



Strasbourg, le 14 juin 2006

**Avis n° 379 / 2006**

**CDL-AD(2006)024**

Or. angl.

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

**(COMMISSION DE VENISE)**

**OBSERVATIONS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
CONCERNANT LES EGLISES  
ET LES ORGANISATIONS RELIGIEUSES  
EN REPUBLIQUE DE SERBIE**

**de**

**M. Louis-Léon CHRISTIANS (Expert, Belgique)**

**approuvées par la Commission de Venise  
lors de sa 67<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 9-10 juin 2006)**

## **Introduction**

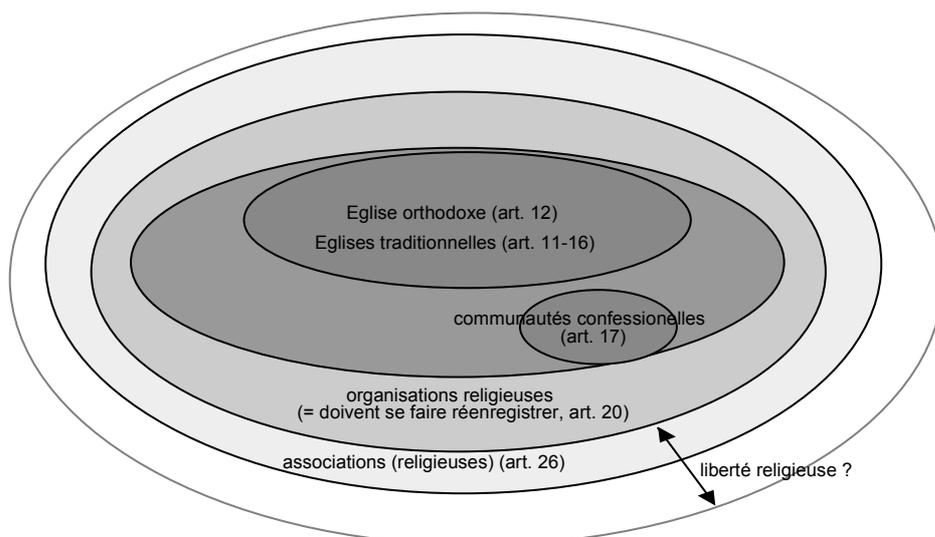
1. *M. Ksenija Milivojević, Président de la Commission pour l'intégration européenne de l'Assemblée nationale de Serbie (Union d'Etat de Serbie-Montenegro), a demandé au Conseil de l'Europe de donner un avis d'expert sur le « projet de loi concernant les Eglises et les organisations religieuses en Serbie ». La Commission de Venise a accepté de donner un avis sur ce projet de loi.*
2. *Elle a désigné M. Louis-Léon Christians<sup>1</sup>, expert belge, comme rapporteur sur la question.*
3. *Les observations formulées à titre individuel par M. Christians, qui figurent ci-après, ont été approuvées par la Commission à sa 67<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 9-10 juin 2006).*
4. *Le rapport ci-après porte sur la compatibilité du projet de loi, dans sa version d'avril 2006, avec la pratique habituelle liée à la Convention européenne des droits de l'homme en matière de liberté religieuse. Il tient aussi compte des grands principes européens consacrés par les "Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions", élaborées en consultation avec la Commission de Venise par le groupe consultatif d'experts du BIDDH/OSCE sur la religion et les croyances (CDL-AD(2004)028). Le présent rapport tient aussi compte de l'avis précédent sur le projet de loi, rendu par la Commission en mars 2005 (CDL-AD(2005)010).*

