



Strasbourg, 15 mars 2010

Avis n° 535 / 2009

CDL-AD(2010)005
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LE STATUT JURIDIQUE DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES
EN TURQUIE**

**ET SUR LE DROIT DU PATRIARCAT ORTHODOXE D'ISTANBUL
À USER DU TITRE « ŒCUMENIQUE »**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 82^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2010)**

sur la base des observations de

**M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

SOMMAIRE

1.	Introduction.....	3
2.	Normes internationales en matière de personnalité morale des communautés religieuses	3
	A. Introduction.....	3
	B. Convention européenne des droits de l'homme.....	4
	C. Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions.....	5
	D. Aperçu comparatif du statut juridique des communautés religieuses en Europe.....	5
	E. Évaluation de la situation des minorités religieuses en Turquie par les instances européennes.....	7
3.	Reconnaissance juridique des communautés religieuses non musulmanes en Turquie : droit et pratique.....	11
	A. Situation juridique des communautés religieuses en Turquie.....	11
	B. Les fondations.....	12
	C. Les associations.....	13
	D. Autres aspects de la personnalité morale.....	14
4.	Analyse du statut juridique des communautés religieuses en Turquie.....	14
	A. Absence de personnalité morale des communautés religieuses en tant que telles.....	14
	B. Compatibilité avec les articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.....	15
	C. Droits de propriété et accès à la justice.....	19
	D. Compatibilité avec les « Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions ».....	21
	E. Pratique dans les autres pays européens.....	21
	F. Conclusions et recommandations.....	21
5.	Droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique ».....	22
	A. Caractère œcuménique du patriarcat.....	22
	B. Analyse de la non-reconnaissance de la nature œcuménique du patriarcat par les autorités turques.....	23
	C. Autres problèmes rencontrés par le patriarcat.....	27
6.	Conclusions.....	28

1. Introduction

1. Le 7 avril 2009, la Commission de Venise a reçu de M. Serhiy Holovaty, Président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une demande la priant « d'évaluer la compatibilité avec les normes européennes de l'absence de reconnaissance de la personnalité morale des communautés religieuses en Turquie et d'examiner notamment, dans ce contexte, la question du droit du patriarcat orthodoxe grec d'Istanbul à se qualifier d'"œcuménique" ».

2. MM. van Dijk (Pays-Bas), Grabenwarter (Autriche) et Sejersted (Norvège) ont été nommés rapporteurs pour cette demande. MM. Grabenwarter et Sejersted ainsi que M. Markert, du Secrétariat, se sont rendus du 9 au 11 novembre 2009 en Turquie, où ils ont rencontré des représentants des autorités et des communautés religieuses. Le rapport de cette visite figure dans le document CDL(2009)183.

3. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e réunion plénière (Venise, 12 et 13 mars 2010).

4. La demande de M. Holovaty soulève deux questions de nature et de portée différentes et qui ne sont liées que de façon partielle et indirecte. La première porte sur un thème très large et général tandis que la seconde est plus limitée, bien que d'une grande importance pour l'institution concernée.

5. S'agissant de la première question, le présent avis ne traite que du statut juridique des communautés religieuses minoritaires (c'est-à-dire non musulmanes). Beaucoup des remarques formulées dans l'avis s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux communautés musulmanes de Turquie. Sur d'autres aspects cependant, du fait de l'existence de la *Diyanet* (voir ci-dessous, paragraphe 34), leur situation peut différer à tel point qu'il a été décidé de ne pas les inclure dans la présente analyse.

6. La seconde question, sur le statut œcuménique du patriarcat orthodoxe, est d'abord et avant tout un point de religion, interne à la communauté concernée. Cependant, elle devient aussi une question juridique, avec d'éventuelles conséquences en matière de droits de l'homme, si le patriarcat se voit interdire d'utiliser ce titre. Le présent avis aborde également ce sujet.

2. Normes internationales en matière de personnalité morale des communautés religieuses

A. Introduction

7. La Commission de Venise est invitée à vérifier si les règles et les pratiques en vigueur en Turquie concernant la personnalité morale des communautés religieuses sont conformes aux « normes européennes ». Ce dernier terme peut englober à la fois des règles incitatives et contraignantes. Dans le cas présent, les dispositions contraignantes applicables figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et les règles incitatives, dans les *Lignes directrices concernant l'examen de la législation relative à la religion ou aux convictions* élaborées par l'OSCE-BIDDH et par la Commission de Venise. La notion de normes européennes peut également recouvrir des études comparatives faisant ressortir des politiques de réglementation communes sur tel ou tel sujet, ou même des modèles de « bonnes pratiques ». Ces approches communes peuvent être identifiées même s'il existe quelques exceptions nationales, presque toujours inévitables compte tenu de la richesse de l'histoire juridique et constitutionnelle européenne.

8. Bien qu'ils ne soient pas « européens », les instruments juridiques de l'ONU, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), s'appliquent évidemment à l'Europe. Cependant, compte tenu du degré de protection offert par la Convention européenne des droits de l'homme et de l'importante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne semble pas nécessaire dans le cas présent de procéder à un examen séparé de la compatibilité de la situation turque avec le PIDCP (notamment ses articles 18 et 22).

B. Convention européenne des droits de l'homme

9. Le droit fondamental à la liberté de pensée, de conscience et de religion est énoncé à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, principale disposition pertinente pour évaluer le cas qui nous intéresse. Ce n'est cependant pas la seule. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence, la liberté de religion n'est pas uniquement un droit individuel : elle a aussi une dimension collective. La Cour a ainsi conclu dans plusieurs affaires que l'article 9 devait être interprété en conjonction avec l'article 11, sur la liberté d'association, dans le sens où les communautés religieuses devraient pouvoir s'enregistrer d'une façon qui leur permette d'exercer effectivement et collectivement leur culte. Cette analyse a notamment été formulée dans l'affaire *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*¹, en 2000, puis répétée et développée dans l'affaire *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*² en 2001. Dans son arrêt sur cette dernière affaire, la Cour affirme entre autres :

« 118. Par ailleurs, les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'État. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 (arrêt Hassan et Tchaouch précité, paragraphe 62).

De surcroît, l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6 [...] ».

10. Cette analyse a été confirmée par la jurisprudence ultérieure, comprenant plusieurs affaires portant sur les droits de propriété des communautés religieuses en Turquie³.

11. La question pertinente ici au regard de la CEDH est le droit des communautés religieuses à la personnalité morale, conformément à l'article 9 en conjonction avec l'article 11. S'agissant du problème se posant au patriarcat œcuménique, il découle de l'article 9 que les communautés religieuses ont le droit de définir les dénominations et les concepts spirituels et

¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000.

