



Strasbourg, le 17 décembre 2007

Avis n° 429/2007



CDL-AD(2007)041  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
RELATIF A LA LIBERTÉ DE RELIGION,  
AUX ORGANISATIONS RELIGIEUSES  
ET AUX RELATIONS MUTUELLES AVEC L'ÉTAT  
DE L'ALBANIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 73<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 14-15 décembre 2007)**

**sur la base des observations de**

**M. Louis-Léon CHRISTIANS (expert, Belgique)  
M<sup>me</sup> Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)**

## I. Introduction

1. Par une lettre du 8 mars 2007, le ministre de la Culture, du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports d'Albanie a demandé l'assistance de la Commission de Venise pour élaborer une loi sur les questions religieuses et les relations entre les communautés religieuses.

2. A la fin du mois d'octobre 2007, la Commission a reçu le texte du projet de loi intitulé « Liberté de religion, organisations religieuses et relations mutuelles avec l'Etat » de la République d'Albanie et a été invitée à en évaluer la compatibilité avec les normes internationales applicables. Elle a aussi reçu le texte de trois accords passés entre l'Albanie et trois communautés religieuses albanaises (la communauté mondiale Bektashi, la communauté musulmane et l'Eglise orthodoxe autocéphale d'Albanie ; voir le document CDL(2007)110).

3. M. Louis-Léon Christians, expert belge, et M<sup>me</sup> Angelika Nussberger ont été nommés rapporteurs.

4. Le présent avis, élaboré sur la base de leurs commentaires (CDL(2007)107 et 108 respectivement,) a été adopté par la Commission de Venise à sa 73<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007).

## II. Buts fondamentaux et champ d'application du projet de loi albanais

### A) Objectif et structure du projet de loi

5. L'objectif du projet de loi est double : régler les questions de Droits de l'homme liées à la liberté de religion d'une part et celles concernant le statut des organisations religieuses au sein de l'Etat d'autre part. Les principes de base sont la « dignité humaine », « le pluralisme religieux », le « laïcisme » et l' « harmonie des relations entre les institutions publiques et les organisations religieuses » (article 5). Le fait que la loi renvoie à plusieurs reprises aux normes internationales est à saluer.

6. Le projet de loi compte 6 chapitres : dispositions générales (I), liberté de religion et de conscience (II), relations entre l'Etat et les organisations religieuses (III), coopération dans l'intérêt des citoyens (IV), organisations religieuses – organisation et personnalité morale (V), et statut financier (VI).

### B) Notions fondamentales

#### a. Liberté de religion, de conscience et de conviction

7. Le champ d'application du projet n'est pas clair. Le titre renvoie uniquement à la « liberté de religion » alors que la loi comprend aussi des dispositions sur la « liberté de conscience » et les « convictions » ou « convictions religieuses ». Selon la définition donnée à l'article 2 de la loi, la « liberté de religion et de conscience » s'entend de « la liberté de choisir ou non une religion ou une conviction religieuse et de l'exprimer individuellement ou collectivement, en privé ou en public ».

8. D'une manière générale, dans les documents relatifs aux droits de l'homme, « la liberté de religion » et la « liberté de conscience » sont traitées séparément. Par ailleurs, les normes internationales garantissent la liberté de religion et de conviction. Ce dernier vocable désigne généralement des convictions profondes relatives à la condition humaine et au monde. La religion et les convictions ont droit à une protection (voir les Lignes directrices A 3).

9. Cet aspect n'est pas clair dans le projet de loi albanais. Les mots « conviction religieuse » et « conviction » sont employés de manière interchangeable (voir par exemple le paragraphe 1 de l'article 11 : « religions ou convictions religieuses » par opposition au paragraphe 2 du même article « religion ou convictions » ; le paragraphe 1 de l'article 9 : « ... agir contrairement à ses convictions religieuses... ou se voir refuser le droit d'exprimer leur conviction individuellement ou collectivement... »).

10. On ignore si le projet garantit pleinement la liberté religieuse pour les convictions non religieuses. Par exemple le paragraphe 2 de l'article 9 interdit les actes discriminatoires par rapport uniquement à « une religion différente ».

