte essentiellement à un problème juridique: les associations religieuses<sup>210</sup> n'ayant pas le droit d'obtenir le statut d'entité juridique, elles ne peuvent pas posséder des biens. La plupart des organisations qui étaient propriétaires des biens devant être restitués n'existent plus et l'Eglise orthodoxe est représentée par plusieurs organisations. On aboutit ainsi à une pratique de restitution ponctuelle<sup>211</sup> qui dépend entièrement des préférences des autorités locales et qui, dans la plupart des cas, entraîne non la restitution des droits de propriété, mais le transfert des biens assorti d'un loyer gratuit. **En conséquence, nous demandons aux autorités ukrainiennes d'élaborer des règles précises concernant la restitution des biens religieux.**

271. Selon le rapport 2005 du *Quaker Council for European Affairs*, la loi de 1999 sur le service civil alternatif nécessite d'être révisée car elle limite expressément le droit à l'objection de conscience à des motifs religieux, les objecteurs de conscience pour des raisons autres que religieuses n'ayant aucune chance d'obtenir le statut d'objecteur de conscience. En 2001, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a appelé le gouvernement ukrainien à «élargir la liste des motifs légaux d'objection de conscience de manière à ce qu'ils englobent sans discrimination toutes les confessions religieuses et autres convictions, et à veiller à ce que le service de remplacement réservé aux objecteurs de conscience s'accomplisse de manière non discriminatoire»<sup>212</sup>. Le gouvernement ukrainien ne semble toutefois pas envisager d'élargir les motifs de reconnaissance. De ce fait, les objecteurs de conscience pour des motifs autres que religieux ont comme seule solution pour échapper au service militaire de corrompre des militaires ou de ne pas répondre aux ordres de mobilisation<sup>213</sup>.

normes internationales. Le groupe consultatif du BIDDH/OSCE et la Commission semblent faire une analyse convergente et complémentaire du projet de loi. Il a donc été décidé que les deux institutions approuveraient conjointement une liste de recommandations qui serait établie une fois que le ministère de la Justice aurait envoyé ses réponses.

11. Le projet de loi est le fruit de discussions approfondies entre l'ensemble des parties intéressées : la Commission de Venise se félicite de cette méthode de rédaction, car elle considère cette approche comme essentielle dans le domaine des lois sur la liberté de religion ou de confession.

12. Lorsqu'ils ont examiné le projet, les experts ont gardé à l'esprit l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) selon lequel un système ecclésial ne peut en lui-même être considéré comme étant contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>2</sup>. De plus, les Parties contractantes à la Convention bénéficient d'une marge d'appréciation particulièrement large, s'agissant des relations entre l'Eglise et l'Etat et du choix de leur politique et de la réglementation dans ce domaine. Cependant, même si cette marge d'appréciation est grande et si diverses solutions ont été trouvées selon les pays, les garanties européennes ne doivent pas être remises en cause pour cela : les observations suivantes doivent donc être interprétées dans ce cadre.

13. Le projet de loi peut, en général, être considéré comme un cadre libéral et favorable pour l'exercice de la liberté de religion. La Commission de Venise se félicite de cette évolution positive.

14. Des questions, peu nombreuses mais capitales, restent cependant problématiques. Elles méritent d'être étudiées de manière à ce que la loi soit améliorée afin qu'elle satisfasse aux normes internationales.

#### **IV. Questions examinées. Observations de fond**

##### **A. Liberté de religion**

15. L'article 9 de la CEDH<sup>3</sup> et la jurisprudence de la Cour à ce sujet constituent un cadre décisif en matière de liberté de religion.

---

<sup>2</sup> Voir Darby c. Suède, Requête n° 11581/85, arrêt du 23 octobre 1990.

<sup>3</sup> Il est ainsi libellé :

##### **Article 9 - Liberté de pensée, de conscience et de religion**

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

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

16. Les garanties consacrées par l'article 9 CEDH sont reconnues à "toute personne", même aux athées. La Commission se félicite de ce que le projet réaffirme à juste titre que la liberté de religion est garantie à toute personne, qu'elle soit ou non ressortissante de l'Ukraine.