² Cour européenne des droits de l'homme *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001.

³ Voir notamment les arrêts suivants (liste non exhaustive) : *Fener rum erkek lisesi vakfi c. Turquie* (Fener Boys High School Foundation c. Turkey) (requête n°34478/97, 9 janvier 2007) ; *Apostolidis et autres c. Turquie* (requête n° 45628/99, 27 mars 2007) ; *Fener Rum Patrikligi (Patriarcat œcuménique) c. Turquie* (n° 14340/05, 8 juillet 2008), ainsi que les affaires *Yedikule Surp Pirgiç Ermeni Hastanesi Vakfi c. Turquie* (n°36165/02, 16 décembre 2008) ; *Samatya Surp Kervok Ermeni Kilisesi, Mektebi Ve Mezarligi Vakfi Yötenim Kurulu c. Turquie* (n° 1480/03, 16 décembre 2008) et *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turquie*-n°2 (requêtes n° 37639/03, 37655/03, 26736/04 et 42670/04, 3 mars 2009).

ecclésiastiques qui leur sont propres sans ingérence de la part des autorités séculières. Les droits afférents, à savoir celui de posséder des biens (article 9 en conjonction avec l'article 1 du Protocole n° 1) et celui d'accéder aux tribunaux (article 9 en conjonction avec l'article 6), seront mentionnés dans cet avis mais non étudiés en détail, puisqu'ils ne sont pas couverts par la demande de l'Assemblée parlementaire.

C. Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions

12. Ces lignes directrices⁴, élaborées en 2003 par des experts du Bureau international des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE-BIDDH) en partenariat avec la Commission de Venise, ont été adoptées par la Commission de Venise en juin 2004 et approuvées par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE en juillet 2004.

13. Au point 8 du chapitre B, consacré aux valeurs fondamentales, les lignes directrices traitent de la personnalité morale des communautés religieuses :

8. Droit d'association. Les engagements OSCE reconnaissent depuis longtemps le droit aux communautés de croyants d'acquérir ou de conserver la personnalité morale. Certains groupes religieux contestant par principe la procédure de reconnaissance par l'État, ce dernier ne doit pas imposer de sanctions ou de contraintes aux communautés ayant décidé de ne pas solliciter leur reconnaissance. Cependant, dans la réalité juridique d'aujourd'hui, la plupart des communautés religieuses préfèrent obtenir la personnalité morale afin de pouvoir plus facilement accomplir leurs diverses tâches. En raison de l'importance de la personnalité morale, une série de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que l'accès à ce statut constitue l'un des aspects essentiels du droit d'association et que ledit droit s'étend aux associations religieuses. Les restrictions abusives du droit à la personnalité morale sont, par conséquent, incompatibles avec le droit d'association et la liberté de religion ou de conviction.

Cet aspect est approfondi dans le chapitre F, qui recense les points à prendre en compte par les autorités nationales dans leur réglementation de la personnalité morale des communautés religieuses. Le principe essentiel est que « les lois régissant l'octroi de la personnalité morale devraient être rédigées de manière à faciliter l'exercice de [la] liberté » de religion ou de conviction, ou au moins « l'accès aux droits fondamentaux attachés à la personnalité morale ».

14. La Commission de Venise a également rendu plusieurs avis pertinents, dans lesquels elle a analysé des réglementations nationales à la lumière de ces lignes directrices⁵.

D. Aperçu comparatif du statut juridique des communautés religieuses en Europe

15. Les affaires religieuses font l'objet de législations diverses en Europe. La plupart des pays européens sont laïcs, au sens où ils opèrent une distinction claire entre État et religion. Quelques pays ont une religion d'État : le culte traditionnel et majoritaire y est juridiquement

⁴ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions (CDL-AD (2004)028).

⁵ Voir par exemple les documents CDL-AD(2007)041, Avis sur le projet de loi relatif à la liberté de religion, aux organisations religieuses et aux relations mutuelles avec l'État albanais ; CDL-AD(2009)036, Avis conjoint sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur la loi modifiant le Code pénal de la République d'Arménie, par la Commission de Venise, la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif de l'OSCE-BIDDH sur la liberté de religion et de conviction ; CDL-AD(2008)032, Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République kirghize, par la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE-BIDDH sur la liberté de religion et de conviction.

considéré comme une partie plus ou moins intégrante de l'État lui-même. Cependant, même ces pays peuvent aujourd'hui être considérés comme « laïcs », dans la mesure où les autorités n'y agissent pas en fonction de critères religieux et n'interviennent pas dans les affaires religieuses internes aux églises⁶.

16. Le modèle habituel en Europe, et de loin le plus répandu, consiste à donner aux communautés religieuses la possibilité – jamais l'obligation – de s'enregistrer directement comme personnes morales. Ces communautés n'ont pas à passer par d'autres étapes, comme la constitution en association ou en fondation. L'église ou la communauté peut s'enregistrer en tant que telle et par conséquent posséder des biens, accéder aux tribunaux, avoir des employés etc. en tant que telle.

17. Au sein de ce modèle, la réglementation diffère, avec quatre grandes catégories :

- application de certaines règles à l'église d'Etat (dominant dans le pays) et d'autres règles à toutes les autres églises ;
- différentes formes de statut de droit public s'appliquant aux communautés religieuses les plus importantes ;
- législation spécifique portant sur tout ou partie des communautés religieuses, avec possibilité d'obtenir la personnalité morale pour la communauté en tant que telle ;
- législation se limitant aux lois ordinaires sur les associations, les fondations etc.

18. Les pays possédant une église d'Etat sont aujourd'hui peu nombreux. Il s'agit avant tout du Royaume-Uni et de certains pays scandinaves, notamment le Danemark et la Norvège. Même dans ces pays, le système de la religion d'Etat fait l'objet de débats, de controverses et d'appels à la réforme. Ce système n'est pas considéré en soi comme attentatoire aux dispositions de la CEDH et aux autres normes sur la liberté de religion, bien que certains aspects de ses différentes déclinaisons puissent poser problème. L'exemple du culte officiel protestant est particulièrement intéressant pour la situation turque car il se rapproche par certains côtés de la façon dont la Turquie a organisé sa principale religion, l'islam sunnite, par le biais de la *Diyanet* (voir le paragraphe 34, ci-dessous).

19. Le « modèle de statut de droit public » pour les principales communautés religieuses apparaît avant tout dans les pays proches de la tradition juridique allemande. Sous réserve de certains critères, les communautés religieuses ont la possibilité de demander un statut public spécial et peuvent exercer certaines fonctions publiques. Cependant, dans les pays concernés, il existe aussi plusieurs communautés religieuses (moins importantes) qui ne remplissent pas les critères ; pour ces dernières, d'autres modalités d'enregistrement comme personnes morales sont prévues.