11. La commission estime qu'il serait utile de vérifier le libellé retenu dans la loi et de veiller à ce que tant les deux religions et les autres convictions (comme l'athéisme et l'agnosticisme) soient protégées. Il pourrait être approprié d'indiquer expressément que cette loi ne restreint pas le droit général à la liberté de religion tel que la Constitution et les conventions internationales le garantissent.

b. Organisation religieuse – communauté religieuse – association religieuse – groupe religieux

12. Le projet de loi porte aussi sur le statut des organisations religieuses et fait une distinction entre une « organisation religieuse », une « communauté religieuse », une « association religieuse » et un « groupe religieux ». D'après la définition donnée à l'article 2, l'expression « organisation religieuse » est une « expression générale qui englobe les communautés et les associations religieuses ».

13. Le statut de « communauté religieuse » semble être le plus privilégié. La communauté est « reconnue par l'Etat en tant que personne morale moyennant un accord bilatéral et est inscrite au registre des communautés, associations et groupes religieux » (article 2). On ignore cependant si ces éléments (accord bilatéral, enregistrement) sont des conditions préalables à l'existence d'une communauté religieuse. L'article 16 explique en fait qu'une communauté religieuse *peut demander* l'établissement d'un accord ; conséquence logique de cette disposition, une communauté religieuse peut exister avant la conclusion d'un accord bilatéral.

14. La Commission estime qu'il serait utile de revoir les définitions utilisées dans ce contexte pour les préciser.

C. Questions de fond

a. L'enregistrement, condition préalable à l'exercice de la liberté de religion

15. D'après les normes internationales, l'enregistrement d'organisations religieuses ne doit pas être obligatoire. Les particuliers et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer si tel est leur souhait (Lignes directrices F.1).

16. Le projet de loi albanais ne contient pas de disposition interdisant la pratique d'une religion non enregistrée.

17. Pour exercer sa liberté de religion, il ne semble pas nécessaire de faire partie d'une organisation religieuse enregistrée : l'objet du projet de loi (article 3 et articles 7 à 12) semble d'une manière générale protéger la liberté de religion des personnes même si celles-ci n'appartiennent pas à une religion enregistrée. Plus précisément, les articles 3 c) et 7 (3) garantissent la liberté de la personne « de manière que celle-ci ne soit jamais obligée de faire partie d'une organisation religieuse ». L'article 24 semble aussi protéger tous les édifices religieux quelle que soit la forme de l'enregistrement.

18. Aucune disposition ne garantit la liberté religieuse collective des organisations qui ne sont « pas enregistrées » ou qui attendent de l'être. De plus, l'article 29 semble limiter expressément le droit fondamental de « pratiquer des rites religieux conformément à [leur] règlement interne » aux « organisations religieuses » (c'est-à-dire aux organisations enregistrées [=article 2 (3).]). Il semble en outre que les associations et les communautés religieuses doivent être enregistrées en tant que personnes morales (articles 2 et 25) bien que ce ne soit pas tout à fait clair. Si l'article 2 définit une « association religieuse » comme un « groupe de personnes religieuses...enregistré », l'article 28 dispose que « les organisations religieuses peuvent être enregistrées... ».

19. La Commission rappelle à ce sujet que l'importante marge d'appréciation laissée aux Etats contractants pour ce qui est des régimes Eglise/Etat n'est pas illimitée (Lignes directrices, II/A/6) : les dispositions de la CEDH, en particulier l'article 14 relié à l'article 9, s'appliquent aux relations entre les églises et l'Etat. La liberté religieuse doit être garantie de la même manière à toutes les communautés religieuses. Seules des distinctions raisonnables dans une société démocratique peuvent être acceptables.

20. Un système d'enregistrement qui irait au-delà des dispositions minimales ne peut prévoir que quelques « compléments non obligatoires » (à distinguer du socle minimal des garanties européennes) pour donner des garanties supplémentaires ou accorder, de manière non discriminatoire, un soutien concret aux religions dans la société, comme un soutien financier ou un enseignement religieux dans les établissements scolaires publics.

21. La Commission est d'avis qu'il serait utile de préciser ce point pour ne pas restreindre le droit garanti à l'article 9 de la CEDH de pratiquer la religion sans nécessité d'enregistrement.

22. En ce qui concerne le refus de s'enregistrer ou l'annulation de l'enregistrement d'une association religieuse, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a précisé que les Etats disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique (voir *Manoussakis et autres*, paragraphe 40 et *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden contre Bulgarie*, n° 29221/95 et 29225/95, paragraphe 84, CEDH 2001-IX).