### **1. Portée de la loi**

5. Le projet de loi porte pour l'essentiel sur le **statut juridique des organisations religieuses enregistrées**.
6. Dans son principe, la loi s'intéresse encore plus qu'auparavant à l'enregistrement et au statut juridique des organisations religieuses. Deux grandes conditions doivent être remplies pour qu'un système administratif de cette nature tire pleinement partie du principe européen selon lequel il faut laisser aux Etats parties une marge d'appréciation importante en matière de rapports entre l'Eglise et l'Etat.
7. *Le système d'enregistrement ne doit pas conditionner la jouissance des droits fondamentaux liés à la liberté de religion. Du moins c'est là une question de proportionnalité. i) Tout degré élevé d'ingérence dont seraient assorties les conditions d'enregistrement peut être uniquement lié à des droits secondaires comme des aides financières particulières. ii) A l'inverse, un degré d'ingérence limité serait lié à moins de droits secondaires. Certaines interprétations récentes de la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme influenceront progressivement les différents niveaux de rapports entre les Eglises et l'Etat, notamment s'agissant de la personnalité morale.*
8. *L'enregistrement ne doit pas être discriminatoire que ce soit dans le cas de figure i) ou ii) (art. 14 CEDH).*
9. Les schémas ci-après du projet de loi doivent être interprétés dans ce cadre.

---

<sup>1</sup> Chargé de cours à l'Université catholique de Louvain-la-Neuve et à l'Institut catholique de Paris.



2006

10. Le schéma de 2006 est moins complexe que celui de 2005 (voir ci-dessous). Le statut juridique de l'Eglise orthodoxe a été révisé. Cependant, l'influence peu claire d'un non-enregistrement sur les garanties fondamentales de la liberté de religion (1.2) et le risque d'application discriminatoire de certaines dispositions du projet (1.3) demeurent préoccupants.

11. **Les garanties fondamentales de la liberté de religion ne sauraient être subordonnées** à un régime d'enregistrement trop inquisiteur.

1. *Degré d'ingérence des conditions d'enregistrement*

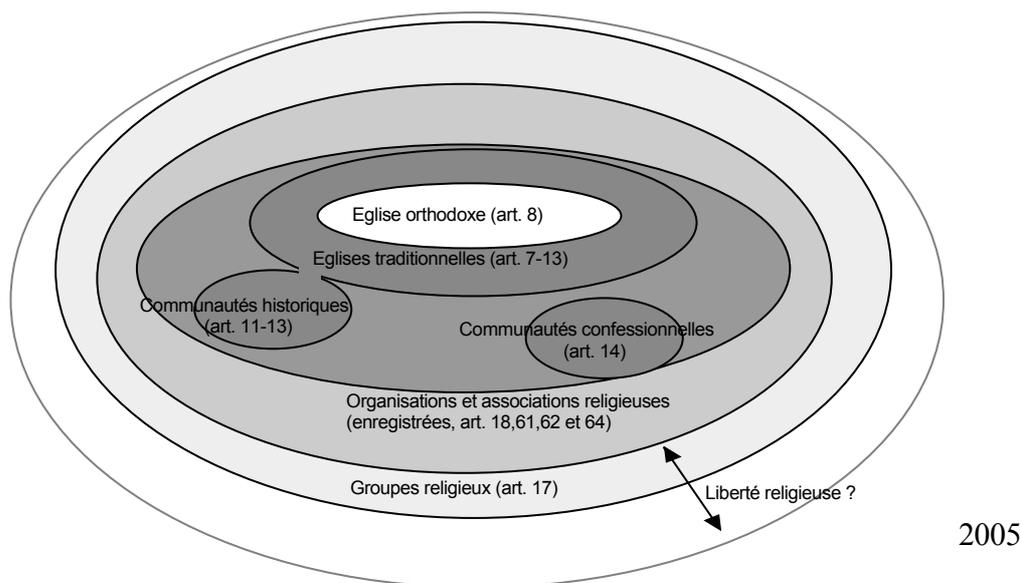
12. L'article 20 simplifie la procédure et prévoit expressément un recours judiciaire en cas de décision de refus (art. 25).

13. Le nombre de fidèles est plus faible qu'auparavant (1/100 000) et prend en considération non seulement les ressortissants, mais aussi les résidents permanents. Cependant, on ne sait pas bien comment concilier la condition des signatures individuelles (art. 20) avec la liberté générale de ne pas être contraint de déclarer sa religion (art. 2).

14. Par ailleurs, rien ne permet de savoir si les "informations sur les principes de doctrine religieuse, les rites religieux, les buts religieux et les activités de base de l'organisation religieuse" pourraient devenir une condition d'enregistrement trop inquisitrice.