20. La législation nationale peut prévoir pour les communautés religieuses, ce qui constitue un modèle particulièrement répandu en Europe, un statut particulier de personne morale spécialement adapté à leurs besoins et à leurs caractéristiques. Ce type de législation permet le plus souvent aux communautés religieuses de s'enregistrer comme forme spéciale d'entité de droit privé. En France, cette forme porte le nom d'« association cultuelle ». En Norvège,

⁶ Il convient de souligner que la notion de laïcité en Turquie s'écarte à plusieurs égards de son acception habituelle dans le reste de l'Europe. Il s'agit sur de nombreux points d'un concept beaucoup plus strict, qui restreint les activités religieuses d'une manière qui ne serait pas imaginable dans la plupart des pays européens. Par exemple, les partis politiques ne sont pas autorisés à avoir des activités religieuses, point déjà analysé par la Commission de Venise dans son rapport de 2009 sur l'interdiction des partis politiques en Turquie (CDL-AD(2009)006). En revanche, la religion sunnite, dominante en Turquie, relève de l'administration publique, sous l'égide de la Direction des affaires religieuses (*Diyanet*).

l'Église de Norvège a le statut d'église officielle et relève de l'administration publique, tandis que toutes les autres communautés culturelles peuvent prétendre au statut spécial de « société religieuse », qui leur donne la possibilité de s'enregistrer comme personnes morales et d'obtenir pratiquement les mêmes droits, privilèges et financements que l'église officielle. Aux Pays-Bas, le Code civil dispose que les églises (*kerkgemeenschappen*) et leurs différentes constituantes sont dotées de la personnalité morale et régies par leurs propres règlements, les dispositions générales en matière de personnes morales ne s'appliquant pas à elles.

21. Il semble enfin que dans certains cas, aucune législation spéciale ne s'applique à la personnalité morale des communautés religieuses, qui doivent recourir au système ordinaire d'enregistrement des diverses formes d'associations. On peut citer l'exemple de l'Angleterre, pour les communautés religieuses qui n'ont pas le statut d'église d'État. Le droit anglais leur permet de s'enregistrer en tant qu'associations caritatives. Bien que ce statut ne confère pas la personnalité morale, il apporte d'autres avantages et semble satisfaire les besoins pratiques des communautés religieuses dans le cadre du *common law* britannique.

22. Ainsi, malgré quelques différences et exceptions, il existe un terrain commun en Europe sur le sujet qui nous intéresse : d'une façon ou d'une autre, les communautés religieuses peuvent acquérir la personnalité morale en tant que telles, sans devoir passer par des dispositifs indirects visant à ce que des organismes plus ou moins représentatifs agissent juridiquement en leur nom.

E. Évaluation de la situation des minorités religieuses en Turquie par les instances européennes

23. Concernant la situation des communautés religieuses non musulmanes en Turquie, plusieurs rapports et documents récents peuvent alimenter notre analyse, montrant l'émergence d'un consensus sur ce sujet au sein des institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

24. L'un des textes particulièrement intéressants est la Résolution 1704, « Liberté de religion et autres droits de l'homme des minorités musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale) », adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 17 janvier 2010, dont voici un extrait :

« 19. En ce qui concerne spécifiquement la Turquie, l'Assemblée demande instamment aux autorités turques :

19.1. d'apporter des solutions constructives concernant la formation du clergé des minorités religieuses et l'octroi de permis de travail aux membres du clergé étrangers ;

19.2. de reconnaître la personnalité juridique du patriarcat orthodoxe œcuménique d'Istanbul, du patriarcat arménien d'Istanbul, de l'archevêché catholique arménien d'Istanbul, de la communauté orthodoxe bulgare au sein des structures du patriarcat orthodoxe œcuménique, du grand rabinat et du vicariat apostolique d'Istanbul, l'absence de personnalité juridique qui touche toutes les communautés ayant des conséquences directes en termes de droit à la propriété et de gestion des biens ;

19.3. de trouver une solution concertée avec les représentants de la minorité en vue de la réouverture de l'école théologique grecque-orthodoxe de Heybeliada (séminaire de Halki), notamment en officialisant par écrit la proposition de rouvrir le séminaire en tant que département de la faculté théologique de Galatasaray afin d'ouvrir de réelles négociations sur cette proposition ;

19.4. de laisser le libre choix au patriarcat orthodoxe œcuménique d'Istanbul d'utiliser le qualificatif « œcuménique » ;

19.5. de régler la question de l'enregistrement des lieux de culte et la question des propriétés mazbut confisquées depuis 1974, qui doivent être rendues à leurs

propriétaires ou à leurs ayant-droits ou, lorsque la restitution des biens s'avère impossible, de prévoir leur indemnisation équitable ».

25. Dans le cadre d'une étude sur les droits de l'homme des minorités en Turquie, M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, s'est rendu en Turquie à l'été 2009. Dans son rapport du 1^{er} octobre 2009, il revient longuement sur la situation des communautés religieuses non musulmanes⁷. Ses conclusions sont les suivantes :

« 178. Le Commissaire recommande aux autorités turques de consulter régulièrement les représentants de toutes les minorités religieuses, lors de rencontres ouvertes et portant sur le fond des dossiers, qui permettent d'examiner toutes les grandes questions ayant trait à la situation des droits de l'homme et à la vie quotidienne de ces minorités, sous l'angle des normes du Conseil de l'Europe.

179. L'une de ces grandes questions est celle de la reconnaissance de la personnalité juridique des institutions et communautés des minorités religieuses établies en Turquie, nécessaire à la protection effective des droits de l'homme de toutes les communautés minoritaires, et notamment des droits de propriété, ainsi qu'à la préservation et au développement de ces communautés ; ces garanties sont essentielles dans la société turque, dont le caractère intrinsèquement pluraliste fait à juste titre la fierté du pays.

180. Le Commissaire appelle les autorités à adopter immédiatement des mesures qui conduisent à la reconnaissance de la personnalité juridique des institutions et communautés des minorités religieuses établies, permettent la réouverture du séminaire théologique de Heybeliada (Halki) et rendent possible la formation du clergé orthodoxe arménien en Turquie.