23. Dans l'affaire *Cârnuirea Spiritual a Musulmanilor din Republica Moldova contre Moldova* (arrêt du 14 juin 2005), la Cour a statué à l'unanimité que « l'obligation d'enregistrement (...) avait pour objectif légitime de permettre au gouvernement de s'assurer que les organisations religieuses souhaitant être officiellement reconnues par l'Etat agissaient conformément à la loi, ne présentaient aucun danger pour une société démocratique et ne menaient pas d'activité contraire à la sécurité publique, à l'ordre public, à la santé, à la morale, ou aux droits et libertés d'autrui. (...) Sans ce document, l'Etat ne pouvait pas déterminer l'authenticité de l'organisation cherchant à être reconnue en tant qu'organisation religieuse ni savoir si la confession en question présentait un danger quelconque pour une société démocratique. La Cour ne juge pas cette obligation trop lourde et, partant, disproportionnée en vertu de l'article 9 de la Convention ».

24. Conformément à l'article 27 (5). à l'article 28 (4) [et également aux articles 30 (2). et 36 (3) a) à d)], l'enregistrement peut être refusé (ou il peut y être mis fin) si : a) la documentation mentionnée dans cet article n'est pas complète ; b) la doctrine, les buts et l'organisation indiqués dans les statuts ou le règlement sont contraires à la Constitution de la République d'Albanie ou à la législation du pays ; c) l'activité exercée par cette organisation compromet l'ordre et la tranquillité publics, les droits d'autrui ou répand la haine entre personnes de confessions différentes.

25. Si les raisons données au paragraphe 4 a) de l'article 28 (documentation incomplète) et au paragraphe 4 c) de ce même article (questions d'ordre public) sont conformes aux exigences de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, on ne voit pas bien quelles sont les exigences supplémentaires énoncées au paragraphe 4 b) de l'article 28. De quelle « législation » s'agit-il ? Si le législateur est libre de justifier un refus d'enregistrement par d'autres raisons que celles mentionnées au paragraphe 4 a) et c) de l'article 28, cela pourrait être contraire à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme mentionnée ci-dessus.

26. Même si l'objet du système d'enregistrement proposé peut être jugé légitime, il n'en demeure pas moins nécessaire d'exiger que tout examen de doctrines religieuses, comme prévu au paragraphe 4. b) de l'article 28, repose sur des preuves factuelles et matérielles. « Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi ira à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante » (*Hasan et Tchaouch contre Bulgarie* [GC], n° 30985/96, paragraphe 84, CEDH 2000-XI). La CEDH a réaffirmé dans l'affaire *Eglise métropolitaine de Bessarabie contre Moldova* (requête 45701/99, arrêt, 13 décembre 2001, paragraphe 125) que si l'on ne peut exclure que le programme d'une organisation cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'elle affiche publiquement, elle doit, pour s'en assurer, comparer le contenu dudit programme avec les *actes et prises de position* de son titulaire.

27. Quant à la possibilité qu'une église requérante, une fois reconnue, puisse constituer un danger pour l'ordre et la tranquillité publics ou la tolérance pacifique entre communautés religieuses, une *simple hypothèse*, en l'absence de confirmation, ne peut justifier un refus de la reconnaître. Par exemple, « prêcher des idées prônant l'intolérance religieuse » [article 36 3.a)] semble un critère particulièrement délicat en raison de son caractère vague et du risque de stéréotypes. Il est proposé dans les *Lignes directrices (F.1.)* que « les dispositions accordant une marge d'appréciation excessive au gouvernement en matière d'approbation ne devraient pas être autorisées ; tout pouvoir discrétionnaire concernant la restriction des libertés religieuses – qu'il résulte ou pas du caractère trop vague des dispositions pertinentes – devraient être soigneusement limité ».

28. De l'avis de la Commission, le statut des organisations religieuses non enregistrées et les conditions d'enregistrement devraient être précisés. Tout refus d'enregistrement devrait reposer sur des preuves claires et matérielles.

b. Distinction entre « organisation religieuse » et « communauté religieuse »

29. Bien qu'il ressorte clairement du projet de loi que le statut d'une « communauté religieuse » confère des privilèges particuliers qui ne sont pas liés au statut d' « organisation religieuse », la distinction n'est pas très claire.