17. La Commission suggère cependant d'ajouter au projet de loi (à l'article 3) le principe selon lequel la liberté de religion comprend le droit d'avoir une croyance, mais aussi de ne pas en avoir.

18. Selon les normes internationales, les garanties de la liberté de religion ne sont pas subordonnées à un quelconque système spécifique d'enregistrement des groupes religieux ; Elles doivent bénéficier à tout groupe religieux sans condition d'affiliation ou d'enregistrement. La Commission de Venise croit savoir que l'enregistrement semble ne pas être une condition formelle ou un préalable à l'exercice collectif de la liberté religieuse.

19. Cependant, de l'avis de la Commission, le projet de loi ne définit pas clairement les droits et les statuts des religions non enregistrées. En effet, il semble lier la personnalité juridique d'une organisation à un enregistrement administratif en bonne et due forme, en outre, il y n'y a que de très rares cas où la personnalité juridique n'est pas obligatoire. On peut donc en déduire que les possibilités offertes aux groupes non enregistrés de pratiquer librement leur foi sont inconsidérément limitées.

20. A cet égard, il ressort du projet actuel que les religions étrangères (notamment celles qui ne sont pas encore représentées en Ukraine), qui n'ont pas satisfait au processus d'enregistrement pour obtenir la personnalité juridique qu'elles peuvent ne pas souhaiter, peuvent néanmoins pratiquer leur foi librement et collectivement. Si tel n'était pas le cas, ce serait contraire aux exigences de la CEDH.

21. Selon la Cour<sup>4</sup>, la liberté religieuse dans une société démocratique implique aussi la coexistence pacifique de divers groupes religieux. Elle suppose l'obligation positive pour l'Etat de lancer des politiques pour renforcer la tolérance et offrir un cadre juridique approprié à cette fin. Le libellé de l'article 1.14 du projet satisferait à cette condition.

22. En vertu de l'article 9.3 du projet, "les mêmes personnes ne peuvent créer qu'une seule société religieuse". L'article 11.5 du projet prévoit une limite analogue. Ce serait là une restriction décisive de la liberté religieuse non seulement au niveau individuel mais aussi en général, qui ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. La Commission de Venise recommande donc de supprimer cette restriction.

23. Il ressort de l'article 9 CEDH, pris conjointement avec l'article 14 de la même convention<sup>5</sup>, que la liberté religieuse doit être également garantie à toute communauté religieuse.

---

<sup>4</sup> Voir *Serif c. Grèce*, 14 décembre 1999, par. 53.

<sup>5</sup> L'article 14 CEDH prévoit ceci : "Interdiction de discrimination

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

24. Les distinctions ne sont autorisées que si elles sont raisonnables, si elles se fondent sur des critères objectifs réguliers, si elles sont prévues par la loi de façon suffisamment précise et si elles sont conformes aux besoins d'une société démocratique. Sinon, elles peuvent être considérées comme discriminatoires. A cet égard, le libellé de certaines dispositions du projet de loi pourrait conduire à des distinctions ou à des comportements discriminatoires de la part de l'administration. Ainsi il ressort du projet que "les religions étrangères non représentées en Ukraine (article 17.4) sont confrontées à un système qui les défavorise, la désignation de religions "pan-ukrainiennes" (article 11.4 section V.7) est assortie de conditions extrêmement sévères, et la nécessité d'une "justice historique" ou d'une "succession historique" prévue à l'article 25.7 peut être considérée comme discriminatoire. De plus, la disposition concernant l'inviolabilité du secret de la confession, qui figure à l'article 3.5 du projet est liée aux religions chrétiennes ; il serait souhaitable de retenir un concept plus général pour éviter tout risque de discrimination.

## **B. Objection de conscience**

25. Bien que la CEDH ne prévoit pas formellement de droit général à l'objection de conscience, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ce droit était indirectement garanti par l'article 9 CEDH, pris conjointement avec l'article 14 CEDH.<sup>6</sup>

26. Le projet de loi, notamment le libellé de l'article 4.5, prévoit une interdiction de l'objection de conscience qui pourrait être considérée comme trop large. La Commission de Venise recommande donc de mieux préciser le cadre et les conditions de l'objection de conscience.