181. Les autorités turques sont vivement encouragées à adopter et à mettre en œuvre les mesures législatives et autres nécessaires pour que les membres de toutes les minorités religieuses (musulmanes et non musulmanes) jouissent effectivement de la liberté de religion et de leurs droits de propriété, d'une manière qui soit pleinement et effectivement conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

182. Le Commissaire salue les mesures prises par la Turquie - notamment la promulgation, en 2008, de la nouvelle loi sur les fondations – dans le but de garantir aux membres des fondations de minorités le respect de leur liberté de religion, de leur liberté d'association et de leurs droits de propriété. Il est cependant nécessaire que les autorités remédient d'urgence aux insuffisances mises en évidence dans le présent rapport, en se conformant de manière pleine et effective aux normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme. En particulier, les membres de minorités qui ont été spoliés de leurs biens devraient obtenir réparation, conformément aux principes établis de droit international ».

⁷ Cf. CommDH(2009)30, rapport de Thomas Hammarberg du 1^{er} octobre 2009 sur les droits de l'homme des minorités, faisant suite à sa visite en Turquie du 28 juin au 3 juillet 2009. La liberté de religion et les droits des minorités y sont abordés aux pp. 16 à 22 (paragraphe 72-104), ainsi que dans les conclusions et recommandations à la p. 35 (paragraphe 177-182).

26. Les analyses faites à ce jour par les institutions du Conseil de l'Europe rejoignent celles de la Commission européenne dans ses récents rapports de progrès sur la Turquie, dans lesquels le problème des minorités non musulmanes est largement traité. Ainsi, le rapport de progrès de 2008 affirme, entre autres⁸ :

« Les communautés non musulmanes – en tant que structures organisées des groupes religieux – se heurtent toujours à des problèmes dus à l'absence de personnalité juridique. Des restrictions sont toujours imposées à la formation du clergé. La législation turque ne permet pas la création d'établissements privés d'enseignement supérieur religieux pour ces communautés, et une telle formation n'est pas possible au sein du système d'enseignement public. Le séminaire grec orthodoxe de Halki (Heybeliada) est toujours fermé. Des problèmes d'obtention de permis de travail sont signalés pour les membres du clergé étrangers souhaitant travailler en Turquie. Le patriarche œcuménique n'est pas libre d'employer le titre ecclésiastique d'« œcuménique » en toutes occasions. En janvier 2008, le Premier ministre M. Erdogan a cependant déclaré que l'État n'avait pas à se prononcer sur un sujet tel que l'emploi du titre « œcuménique ». [...] Il reste encore à établir un cadre juridique permettant à toutes les communautés religieuses non musulmanes et aux alévis, en conformité avec la CEDH, d'exercer leur culte sans contraintes injustifiées. La Turquie doit agir davantage pour créer un environnement favorable au plein respect de la liberté de religion dans la pratique, et pour mener à bien des initiatives sérieuses visant à améliorer le dialogue avec les différentes communautés religieuses ».

27. Dans le rapport de 2009, on peut lire sur le même sujet⁹ :

« Les communautés non musulmanes – en tant que structures organisées des groupes religieux – se heurtent toujours à des problèmes dus à l'absence de personnalité juridique. Des restrictions sont toujours imposées à la formation du clergé. La législation turque ne permet pas la création d'établissements privés d'enseignement supérieur religieux pour ces communautés, et une telle formation n'est pas possible au sein du système d'enseignement public. Le séminaire grec orthodoxe de Halki (Heybeliada) est toujours fermé, bien que la question de sa réouverture ait été largement débattue pendant la période couverte par ce rapport. La proposition, avancée par le patriarcat arménien, d'ouvrir un département universitaire consacré à la langue et à la religion arméniennes reste sans réponse depuis plusieurs années. En l'absence de toute école officiellement établie, les syriaques ne peuvent offrir qu'une formation informelle. Malgré les progrès réalisés concernant l'obtention de permis de travail pour les membres du clergé étrangers souhaitant travailler en Turquie, les procédures restent généralement compliquées.

Le patriarche œcuménique n'est pas libre d'employer le titre ecclésiastique d'« œcuménique » en toutes occasions. En juin 2007, la Cour de cassation a jugé que les personnes élues ou votant lors d'élections religieuses organisées par le patriarcat devaient avoir la nationalité turque et travailler en Turquie au moment des élections. Or, conformément à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les ressortissants turcs et étrangers devraient pouvoir exercer sur un pied d'égalité leur liberté de religion en participant à la vie des communautés religieuses organisées. [...]

⁸ Document SEC(2008) 2699 final, p. 19 (en anglais uniquement). Voir aussi la p. 24, concernant le problème des biens des communautés religieuses.

⁹ Document SEC(2009) 1334 final, pp. 20-22 (en anglais uniquement).

S'agissant des lieux de culte, les communautés religieuses non musulmanes signalent de fréquents cas de discrimination et de flou administratif. Les demandes auprès des autorités pour l'attribution de lieux de culte sont rejetées ; les églises protestantes et les témoins de Jéhovah se heurtent à des poursuites en justice concernant leurs lieux de culte et salles de prière existants. [...]

Dans l'ensemble, la loi sur les fondations a été correctement appliquée (voir le chapitre sur les droits de propriété). Le gouvernement a noué un dialogue avec les alévis et avec les communautés religieuses non musulmanes. Cependant, les problèmes spécifiques à ces communautés ne sont toujours pas résolus. Des agressions contre les membres de minorités religieuses continuent de se produire. Il reste encore à établir un cadre juridique permettant à toutes les communautés religieuses non musulmanes et aux alévis, en conformité avec la CEDH, d'exercer leur culte sans contraintes injustifiées, y compris concernant la formation du clergé. Des efforts supplémentaires sont requis pour créer un environnement favorable au plein respect de la liberté de religion dans la pratique ».

28. Sur la base du rapport 2009 sur les progrès accomplis par la Turquie, le Parlement européen a adopté le 10 février 2010 une résolution affirmant, entre autres :

« Le Parlement européen [...]

19. souligne que la liberté de religion est une valeur fondamentale universelle et invite la Turquie à veiller à ce que tout un chacun puisse en jouir ; se félicite du dialogue engagé par le gouvernement turc avec les représentants des communautés religieuses, notamment les alévis, et engage les autorités à intensifier le dialogue interreligieux pour mettre en place des échanges réguliers et constructifs ; rappelle une fois de plus que ces mesures et démarches positives doivent toutefois s'accompagner d'une réforme en profondeur du cadre juridique, afin de permettre à ces communautés religieuses de fonctionner sans restrictions injustifiées, conformément à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; souligne en particulier qu'il est essentiel que toutes les communautés religieuses soient dotées de la personnalité juridique ;

20. accueille avec satisfaction la mise en œuvre de la loi sur les fondations ; déplore cependant que les communautés religieuses continuent à être confrontées à des difficultés liées à la propriété, qui ne sont pas traitées par cette loi, notamment en ce qui concerne les propriétés saisies et vendues à des tiers ou les propriétés de fondations qui ont fait l'objet d'une fusion avant l'adoption de la nouvelle législation ; demande instamment au gouvernement turc de se pencher sur cette question sans plus attendre ;

21. exprime à nouveau son inquiétude au vu des obstacles auxquels est confronté le patriarcat œcuménique en ce qui concerne son statut juridique, la formation de son clergé et son élection ; réitère sa demande pour une réouverture immédiate du séminaire orthodoxe grec de Halki et pour l'adoption de mesures autorisant l'usage public du titre ecclésiastique de patriarche œcuménique et, de manière plus générale, pour la mise en place de conditions n'entravant plus la formation du clergé des communautés chrétiennes de Turquie ».