30. Comme indiqué ci-dessus (paragraphe 12 et 13), l'expression « organisations religieuses » semble être une notion technique (a) comprenant à la fois les « communautés religieuses » et les « associations religieuses » et (b) exigeant un enregistrement préalable. Il convient toutefois de s'assurer que le projet de loi (ou peut-être sa traduction en anglais) est conforme aux définitions données à l'article 3. S'agissant par exemple de dissolution, l'article 30 semble distinguer les « organisations religieuses » des « communautés religieuses » (traitées à l'article 36). L'article 38 offre un autre exemple concernant les dispositions fiscales : il n'est pas certain que l'article 38 ne porte que sur les « communautés religieuses ».

31. En ce qui concerne l'enregistrement, les critères sont énoncés à l'article 28. Les critères figurant au paragraphe 4 ont été examinés ci-dessus (point a).

32. Les modalités de l'enregistrement administratif sont précisées à l'article 27 ainsi que certaines exigences supplémentaires comme la nécessité de veiller à ce que le nom de la communauté religieuse soit différent de celui de toute autre communauté religieuse [article 27 (3)a].

33. Ce dernier critère ne devrait pas entraîner de pressions publiques en faveur de l'unification religieuse, jugée contraire à la CEDH (voir *Hasan et Tchaouch contre Bulgarie*, 26 octobre 2000, n° 30985/96, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie contre Moldova*, op. cit., paragraphe 123).

34. L'article 31 énonce expressément les critères à remplir pour être reconnue en tant que communauté religieuse ; il faut tout d'abord avoir exercé son activité sur le territoire pendant 20/30/50 ans après avoir été enregistrée comme organisation religieuse et avoir toujours respecté la Constitution et la législation en vigueur. Il doit en outre y avoir un accord bilatéral avec le Conseil des ministres. A ce stade, un recours juridique est prévu en cas de refus. Par la suite, cet accord doit être ratifié par le parlement à la majorité. Les religions minoritaires risquent d'avoir du mal à obtenir cette majorité. Il n'existe pas, en l'occurrence, de protection juridique contre la discrimination.

35. Pour ce qui est du statut juridique comparatif des communautés religieuses et des organisations religieuses (simples), l'acquisition de la personnalité morale semble être la principale conséquence de l'enregistrement au premier niveau (article 25), outre les droits particuliers qui semblent être prévus à l'article 29.

36. Il ressort de la comparaison de l'article 30 (1).a) et de l'article 32, qu'il existe une ambiguïté concernant les deux types de durée d'enregistrement : pour les organisations religieuses, une durée ou un enregistrement limité semblerait possible (voire nécessaire) alors que le projet prévoit une durée illimitée : les communautés religieuses peuvent exercer leurs activités sans limitation dans le temps. Cette différence devrait être clarifiée.

37. Comme indiqué ci-dessus, l'article 29 semble particulièrement difficile à comprendre comme il ressort d'une note de bas de page spéciale dans le projet : quelles sont clairement les prérogatives particulières des communautés religieuses par rapport à celles des organisations religieuses ? Par exemple, qu'en est-il de la construction (ou de l'organisation) d'orphelinats ou d'asiles (article 29 c.) ou du soutien matériel général (article 13 5.) par rapport aux prérogatives particulières des communautés religieuses prévues aux articles 18, 20, 21, 22, 39 ? Il serait utile de supprimer toute ambiguïté entre l'article 29 et l'article 13 5.).

38. D'après le libellé du projet de loi, il semble que l'article 23 (liberté d'expression dans les médias), l'article 33 (autonomie collective) et l'article 34 (relations avec des mouvements étrangers) ne concernent que les communautés religieuses et non les autres organisations religieuses. Une telle restriction générale des droits fondamentaux semblerait contraire au paragraphe 1 de l'article 9) de la CEDH.