## **C. Le droit à la liberté de croyance et de religion des enfants**

27. En vertu de l'article 3.4 du projet, les mineurs peuvent participer avec leur accord à des activités d'éducation et de formation religieuses. Selon les normes internationales, les parents ont le droit d'élever leurs enfants conformément aux convictions et à la religion qui sont les leurs. Il est néanmoins recommandé qu'à partir d'un certain âge, le consentement de l'enfant soit pris en considération. La Commission de Venise considère que dans ce cas, la limite d'âge devrait être inférieure à l'âge de la majorité. Lors de la réunion, il été dit aux experts que le terme "mineur" dans le projet de loi désignait l'acception légale de mineur dans le code civil d'Ukraine, à savoir les personnes âgées de 14 à 18 ans. Pour éviter toute ambiguïté, la Commission de Venise recommanderait de préciser à partir de quel âge un enfant peut choisir sa propre croyance.

## **D. Autonomie des organisations religieuses**

28. L'ingérence de l'Etat dans les affaires ecclésiastiques varie d'un pays à l'autre. Cependant, les relations entre l'Etat et les Eglises, ainsi que la marge d'appréciation reconnue à l'Etat sont encadrées par les exigences et les droits qui découlent des articles 9 et 14 CEDH.

---

<sup>6</sup> Voir *Thliménos c. Grèce*, 6 avril 2000, par. 44 : "Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes."

29. La Cour a consacré le principe général selon lequel "l'existence autonome des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique."<sup>7</sup>

30. L'organisation interne d'un groupe religieux relève de l'autonomie de tout groupe religieux. Le système prévu par le projet de loi semble à cet égard ambigu et susceptible de porter atteinte au principe d'autonomie. Ainsi, en vertu de l'article 9.4 du projet, "l'organe suprême" d'une société religieuse est une "assemblée générale". Cette disposition constitue une ingérence dans des questions théologiques comme les structures de l'Eglise elle-même et donc une violation de l'autonomie de l'Eglise.

31. De plus, les conséquences juridiques qui peuvent découler de cette exigence, qui intéresse les sociétés religieuses et non les institutions religieuses (voir article 11.6) sont inutiles et peu claires. Il en va de même de la complexité du processus d'enregistrement et des implications juridiques plutôt vagues des diverses désignations créées par la loi (voir observations au point "système d'enregistrement").

32. L'autonomie ecclésiale implique la faculté pour les Eglises et les organisations religieuses de bénéficier d'un statut juridique spécial et donc le droit de recruter librement toute personne. Ces institutions devraient être autorisées à recruter uniquement des croyants, cela ne devrait pas leur être interdit comme c'est le cas dans le projet d'article 4.3. La Commission de Venise recommande de reformuler cette disposition.

33. Les spécificités de la fonction d'un ministre du culte devraient être prises en considération dans leurs statuts. La Commission de Venise recommande de tenir compte de cet élément dans le libellé de l'article 27.3.

34. S'agissant des questions financières liées à l'autonomie des Eglises, la Commission de Venise estime que le droit de demander et de recevoir des dons volontaires est inhérent aux activités religieuses et qu'il n'a pas besoin d'être prévu par la loi comme le fait l'article 24.8 du projet.

35. Par ailleurs, le libellé de l'article 24.9, qui empêche les organisations religieuses d'imposer des "prélèvements obligatoires aux croyants" reste ambigu et serait sujet à caution s'il porte sur une question théologique et pas seulement sur la mise en œuvre juridique d'un tel prélèvement religieux. La Commission de Venise recommande de clarifier la signification de cette interdiction.