29. Les textes cités montrent un consensus clair, au sein des principales institutions européennes, sur les conditions dans lesquelles les communautés religieuses non musulmanes exercent leurs activités en Turquie. La Commission de Venise, pour évaluer la conformité avec les normes européennes des règles et pratiques actuelles en Turquie en

matière de personnalité morale des communautés religieuses, peut donc s'appuyer sur ces documents.

3. Reconnaissance juridique des communautés religieuses non musulmanes en Turquie : droit et pratique

A. *Situation juridique des communautés religieuses en Turquie*

30. Du 9 au 11 novembre 2009, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Istanbul et à Ankara. Elle y a rencontré le patriarche orthodoxe d'Istanbul, des représentants du patriarcat arménien, de la communauté juive, de l'église catholique, de l'association des églises protestantes et des témoins de Jéhovah, ainsi que des membres de la fondation Tesev pour les études économiques et sociales, de la délégation de la Commission européenne en Turquie, des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice et enfin, au Parlement, le président de la Commission des droits de l'homme et le président de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le rapport de cette visite figure dans le document CDL(2009)183.

31. Les dignitaires religieux rencontrés par la délégation ont affirmé que leur situation s'était améliorée ces dernières années et qu'ils percevaient chez le gouvernement actuel, par rapport aux gouvernements précédents, une volonté nouvelle de se pencher sur leurs préoccupations. Dans le même temps, la plupart de ces responsables soulignent que des réformes supplémentaires sont nécessaires : il faudrait modifier non seulement la loi, mais aussi l'esprit dans lequel elle est appliquée, à tous les niveaux de l'administration.

32. Le cœur du problème posé par le droit turc concernant les communautés religieuses est le fait que ces dernières ne puissent pas s'enregistrer et acquérir la personnalité morale en tant que telles. Le système juridique ne prévoit aucun cadre clair et à ce jour, aucune communauté religieuse n'est parvenue à acquérir la personnalité morale. Les intéressés doivent opérer indirectement, par le biais de fondations ou d'associations.

33. D'après ce qu'a pu observer la délégation, il semble que l'idée d'octroyer la personnalité morale aux communautés religieuses en tant que telles soit perçue par les autorités, par les tribunaux et par la majorité des juristes comme contraire au principe de laïcité, énoncé entre autres aux articles 2, 13, 14 et 24 de la Constitution. Ce point de vue repose cependant sur une interprétation particulière de ces dispositions. Pour un juriste extérieur, rien dans les dispositions constitutionnelles n'interdit expressément une réforme législative permettant d'octroyer la personnalité morale aux communautés religieuses en tant que telles. En Europe, de nombreux États séculiers disposent d'un cadre juridique prévoyant l'enregistrement des communautés religieuses. Comme signalé plus haut, la France, où la laïcité est une tradition très présente, permet aux communautés religieuses de se constituer en associations culturelles. L'interprétation de la Constitution turque sur ce point est plutôt à rattacher à une vision de la laïcité tout à fait particulière à la Turquie, dont on ne trouve l'équivalent dans aucun autre pays européen et qui ne pourra probablement évoluer qu'au prix d'une réforme constitutionnelle et d'un profond changement de mentalités.

34. Bien que l'absence de personnalité morale s'applique en principe de façon égale à toutes les communautés religieuses de Turquie, il existe dans la pratique une distinction claire entre musulmans et non musulmans. Les activités liées à la religion musulmane sont supervisées par la direction des Affaires religieuses (la *Diyanet*), qui fait officiellement partie de l'administration et dépend directement du Premier ministre. La *Diyanet* régleme la fonctionne ment des 75 000 mosquées déclarées dans le pays. Elle est l'administration de

tutelle des imams locaux et provinciaux, qui sont fonctionnaires¹⁰. Pour les communautés musulmanes, les questions de représentation sont donc réglées par le biais de la Diyanet¹¹.

35. La Diyanet ne peut être considérée comme représentative des communautés religieuses non musulmanes, qui n'ont donc pas d'existence juridique propre. Le système prévu en droit turc est que les membres de ces communautés déclarent des fondations ou des associations, qui peuvent (dans une certaine mesure) *soutenir* les communautés religieuses. Ces deux structures juridiques (fondations et associations) posent clairement des limites aux communautés religieuses ; elles ont cependant récemment fait l'objet d'une réforme qui en a amélioré le fonctionnement.

B. Les fondations

36. Jusqu'à récemment, la seule façon pour les communautés religieuses d'accéder à la personnalité morale était de créer des fondations, à même de détenir les biens de la communauté (mosquées, églises, écoles et autres bâtiments, terrains etc.) ou d'appuyer ses activités. Le système des fondations est ancien, puisqu'il remonte à la tradition ottomane des *vakfis*, nom par lequel il est encore désigné en turc aujourd'hui. Presque toutes les fondations des communautés grecque orthodoxe, arménienne et juive, ainsi que de plusieurs autres communautés, ont été créées avant l'avènement de la République turque en 1923 ou au moins en 1936, année marquée par un important mouvement d'enregistrement de fondations. Les fondations sont aujourd'hui réglementées par le Code civil turc (premier livre, troisième section, articles 101 à 117) et par une loi spéciale sur les fondations. Cette législation s'applique à toutes les fondations de Turquie, qui sont extrêmement diverses et parmi lesquelles les fondations ayant un lien direct ou indirect avec des activités religieuses ne représentent qu'une minorité. Toutes sont supervisées par la Direction générale des fondations.

37. Le système des fondations semble, de prime abord, offrir aux communautés religieuses un moyen indirect de détenir des biens et de financer des activités (écoles, dispensaires etc.). Cependant, le fait de devoir être propriétaire de façon indirecte, au nom d'une fondation extérieure et sous le contrôle d'une direction générale, entraîne beaucoup plus d'obstacles qu'une accession directe à la propriété. En outre, ce système posait jusqu'à récemment plusieurs problèmes aux communautés religieuses sur les questions de confiscation, d'expropriation, d'entretien etc. Beaucoup de ces problèmes ont été résolus par une réforme adoptée en 2008 mais certains subsistent, dont notamment en ce qui concerne les possibilités de restitution de biens confisqués¹².