39. En ce qui concerne la limitation de la liberté d'expression dans les médias par exemple, dans l'affaire *Murphy contre Irlande* (10 juillet 1993), la Cour a rappelé que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Comme le reconnaît expressément le paragraphe 2 de l'article 10, l'exercice de cette liberté comporte toutefois des devoirs et des responsabilités. Parmi eux, dans le contexte des convictions religieuses, figure l'obligation générale d'assurer à ceux qui professent ces convictions la paisible jouissance du droit garanti par l'article 9, y compris l'obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui, à l'égard des objets de vénération, sont gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices. La Cour a affirmé qu'une restriction à la liberté d'expression, qu'elle s'inscrive dans le contexte des convictions religieuses ou dans un autre, ne peut être compatible avec l'article 10 que si elle répond, notamment, au critère de nécessité exigé par le

second paragraphe de cette disposition. En examinant si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires, dans une société démocratique », la Cour a cependant toujours déclaré que les Etats contractants jouissent d'une marge d'appréciation certaine mais pas illimitée (paragraphe 65 et 66).

40. En conclusion, la Commission souligne que les droits fondamentaux garantis par l'article 9 de la CEDH ne doivent pas dépendre de la reconnaissance en tant que « communauté religieuse ». La procédure de reconnaissance devrait éviter toute possibilité d'opérer une discrimination à l'encontre de toute religion ou conviction. Il conviendrait de préciser les droits et les prérogatives des communautés religieuses par rapport à ceux des organisations religieuses. Il semblerait aussi approprié d'ajouter une déclaration générale selon laquelle la liberté de religion est garantie à toute personne et à toute organisation religieuse, qu'elle soit ou non enregistrée.

c. Questions d'organisation interne

41. Il faut se féliciter que le projet de loi interdise toute immixtion dans l'organisation interne. Cette interdiction semble absolue, aucune exception n'étant mentionnée (article 13, paragraphe 3).

42. Il est toutefois demandé que les règles internes soient conformes à la législation en vigueur (article 26, paragraphe 3) et que toute modification de ces règles soient signalées au Comité d'Etat des Cultes (article 26, paragraphe 5). De plus, le nom des responsables et les modifications de la composition de l'organe de gestion doivent être notifiés au Conseil des Ministres avant toute nomination publique (article 33, paragraphe 3).

43. Ces dispositions pourraient compromettre les garanties données contre toute immixtion dans les affaires internes. Il convient en conséquence de préciser la portée de l'interdiction de s'immiscer dans l'organisation interne.

d. Droit à une voie de recours

44. Le projet de loi prévoit la possibilité de faire recours devant un tribunal dans le contexte des divers droits des organisations religieuses (par exemple article 15, paragraphe 8, article 31, paragraphe 3). On ignore pourquoi les limitations de la liberté de religion dans le cadre de « manifestations et de rassemblements » (article 13, paragraphe 6) ne peuvent faire l'objet de plainte que devant le Comité d'Etat des Cultes ou les organismes administratifs publics respectifs (article 13, paragraphe 7).

45. Dans ce contexte, il faudrait aussi indiquer que le délai pour faire recours contre un refus d'enregistrement d'une communauté religieuse est très court (article 27, paragraphe 8).

46. La commission estime qu'il serait bon de prévoir le droit à une voie de recours dans une disposition générale.

e. Protection des données

47. D'après le projet de loi, le Comité d'Etat des Cultes a le droit de demander aux communautés religieuses de fournir « des données et des informations diverses » (article 23, paragraphe 5). Cette disposition est très vague. On ne sait pas quelles données peuvent être réunies. On ne sait pas non plus comment l'usage abusif de ces données est évité. Cela pourrait porter atteinte au droit de ne pas révéler ses convictions religieuses garanti au paragraphe 6 de l'article 9.

f. Dissolution des organisations religieuses

48. Le projet de loi contient une disposition très lourde de conséquences sur la dissolution d'une organisation religieuse. Il faudrait exclure du registre la mention « si elle ne respecte pas la Constitution ou la législation nationale ou n'exerce pas l'activité pour laquelle elle a été enregistrée ». En d'autres termes, toute violation d'une loi quelconque pourrait, du moins théoriquement, justifier une dissolution (article 30, paragraphe 2). Même si la procédure doit être engagée par le procureur du district et si la décision doit être judiciaire, cette disposition semble compromettre la position privilégiée des organisations religieuses qui repose sur la liberté de religion. Il faudrait que la dissolution ne soit possible qu'en cas de violations graves et répétées menaçant l'ordre public, et uniquement en dernier recours, si aucune autre sanction ne peut être appliquée. Dans le cas contraire, le principe de proportionnalité serait bafoué.