36. En ce qui concerne la structure interne des organisations religieuses et notamment le choix et la protection du nom d'un groupe religieux, le projet de loi prévoit une série de conditions qui sont bien trop restrictives et inquisitrices pour faire protéger cette appellation : les groupes religieux (enregistrés ou non) doivent envoyer des "informations" à l'Etat (article 14.7) ; les conditions énoncées pour pouvoir employer le terme "ukrainien" sont extrêmement restrictives, de même que les conséquences d'une interdiction officielle de déclarer une appellation religieuse choisi auparavant par un groupe antérieur.

---

<sup>7</sup> Voir Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie, requête n° 39023/97, arrêt du 16 décembre 2004.

37. L'autonomie de l'Eglise est aussi étroitement associée au système d'enregistrement prévu par le projet de loi et à la personnalité juridique des groupes religieux (voir observation ci-dessous).

#### **E. Le système d'enregistrement des organisations religieuses**

38. Le projet de loi n'a pas encore tranché sur le nombre minimum de membres (trois ou dix) nécessaire pour que les sociétés religieuses obtiennent le statut d'entité juridique. Bien que les deux minima soient conformes aux normes internationales, la Commission de Venise invite à prévoir d'aligner le nombre minimum de fondateurs d'organisations religieuses sur celui qui est prévu pour toute organisation non gouvernementale.

39. Le système général d'enregistrement prévu par le projet de loi (articles 7 à 13) semble être particulièrement complexe (voir le schéma ci-joint ci-après page 13) et flou. La Commission estime que ce point est particulièrement problématique, car cette situation peut conduire à des abus de la part de l'administration.

40. Ainsi, la complexité de la typologie créée, où il y a un processus d'enregistrement différent pour chacun des types, peut faciliter les abus de la part de l'administration, surtout au niveau local.

41. Cela est d'autant moins souhaitable que l'on peut déduire des discussions qui ont eu lieu pendant la réunion du 18 septembre que l'un des objectifs des rédacteurs du projet - et donc du projet de loi - était de restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'administration locale.

42. La Commission attire donc l'attention des rédacteurs sur le fait que l'enregistrement local obligatoire prévu par la loi peut être problématique à cet égard.

43. Il convient aussi de relever que plus le système légal général est complexe, plus il est difficile pour les Eglises de faire preuve d'autonomie pour leur organisation interne.

44. Le système complexe d'enregistrement conduit à des distinctions subtiles et plutôt floues entre associations religieuses, organisations religieuses et unions religieuses ; de plus il est extrêmement difficile de comprendre les conséquences statutaires qui peuvent découler de ces trois types d'organisations. La Commission de Venise recommande donc d'éviter des distinctions difficiles à interpréter surtout si celles-ci n'ont aucune conséquence statutaire.

45. De plus, la véritable liberté des organisations religieuses non enregistrées reste peu claire et serait contraire à la CEDH si les organisations religieuses non enregistrées ne pouvaient pratiquer librement leur foi.

46. La Commission de Venise recommande vivement de simplifier le processus d'enregistrement.

## **F. Dissolution des organisations religieuses**

47. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît le droit de l'Etat de vérifier si un mouvement ou une association qui poursuivent des buts religieux, mènent des activités qui sont préjudiciables à la population.<sup>8</sup> L'article 19.4 de la loi énumère les motifs qui permettent à un tribunal d'interdire les activités d'une organisation religieuse. Selon la Commission de Venise, le libellé de cet article soulève de graves préoccupations à plusieurs titres.

48. Bien que la décision d'interdiction appartienne au judiciaire, ce qui est conforme aux exigences de la CEDH, les motifs juridiques d'une interdiction prévue par le projet semblent bien trop larges, car ils réduiraient excessivement la liberté religieuse individuelle.

49. Le libellé de cet article est trop vague. Ainsi la mention de la violation d'un "droit constitutionnel ou d'une liberté fondamentale" est trop générale et constitue en conséquence une violation du principe de sécurité juridique. La Commission de Venise recommande d'éviter les mentions vagues à des droits constitutionnels et invite les rédacteurs à spécifier plus clairement ce qui est interdit et à énumérer les infractions de manière extensive.