2. *Enregistrement et droits fondamentaux*

15. L'applicabilité générale des articles 1er, 2 et 3 du nouveau projet s'est considérablement améliorée par rapport à la version précédente sur ce point. Toutefois, parmi les restrictions spécifiques visées à l'article 3 paragraphe 2, il conviendrait de mentionner expressément que ces restrictions, notamment en matière d'infraction "d'incitation à l'intolérance" doivent s'appliquer de façon non discriminatoire.



16. Ce qui semble plus préoccupant, c'est qu'il serait disproportionné d'exiger un enregistrement particulier pour obtenir des droits élémentaires comme la personnalité morale (art. 9 et 22), le droit de construire certains lieux de culte (art. 34), le droit d'organiser certaines célébrations sur la voie publique (art. 33), le droit à l'éducation (art. 37) et les activités d'édition (art. 45).

17. L'application de l'article 9 CEDH ne peut être subordonnée à un quelconque système d'enregistrement. Les garanties visées à l'article 9 doivent s'étendre à "toute personne", même athée, et à tout groupe religieux sans condition d'affiliation ou d'enregistrement (voir article 2 paragraphe 1).

18. Il reste donc nécessaire d'adopter une disposition qui montre clairement qu'il n'y a pas de confusion (ni de subordination) entre l'enregistrement des groupes religieux et la liberté générale de religion.

19. Seules certaines garanties supplémentaires (distinctes du noyau de garanties européennes) peuvent être subordonnées à un système d'enregistrement donné, par exemple, une aide financière ou des exemptions fiscales.

20. Ainsi, la liberté de célébrer le culte ne peut être réservée aux religions enregistrées. C'est un élément général de la liberté religieuse. Il en va de même - avec certaines nuances - du droit d'organiser des activités culturelles (art. 39), de construire des édifices religieux (art. 45), de posséder des biens meubles ou immeubles (art. 55) et de recevoir des dons ou des collectes (art. 58).

## 2. Autonomie de l'Eglise

21. La Cour ne cesse de rappeler le principe général selon lequel "l'existence autonome des communautés religieuses est indispensable pour le pluralisme dans une société démocratique" (Haut conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie, requête n° 39023/97, arrêt du 16 décembre 2004). Cette garantie doit être reconnue à l'ensemble des groupes religieux, même s'ils ne sont pas enregistrés.

22. Certaines dispositions du projet, qui n'ont pas été amendées, prévoient que le clergé et les organisations religieuses doivent œuvrer "conformément à la législation autonome des Eglises" (art. 8 et 28). On ne sait pas très bien si ces formules respectent la garantie générale des droits de l'homme reconnue à toute personne.

23. Concernant la mise en œuvre des décisions adoptées par les organes compétents des organisations religieuses, le projet d'article 7 prévoit que "l'Etat accorde une aide appropriée, conformément à la loi, pour la mise en œuvre des décisions exécutoires prises par les organes compétents des Eglises et des communautés religieuses si et seulement si celles-ci le demandent". Rien ne permet de dire dans quelle mesure cette disposition est compatible avec la liberté religieuse individuelle du clergé et des religieux. En toute hypothèse, et comme le confirme la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, ces personnes doivent être libres d'abjurer leur foi ou de quitter leur communauté plutôt que d'être soumises à une exécution étatique des canons d'une Eglise.

24. On peut aussi s'interroger sur l'étendue d'un contrôle par les juridictions étatiques de ces décisions ecclésiales afin d'évaluer leur conformité avec la Convention européenne elle-même. Ainsi, quand des décisions d'une Eglise doivent être exécutées par l'Etat, la Cour européenne des droits de l'homme a parfois considéré que le principe d'autonomie des Eglises devait tenir compte d'autres droits fondamentaux (voir *Pellegrini c. Italie*, requête n° 30882/96, arrêt du 20 juillet 2001).

25. L'acquisition de la personnalité morale est une condition fondamentale de l'autonomie, mais elle semble être liée dans le projet de loi à l'enregistrement (art. 22). Il devrait être possible même pour des groupes religieux non enregistrés d'être des personnes morales avant un enregistrement "discrétionnaire" tel que celui-là (*Eglise catholique de Canea c. Grèce*, requête n° 143/1996/762/963, arrêt du 16 décembre 1997). Il conviendrait de préciser si l'article 26 est suffisant à cet effet.