38. L'article 101.4 du Code civil pose également problème. Il interdit en effet de créer une fondation « contraire aux caractéristiques de la République définies par la Constitution, aux dispositions constitutionnelles, aux lois, à l'éthique, à l'intégrité nationale et à l'intérêt national, ou visant à soutenir une race ou une communauté précises ». Cela peut être interprété comme

¹⁰ En principe, la Diyanet traite de la même manière tous ceux qui la sollicitent. Dans la pratique, certains groupes, dont notamment l'importante minorité alévie, affirment que la Diyanet reflète la religion musulmane sunnite, majoritaire, à l'exclusion des autres croyances. Ce point n'entrant pas dans le champ du présent avis, il ne fera pas l'objet d'une évaluation de la part de la Commission.

¹¹ Ce système est en principe comparable à celui des pays européens ayant une religion d'État. En Norvège par exemple, l'Église de Norvège (qui regroupe environ 85 % de la population) n'a pas de personnalité morale en soi mais est considérée comme faisant partie de l'administration, sous la tutelle du ministère de la Culture et des Affaires ecclésiastiques. L'Église de Norvège est financée par le budget de l'État et ses prêtres sont des agents publics. Cependant, contrairement à ce qui se passe en Turquie, l'État fournit un soutien financier équivalent (proportionnel au nombre de fidèles) aux autres communautés religieuses enregistrées comme personnes morales.

¹² Pour une analyse approfondie, voir le rapport du groupe de réflexion indépendant TESEV (Fondation turque pour les études économiques et sociales) paru en 2009, *The Story of an Alien(ation): Real Estate Ownership Problems of Non-Muslim Foundations and Communities in Turkey*.

une interdiction de créer des fondations ayant une visée religieuse ou servant les intérêts d'une communauté religieuse particulière. De fait, beaucoup de fondations existantes visent clairement à soutenir des communautés religieuses précises (musulmanes ou non), et cette disposition n'a pas été invoquée pour tenter de dissoudre des fondations anciennes (datant d'avant 1936). Cependant, selon la manière dont elle est interprétée et mise en œuvre, elle pourrait constituer un obstacle à la création de *nouvelles* fondations visant à soutenir les activités d'une communauté religieuse, notamment si les objectifs de cette fondation vont au-delà de l'entretien et du fonctionnement d'un édifice ou d'une institution en particulier.

39. Dans la pratique, les fondations sont utilisées par les communautés musulmanes et non musulmanes. La plupart des mosquées turques sont propriétés de la « Diyanet Vakfi », fondation régie par le Code civil créée en 1975 dans le but de promouvoir la connaissance de l'islam, de construire des mosquées et d'organiser des œuvres caritatives. Cependant, il existe semble-t-il de nombreuses fondations consacrées à d'autres activités tournées vers l'islam.

40. S'agissant des communautés religieuses non musulmanes, celles qui sont présentes depuis longtemps dans le pays semblent généralement dotées de plusieurs fondations, presque toutes créées en 1936 ou à une date antérieure¹³. Ces fondations sont propriétaires des biens et des bâtiments de l'Église grecque orthodoxe, de l'Église arménienne et du rabbinat, par exemple. Les différentes communautés catholiques sont également dotées, pour la plupart, de fondations anciennes. Les communautés religieuses installées plus récemment en Turquie (églises protestantes, témoins de Jéhovah et autres) semblent avoir moins de fondations et rencontrer davantage de problèmes pour en créer.

C. Les associations

41. Il n'existe pas en droit turc de forme spéciale d'association ouverte aux communautés religieuses. Cependant, les membres d'une communauté religieuse peuvent en principe créer, pour soutenir leurs activités, des associations régies par la législation ordinaire. Il s'agit d'une nouveauté, instaurée par une réforme de la loi sur les associations adoptée en 2004. Auparavant, il était semble-t-il impossible de créer une association visant à soutenir des activités religieuses. Cette possibilité existe désormais en principe ; cependant, il est difficile de savoir dans quelle mesure des objectifs religieux peuvent être déclarés. La loi sur les associations ne comporte pas d'interdiction explicite comparable à celle imposée aux fondations à l'article 101.4 du Code civil. Toutefois, la création d'associations doit être conforme à la loi et bien qu'il s'agisse d'une exigence normale, elle peut soulever des problèmes dans le contexte turc, compte tenu du principe de laïcité inscrit dans la Constitution. On a pu le constater en 2005, lorsque des témoins de Jéhovah ont tenté de créer une association à visée « religieuse, informative et caritative ». Leur demande a été rejetée par les autorités comme contraire à l'article 24 de la Constitution¹⁴. L'affaire a été portée devant un tribunal, lequel a jugé en 2007 que l'objectif spécifié ne violait pas l'article 24 et a autorisé la création de l'association.

¹³ Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les fondations, les fondations existantes ont été invitées à s'enregistrer et à enregistrer leurs biens avant août 2009. À la date butoir, les communautés religieuses non musulmanes avaient déclaré un total de 107 fondations propriétaires de 1393 biens immeubles. Les chiffres étaient de 56 fondations (et 744 biens) pour la communauté grecque orthodoxe, 36 (321) pour la communauté arménienne, 10 (31) pour la communauté juive et 2 (241) pour la communauté assyrienne.

¹⁴ L'article 24 de la Constitution turque est consacré à la liberté de religion. Les trois premiers paragraphes définissent la nature de cette liberté et les deux derniers énoncent certaines restrictions : « 4. L'éducation et l'enseignement religieux et éthique sont dispensés sous la surveillance et le contrôle de l'État. L'enseignement de la culture religieuse et de la morale figure parmi les cours obligatoires dispensés dans les établissements scolaires du primaire et du secondaire. En dehors de ces cas, l'éducation et l'enseignement religieux sont subordonnés à la volonté propre de chacun et, en ce qui concerne les mineurs, à celle de leurs représentants légaux. 5. Nul ne peut, de quelque manière que ce soit, exploiter la religion, les sentiments religieux ou les choses considérées comme sacrées par la religion, ni en abuser dans le but de faire reposer, fût-ce partiellement, l'ordre social, économique, politique ou juridique de l'État sur des préceptes religieux ou de s'assurer un intérêt ou une influence politiques ou personnels ».

42. L'association ordinaire semble avoir été utilisée après 2004 par quelques autres communautés religieuses, dont principalement certaines églises protestantes.