50. De plus, la portée de l'article 19.4 est bien trop large, elle devrait être limitée pour satisfaire à la condition de proportionnalité. Les sanctions prévues par le projet de loi manquent de proportionnalité à plusieurs niveaux. Le texte prévoit par exemple l'interdiction de l'ensemble des activités d'un groupe religieux, ce qui constitue des conséquences qui semblent aller au-delà d'une annulation de leur enregistrement ou de leur radiation. Cette disposition équivaut à une menace disproportionnée sur l'ensemble des activités du croyant.

51. De plus, il est peu probable que l'on considère comme proportionnel ou nécessaire dans une société démocratique l'interdiction de toutes les activités d'une organisation religieuse au cas où l'un de ses membres commet une violation d'une loi peu claire, comme le prévoit l'article 19.4 du projet de loi.

52. La Commission de Venise recommande donc vivement de revoir les dispositions qui traitent de la dissolution d'une organisation religieuse afin qu'elles soient conformes d'abord au principe de sécurité juridique en énumérant exhaustivement les actes interdits et deuxièmement qu'elles soient conformes au principe de proportionnalité en ce qui concerne la sanction des violations de la loi.

## **G. Biens et restitution**

53. Les articles 24 et 25 du projet de loi traitent des biens des organisations religieuses.

54. En vertu du projet d'article 24.1, les organisations religieuses "ont le droit de posséder, d'exploiter et de céder tout bien qui n'est pas exclu des actes liés aux échanges économiques..."

55. Le droit de propriété comprend trois éléments, le droit de possession, d'exploitation et de cession d'un bien.

---

<sup>8</sup> Voir *Manoussakis c. Grèce*, requête n° 18748/91, arrêt du 26 septembre 1996, n° 40.

56. La Commission recommande de clarifier le libellé de l'article 24 pour indiquer clairement que le droit de posséder un bien immeuble est pleinement protégé et prévu par le projet de loi.

57. Etant donné qu'il n'y a pas d'instrument international sur la restitution des biens religieux, le règlement de ce problème est laissé à l'appréciation du pays et des organisations religieuses. Cependant, les dispositions en la matière doivent être rédigées et appliquées de la façon la plus neutre possible sans donner de traitement préférentiel à un groupe quel qu'il soit. Il est donc essentiel de prévoir un système de restitution qui n'est pas discriminatoire.

58. La question des restitutions n'est pas abordée dans le projet. Il a été annoncé aux experts qu'un autre projet de loi, en cours de préparation, satisferait aux exigences de l'APCE, qui a demandé "d'élaborer des règles précises concernant la restitution des biens religieux". Et que la Commission de Venise serait consultée à cet égard.

59. Il pourrait effectivement être plus sage de consacrer une loi spécifique à la question des restitutions. Malheureusement, selon la Commission, le libellé actuel anticiperait ou encadrerait déjà le règlement des problèmes de restitution en souffrance. Ainsi la mention au paragraphe 25.7 d'une "succession historique" peut conduire à une discrimination injustifiée entre les communautés religieuses.

60. La Commission recommande donc d'éviter totalement d'aborder la question de la restitution dans le présent projet (y compris le droit de jouissance en attendant la restitution) et de traiter séparément la question dès que possible.

61. De plus, selon la Commission, tant qu'une loi spécifique sur les restitutions ne sera pas adoptée, il serait préférable que l'Etat évite de consentir des restitutions, c'est pourquoi la Commission propose d'imposer un moratoire sur toute question dans ce domaine.

62. La Commission reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance en matière de rédaction de la loi spécifique sur les restitutions.

## **V. Observations sur le libellé**

63. Les observations ci-après visent à attirer l'attention des rédacteurs sur des problèmes liés à des questions de rédaction.

64. Sécurité juridique : Comme cela a été souligné précédemment, plusieurs dispositions du projet de loi restent vagues et floues et devraient être réécrites dans le souci de respecter le principe de sécurité juridique. Ainsi, alors que l'article 2.1 du projet cite "d'autres textes législatifs", il conviendrait d'énumérer ces actes. Il en va de même du renvoi de l'article 1.2 aux traités internationaux.