### **3. Discriminations**

26. Le principe d'égalité de traitement est mieux pris en compte dans le présent projet que dans le précédent. La notion de traitement sur un pied d'égalité est garantie par les articles 31 ou 46. La liberté religieuse des étrangers est clairement garantie à l'article 1er.

27. Cependant, on peut s'inquiéter par exemple du statut juridique des étrangers visés à l'art. 5 ou des "autres agents" de l'article 39. Le projet d'article 39 régit "la nomination et le renvoi du personnel éducatif et autre", mais on ne sait pas bien en droit international si ces deux catégories de personnel peuvent pareillement être soumises au principe d'autonomie de l'Eglise et donc être entièrement exemptées des conditions juridiques de non-discrimination.

28. On peut encore s'inquiéter de risques de discrimination liés à l'extrême étendue des pouvoirs discrétionnaires prévus par le projet.

### **4. Pouvoirs discrétionnaires**

a) Premier niveau :

29. Dans le nouveau projet, les pouvoirs discrétionnaires conférés auparavant au ministère compétent pour se prononcer sur la demande d'enregistrement peuvent faire l'objet d'un contrôle

judiciaire. Cependant, il conviendrait de préciser des critères concrets auxquels ce contrôle doit obéir. L'examen de décisions administratives et judiciaires sur la procédure d'enregistrement ou les activités d'une organisation religieuse dans *un ou plusieurs Etats membres de l'UE* constitue un sage principe de convergence juridique, mais il permet de retenir des critères étendus, flous, voire arbitraires. Il vaudrait mieux que la Serbie utilise sa propre marge d'appréciation pour définir des critères plus précis.

b) Deuxième niveau :

30. L'usage de pouvoirs discrétionnaires, qui reste expressément prévu après l'enregistrement, pourrait conduire à une forme de discrimination à un "niveau secondaire" d'aide publique.

31. Deuxièmement, deux dispositions du projet de loi mentionnent la "demande de membres" (art. 33) ou un "référéndum" sur les impôts locaux (art. 34, bien qu'il crée un système *volontaire* d'impôts locaux à affectation déterminée). Ces dispositions pourraient provoquer des biais en faveur de l'Eglise locale dominante et la discrimination de minorités locales.

32. Troisièmement, certaines aides financières "peuvent" être décidées par les "collectivités locales" sans appliquer de critères juridiques (art. 29, 30, 31, 32, 38 et 44), ou en recourant à des critères très larges (art. 31 et 38 : au prorata du "nombre de congrégations d'Eglises"; l'article 34 prenant "en considération les besoins des Eglises").

c) Troisième niveau :

33. L'article 6 donne une définition extensive de l'autonomie des Eglises : "Les Eglises et communautés religieuses ont le droit de régir et de gérer de façon autonome leur fonctionnement et leur organisation, et pour conduire leurs affaires internes et publiques". Il est clair que l'Etat a l'obligation positive de garantir les droits de l'homme à toute personne, même si elle est membre d'une Eglise. Les notions d'"affaires internes et publiques" de l'art. 6 doivent être interprétées en relation avec l'art. 3. Pour faciliter une telle interprétation, l'art. 6 (ainsi que l'art. 5) devrait en principe être déplacé avant l'article 3.

d) Quatrième niveau :

34. Selon l'article 47, le Ministre doit adopter un règlement d'application distinct dans les 90 jours. Pour être donnée véritablement en connaissance de cause, toute évaluation internationale devrait être ajournée pour qu'elle puisse prendre en considération ce règlement d'application.

### **Principales recommandations**

35. Etant donné les améliorations apportées par le présent projet, nous recommandons prioritairement :

1. de restreindre les pouvoirs discrétionnaires prévus par le projet de loi et de rajouter systématiquement des critères plus précis dans le projet de loi au lieu d'en reporter la définition dans un règlement ministériel ultérieur sans définir de grandes lignes à cette fin.

2. de veiller à ce qu'à l'article 2, le présent projet ne limite pas les garanties générales de la liberté religieuse d'un groupe non enregistré, notamment en matière de personnalité morale.
3. de prévoir une conception plus précise du statut juridique du droit canonique et des décisions ecclésiastiques.