43. Pour les religions non musulmanes établies de longue date en Turquie, l'enregistrement d'associations à visée religieuse ne semble à ce jour pas faire partie des options envisageables, pour plusieurs raisons. Premièrement, elles ne peuvent s'enregistrer telles qu'elles sont, puisque la structure d'une association ordinaire n'est pas adaptée à l'organisation institutionnelle d'églises telles que le patriarcat orthodoxe, le patriarcat arménien ou le grand rabbinat. Elles ne peuvent pas non plus créer d'associations en leur nom puisqu'elles n'ont pas la personnalité morale. Il ne peut donc y avoir, au mieux, que des associations créées par des particuliers adeptes d'une religion et souhaitant soutenir les activités de leur communauté. Deuxièmement, les fonctions qui pourraient être assumées par des associations paraissent dans l'ensemble déjà couvertes par les (anciennes) fondations existantes. Troisièmement, il reste difficile de savoir dans quelle mesure exactement la Constitution turque permet des associations à visée principalement ou exclusivement religieuse. Enfin, certaines églises ou communautés peuvent juger inapproprié de tenter de s'enregistrer comme de simples « associations », mises sur le même plan et réglementées de la même manière que, par exemple, des clubs de fitness ou des associations d'usagers de la route.

44. Cependant, la possibilité de créer une association est assez récente et il se peut qu'avec le temps, de plus en plus de communautés religieuses y recourent pour servir leurs intérêts spécifiques.

D. Autres aspects de la personnalité morale

45. Le modèle offert par la législation turque aux communautés non musulmanes, à savoir la création de fondations ou d'associations, ne semble couvrir au mieux que quelques-uns des éléments normalement associés à la personnalité morale, dont avant tout les droits de propriété.

46. La notion de personnalité morale englobe plusieurs autres aspects, dont beaucoup semblent poser d'épineux problèmes aux communautés religieuses non musulmanes de Turquie. La Commission de Venise ne peut examiner en détail ces questions, qui sortent du champ du présent avis. Elle note cependant que les problèmes potentiels concernent, entre autres, l'accès aux tribunaux, le droit du travail et le droit de former le clergé. Ainsi, les communautés non musulmanes ne peuvent accéder aux tribunaux en tant que telles, mais uniquement par le biais de fondations (pour les litiges portant sur des biens) ou à travers des plaintes déposées par des fidèles ou des dignitaires religieux en tant que particuliers¹⁵. Le droit à fournir un enseignement religieux – pour former le clergé, notamment – semble également entravé par le fait que les églises ne jouissent pas directement de la personnalité morale.

4. Analyse du statut juridique des communautés religieuses en Turquie

A. Absence de personnalité morale des communautés religieuses en tant que telles

47. La principale question se posant ici est celle de savoir si le fait que les communautés religieuses de Turquie ne puissent pas s'enregistrer et obtenir la personnalité morale en tant que telles est compatible avec les normes européennes. Les fondamentaux semblent clairs et incontestés : aucune communauté religieuse de Turquie ne peut en tant que telle avoir la

¹⁵ En 2007 par exemple, dans un litige entre le patriarcat et un prêtre de l'Église bulgare, le patriarcat n'a pas pu se constituer partie à l'affaire et le procès a donc opposé plusieurs particuliers dont le patriarche lui-même, sous son seul nom de Dimitri Bartolomeos Arhondon. Voir l'affaire n° 2005/10694, arrêt de la Cour de cassation, 4^e chambre pénale, 2007.

personnalité morale. Les communautés musulmanes sont représentées et administrées par la Diyanet. Pour les communautés non musulmanes, la seule solution consiste à agir par le biais de fondations ou d'associations ordinaires, créées par leurs membres et à même de remplir une partie – mais non l'intégralité – des fonctions associées à la personnalité morale.

48. La question de la personnalité morale des communautés musulmanes majoritaires n'entre pas dans le champ du présent rapport. On peut avancer, cependant, que le système de la Diyanet prend en charge les aspects fondamentaux de la représentation juridique pour ces communautés. Ce type de système, dans lequel le culte majoritaire est officiellement organisé comme une composante de l'administration sans avoir de personnalité morale séparée, existe dans d'autres pays, en particulier pour les églises d'Etat protestantes au Royaume-Uni et dans certains pays scandinaves. Pour les communautés musulmanes de Turquie, la question clé est celle de savoir si la Diyanet représente également les groupes n'appartenant pas au culte sunnite, majoritaire, et donc si elle suffit à garantir leur liberté de religion. Cette question dépasse cependant le champ du présent avis.

49. Il n'y a pas d'équivalent de la Diyanet pour les communautés religieuses non musulmanes, qui n'ont donc pas d'existence juridique propre en droit turc. Ici, la question fondamentale à évaluer par la Commission de Venise est celle de savoir si cette situation constitue en soi une violation des normes européennes ou, au contraire, si l'absence de personnalité morale peut rester compatible avec ces normes à condition de ne pas restreindre indûment, dans la pratique, l'exercice de la liberté de religion.

B. Compatibilité avec les articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme

Existence d'une ingérence dans la liberté de religion et d'association

50. Comme expliqué plus haut (paragraphe 8), le droit à la liberté de religion énoncé à l'article 9 est étroitement lié à la liberté d'association (article 11). Le droit de manifester sa religion de manière collective suppose le droit de se réunir, d'exprimer publiquement des valeurs et des opinions religieuses partagées, de s'associer librement et de disposer d'une certaine forme de communauté organisée, sans ingérence arbitraire de la part des autorités publiques¹⁶. Par conséquent, le statut juridique des communautés religieuses peut soulever des questions au regard de l'article 9 comme de l'article 11. Comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme, « les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées », et l'article 11 « protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État¹⁷ ».

51. L'approche systématique des articles 9 et 11 de la Convention amène à conclure que la liberté de manifester une religion ou une croyance ne s'exerce pas qu'à titre individuel. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette liberté a également une dimension collective, reconnue dans l'article 9 par l'expression « individuellement ou collectivement¹⁸ ». Le droit à la liberté de religion est donc également exercé par les églises et par les communautés religieuses. Ces dernières peuvent s'affirmer victimes de violations, qu'elles aient ou non la personnalité morale au regard du droit national. Bien que la liberté de pensée et de conscience, ainsi que celle de choisir une religion, soient

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Mirolubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, paragraphe 80.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 62.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Mirolubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, paragraphe 80.

strictement personnelles, le droit à la liberté de religion revêt également une dimension collective ; de fait, le fonctionnement même des églises et des autres entités religieuses dépend du respect de ce droit.