49. La dissolution d'une communauté religieuse a des conséquences très graves. D'après le projet de loi, les avoirs et les autres droits reviennent aux personnes mentionnées dans les Statuts, ou à défaut à l'Etat (article 36, paragraphe 4). Cette disposition pourrait faire obstacle à l'interdiction d'expropriation (article 1<sup>er</sup> du premier Protocole).

50. La disposition relative à la dissolution d'organisations religieuses devrait donc être modifiée compte tenu du principe de proportionnalité appliqué aux restrictions à la liberté de religion et au droit de propriété.

g. Autres sujets de préoccupation

51. La liberté de dissidence semble être limitée au paragraphe 1 de l'article 7 qui restreint la pratique religieuse à celle accomplie « conformément à la doctrine et aux autres règles internes [des organisations] ».

52. Le droit général de ne pas agir contrairement à ses convictions ou à sa conscience religieuses, prévu au paragraphe 1 du projet d'article 9, semble être contredit par le paragraphe 2 de l'article 10 qui dispose que : « Le libre exercice de la liberté de religion et de conscience ne justifie pas le non-respect des obligations qui découlent de l'application de la loi ». L'objectif serait-il de n'appliquer l'article 10.2 qu'aux obligations légales et non aux obligations privées ou contractuelles ?

53. L'article 9 (6) prévoit une exception très large au droit de ne pas révéler ses convictions religieuses. Il est fort peu probable qu'une notion très vague comme celle de « droits ou obligations légaux » ou de « statistiques », soit acceptable dans ce contexte.

54. L'article 19 (2) restreint de manière générale les mariages religieux ou les divorces en raison de l'obligation de prévoir une procédure civile antérieure. Ces restrictions sont courantes dans de nombreux pays européens et n'ont pas, à ce jour, été examinées par la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir également les Lignes directrices III, F).

55. L'article 21 ne prévoit pas de statut particulier pour faire des distinctions entre les religions qui organisent des activités sociales. Cette absence d'adaptation aux caractéristiques intrinsèques des communautés religieuses semble contraire à l'autonomie religieuse garantie par le projet de loi.

56. L'article 33 exige que les communautés religieuses notifient les modifications apportées à la composition des organes de gestion avant que les responsables soient nommés publiquement. Cette priorité semble contraire à l'autonomie religieuse garantie par le projet de loi.

#### D. Technique législative

57. Le projet de loi contient des dispositions très détaillées sur la liberté de religion et le statut des organisations religieuses. Cette technique législative pourrait présenter un risque dans la mesure où les interprètes pourraient s'en tenir au texte de manière positiviste et exclure toutes les possibilités qui n'y figurent pas. A titre d'exemple, on pourrait citer l'article 7 qui énumère en neuf points ce que l'exercice de la liberté de religion comprend. Cette énumération ne comprend pas par exemple le for intérieur (*forum internum*). On pourrait répondre que tout ce qui n'est pas expressément prévu est exclu. Il faudrait préciser que cette liste n'est pas exhaustive.

58. Certaines des dispositions du projet de loi sont redondantes, ce qui risque d'entraîner des problèmes en cas d'interprétation incohérente. C'est ainsi qu'il est plusieurs fois question dans le texte des limites imposées à la liberté de religion, mais les formulations ne sont pas identiques. Le paragraphe 1 de l'article 10 dispose : « la loi ne restreint l'exercice individuel ou collectif de la liberté de religion ou de conscience que dans le but de garantir la sécurité publique, l'ordre public et la morale sociale ou le respect des droits et libertés fondamentaux d'autrui ». L'article 3 d. dispose que « la liberté de religion ne peut être assujettie à d'autres restrictions que celles prévues par la loi, lesquelles constituent les mesures nécessaires prises par une société démocratique pour protéger l'ordre, l'Etat, la morale et la santé publiques ou les droits et libertés d'autrui. Si la « sécurité publique » n'est pas mentionnée à l'article 3, la « santé » et l'« Etat » ne le sont pas au paragraphe 1 de l'article 10. Il faudrait peut-être éviter ce manque de cohérence. Dans ce contexte, il pourrait aussi être précisé que conformément aux normes internationales, le for intérieur (*forum internum*) ne saurait être assujetti à aucune limitation d'aucune sorte.