65. Marge d'appréciation : la Commission attire l'attention des rédacteurs sur le fait que le flou du libellé peut laisser une marge discrétionnaire trop large aux pouvoirs publics. Une loi régissant des questions spécifiques devrait être plus précise que les obligations et principes généraux, consacrés à l'échelle internationale. Ce flou est d'autant plus fâcheux que selon les discussions qui ont eu lieu le 18 septembre, il semble que ce processus de réglementation extensif vise à réduire autant que possible la marge d'appréciation des collectivités locales.

66. Discrimination : outre les observations aux points "liberté de religion", "autonomie des organisations religieuses" et "système d'enregistrement", il convient de relever que les objectifs et les conditions du projet d'article 5.7, en vertu duquel les organisations religieuses peuvent participer "à la vie sociale et politique", semblent particulièrement peu clairs. La définition de "participation sociale" peut varier selon la philosophie de la majorité politique et conduire donc à des discriminations. Les rédacteurs sont invités à tenir compte du manque de précision du libellé du projet de loi, qui peut conduire à des comportements discriminatoires.

67. Critères objectifs : Quand la participation de l'Etat est en jeu, le projet n'indique pas de critères objectifs pour la mise en œuvre de la politique étatique, qui pourrait en conséquence devenir trop coûteuse pour la puissance publique. Ainsi, le projet d'article 5.5 prévoit que "l'Etat peut financer partiellement ou en totalité des projets de protection sociale", mais ne spécifie aucun critère objectif. Un tel engagement peut être difficile ou extrêmement coûteux à mettre en œuvre. Le projet d'article 6.4 en vertu duquel "l'enseignement de disciplines spirituelles, morales et religieuses qui n'est pas accompagné de cérémonies religieuses et qui est purement informatif peut être réalisé dans les établissements d'enseignement municipaux et d'Etat pour autant que la participation à ces cours soit optionnelle" ne comporte pas de critères objectifs de décision. Dans la même optique, le projet d'article 25 donne à tous les groupes religieux un droit peu clair "d'utiliser les bâtiments de culte possédés par l'Etat".

68. Lisibilité de la loi : la volonté de réglementer à l'excès conduit à donner des détails inutiles, voir les articles 14.2, 14.5 et 16 du projet de loi. Elle peut même donner lieu à des dispositions inutiles, puisque des attitudes qui ne demanderaient pas de réglementation le deviennent. Ainsi, l'article 23.2 en vertu duquel, "les organisations religieuses ont le droit d'envoyer des croyants à l'étranger" n'est pas nécessaire ; il en va de même de l'article 24.8 du projet. L'imprécision nuit aussi à la signification de certaines dispositions en raison de redites, par exemple aux articles 28 et 29 pour traiter la même question.

69. Enfin, les rédacteurs devraient se souvenir que cette approche réglementaire à l'excès peut aussi restreindre dans une trop grande mesure les activités et la liberté d'organisations religieuses (voir les observations ci-dessus sous liberté de religion et autonomie des organisations religieuses).

## **VI. Conclusions**

70. Le projet de loi dans son ensemble satisfait aux exigences des normes internationales concernant la liberté de religion et de croyance.

71. Cependant, les dispositions qui régissent le système d'enregistrement des organisations religieuses et leur personnalité juridique devraient être clarifiées afin d'éviter les restrictions de l'autonomie ecclésiastique et de la liberté de religion. Le système d'enregistrement devrait être simplifié.

72. Le libellé de plusieurs dispositions est trop vague et imprécis. Cela peut porter atteinte au principe de sécurité juridique et conduire de plus à des discriminations et à des abus, notamment de la part de l'administration. Il est recommandé de veiller à la clarté de la formulation et des concepts employés dans le projet de loi. Si nécessaire, des critères objectifs devraient être spécifiés.

73. Le processus d'interdiction d'un groupe religieux prévu à l'article 19.4 devrait être révisé pour satisfaire aux exigences internationales de proportionnalité.

74. Les spécificités et la diversité des situations de la vie religieuse devraient davantage être prises en considération.

**Projet de loi de l'Ukraine 2006**  
schéma de L.L. Christians