59. Bien que très détaillé, le projet de loi renvoie très souvent à une législation particulière devant être adoptée, à « la législation » en général, ou à des décisions du Conseil des ministres. Cette dernière technique législative est utile dans la mesure où elle contribue à garantir la concision des lois et à confier les textes plus circonstanciés aux organes compétents. Elle peut cependant être dangereuse si les questions importantes ne sont pas réglées par le législateur lui-même ; cela vaut par exemple pour les fonctions, la composition et la structure du Comité d'Etat des Cultes. Une question essentielle semble être celle de la représentation au sein de cet organe (par exemple membres de certaines organisations religieuses, membres d'organes de l'Etat, etc.). Les controverses qui apparaissent dans ce contexte devraient être réglées par le législateur (article 14, paragraphe 3).

60. De plus, les questions concernant la nature profonde du droit à la liberté de religion devraient aussi être traitées dans la loi applicable proprement dite et non relever d'autres actes juridiques, faute de quoi la protection des droits de l'homme accordée dans la loi risque d'être compromise. A titre d'exemple, on pourrait citer la disposition de l'article 24 selon laquelle les autorités de l'Etat n'ont pas le droit de pénétrer dans les édifices religieux « sauf dans les cas où la législation l'exige... ». En d'autres termes, le législateur est libre de réduire la protection prévue dans le projet de loi.

61. Il pourrait en être de même par exemple de la disposition de l'article 34 relative au droit à une aide financière ou matérielle d'entités ou de personnes étrangères. Là aussi, le législateur est entièrement libre de réglementer cette question, car le droit n'existe que tant qu'il n'est pas « en contradiction avec la législation en vigueur ».

62. La Commission juge utile de revoir les définitions données dans le projet de loi et d'éviter les redondances et les incohérences.

### E. Accords

63. Les accords reprennent de nombreuses dispositions du projet de loi. On ne voit pas bien pourquoi l'Etat et les communautés religieuses semblent devoir s'engager par un accord à garantir la liberté d'opinion, de conscience et de religion (voir l'article 3 des trois accords), car la Constitution et la loi ont force obligatoire.

64. Il conviendrait de préciser que contrairement aux dispositions du projet de loi, les objets du culte ne peuvent « être saisis, aliénés ou retirés de toute autre manière » (voir l'article 24 de l'Accord avec la communauté musulmane). L'article 23 de l'Accord avec l'Eglise orthodoxe autocéphale et l'article 23 de l'Accord avec la Communauté mondiale Bektashi sont libellés dans le même esprit mais pas de la même manière.

65. Il convient aussi de souligner que l'accord avec l'Eglise orthodoxe autocéphale d'Albanie (article 17) dispose que « le mariage et le divorce peuvent être prononcés conformément aux dispositions du Code de la famille et aux canons de l'Eglise ». Cette disposition pourrait être contraire à l'article 19 du projet de loi.

### III. Conclusions

66. La Commission se félicite que la République d'Albanie ait décidé de traiter les questions difficiles relatives à la liberté de religion et au statut des organisations religieuses dans une loi particulière.

67. Il conviendrait de réexaminer le projet de loi relatif à la liberté de religion, aux organisations religieuses et aux relations mutuelles avec l'Etat en revoyant la terminologie concernant la « religion » et la « conviction », en précisant les différences entre « organisations religieuses » et « communautés religieuses », et en clarifiant les dispositions vagues et contradictoires qui pourraient être interprétées de manière à limiter indûment la liberté de religion.

68. Il est donc possible de formuler les recommandations particulières suivantes :

- le statut juridique des organisations non enregistrées, s'agissant en particulier des droits individuels, devrait être éclairci ;
- la loi devrait exiger que tout refus d'enregistrer une association repose sur des preuves matérielles claires ;
- les droits et les prérogatives des communautés religieuses par opposition aux organisations religieuses devraient être clarifiés ;
- la cohérence interne des notions et des concepts figurant dans le projet (ou du moins dans sa traduction anglaise) devrait être revue ;
- pour éviter certaines ambiguïtés autorestrictives au chapitre II consacré à la liberté de religion, il serait bon d'indiquer expressément que cette loi ne restreint pas le droit général à la liberté de religion garanti par la Constitution et les conventions internationales et que cette liberté est garantie à toute personne et à toute organisation religieuse, même si elle n'est pas enregistrée.

69. La Commission demeure à la disposition des autorités albanaises pour toute assistance complémentaire à ce sujet.