52. Cette interprétation est également conforme à l'article 34 de la CEDH, qui dispose expressément que toute organisation gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention peut déposer une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Les questions liées au statut juridique d'une communauté religieuse concernent à la fois les membres de cette communauté et la communauté en tant que groupe¹⁹. Le droit à la liberté de religion des fidèles d'une communauté et celui de la communauté elle-même ne se substituent pas l'un à l'autre, au sens ou l'un dériverait de l'autre ; ils ont chacun leur propre raison d'être. Comme l'a affirmé la Commission européenne des droits de l'homme, « le droit de manifester sa religion « en public » a toujours été considéré comme une composante essentielle de la liberté de religion ». Selon la Commission, « on ne saurait considérer les deux volets de l'alternative « en public ou en privé » figurant à l'article 9, paragraphe 1 comme s'excluant mutuellement ou comme laissant un choix aux pouvoirs publics, mais comme reconnaissant simplement que la religion peut se pratiquer sous l'une ou l'autre forme²⁰ ».

53. En conséquence, la Cour européenne des droits de l'homme considère les libertés énoncées aux articles 9 et 10 comme des éléments de l'article 11 et regarde leur violation comme constituant un argument supplémentaire pour constater une violation de l'article 11²¹. C'est ainsi que la Cour a jugé, dans l'affaire *Hassan et Tchaouch* : « Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'État. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9²² ». Dans la même logique, les aspects organisationnels des communautés religieuses comme entités font partie intégrante de l'article 9. Comme le souligne la Cour européenne des droits de l'homme, « si l'organisation de la vie [religieuse] de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés²³ ».

54. Sur la base de cette interprétation confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme, le problème de la personnalité morale des communautés religieuses peut être abordé sous deux angles, qui renvoient en fait aux mêmes principes au regard de la Convention. Premièrement, la Turquie a-t-elle l'obligation positive de créer un cadre juridique définissant les procédures à suivre et les conditions à remplir pour s'enregistrer et obtenir la personnalité morale ? Deuxièmement – question plus classique –, le refus d'octroyer la personnalité morale constitue-t-il une ingérence de la part de la Turquie et, dans l'affirmative, cette ingérence est-elle justifiée au regard de l'article 9, paragraphe 2 de la Convention ? Ces deux approches

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, arrêt du 27 juin 2000, paragraphe 72.

²⁰ Commission, *X. c. Royaume-Uni*, D&R 22 (1981), p. 34.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, paragraphe 57. Pour le lien entre l'article 11 et l'article 10, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, arrêt du 31 juillet 2001.

²² Cour européenne des droits de l'homme, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 62.

²³ *Ibidem* et Cour européenne des droits de l'homme, *Saint synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, arrêt du 22 janvier 2009, paragraphe 103.

portent très largement sur deux aspects d'un même problème, les exigences de la Convention restant assez voisines²⁴.

55. Concernant l'article 11, la Cour a constamment considéré que le refus, par les autorités nationales, d'accorder un statut juridique à une association constituait une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'association²⁵. La possibilité, pour les citoyens, « de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt » constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi – selon la Cour – ce droit se trouverait « dépourvu de tout sens²⁶ ». En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le refus des autorités de reconnaître ou d'enregistrer une organisation voulue par un groupe de personnes pouvait priver les intéressés de la possibilité de poursuivre collectivement ou individuellement leurs buts, et donc d'exercer leur droit à la liberté d'association²⁷. Le fait qu'une alternative ait été proposée aux intéressés ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu ingérence, si cette alternative ne leur offre pas le même statut juridique²⁸.

56. Le même principe s'applique aux communautés à caractère religieux. La Cour européenne des droits de l'homme l'a confirmé dans son arrêt dans l'affaire *Église métropolitaine de Bessarabie et autres*, en parvenant à la conclusion suivante : « En l'espèce, la Cour note que, n'étant pas reconnue, l'Église requérante ne peut pas déployer son activité. En particulier, ses prêtres ne peuvent pas officier, ses membres ne peuvent pas se réunir pour pratiquer leur religion et, étant dépourvue de personnalité morale, elle ne peut pas bénéficier de la protection juridictionnelle de son patrimoine. Dès lors, la Cour estime que le refus du gouvernement de reconnaître l'Église requérante, confirmé par la décision de la Cour suprême de justice du 9 décembre 1997, constitue une ingérence dans le droit de cette Église et des autres requérants à la liberté de religion, telle que garantie par l'article 9, paragraphe 1 de la Convention ».

57. Le fait que les responsables et les membres d'une communauté religieuse puissent organiser leurs activités religieuses dans un cadre différent, distinct de celui d'une association ayant la personnalité morale, ne modifie pas la situation en droit. Le simple fait que la communauté religieuse concernée ait accès à certaines alternatives pour compenser l'ingérence résultant des mesures appliquées par l'État, bien qu'il puisse compter dans l'évaluation du critère de proportionnalité, ne peut amener à conclure qu'il n'y a pas eu ingérence de l'État dans l'organisation interne de la communauté concernée²⁹.

58. Par conséquent, la Commission de Venise conclut qu'au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il semble indubitable que le système turc actuel, qui n'autorise pas les communautés religieuses non musulmanes à acquérir la personnalité morale en tant que telles, constitue une ingérence dans les droits conférés à ces communautés par l'article 9 en conjonction avec l'article 11 de la CEDH.

²⁴ Voir entre autres Cour européenne des droits de l'homme DH, *López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, paragraphe 51.

²⁵ Voir *Gorzelik et autres c. Pologne*, arrêt du 17 février 2004, paragraphe 52 *et passim*, et *Sidiropoulos c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, paragraphe 31 *et passim*.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Bureau moscovite de l'Armée du salut c. Russie*, arrêt du 5 octobre 2006, paragraphe 71.

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Özbek et autres c. Turquie*, arrêt du 6 octobre 2009, paragraphe 35.

²⁸ *Ibidem*, paragraphe 38. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *G.M. c. Italie*, arrêt du 5 juillet 2007, paragraphe 23.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Saint synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropolitain Innocent) et autres c. Bulgarie*, arrêt du 22 janvier 2009, paragraphe 113.

Justification de l'ingérence

59. Reste à examiner si le refus d'octroyer la personnalité morale à des communautés religieuses en tant que telles est « nécessaire dans une société démocratique ». Selon sa jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît aux États parties à la Convention une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais cette marge d'appréciation va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent.

60. Comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme, « la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie [...]. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société³⁰ ». En outre, la Cour a souligné que l'autonomie des communautés religieuses était indispensable à ce pluralisme et se trouvait donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9³¹. Ainsi, il faut réserver une place importante à la nécessité de préserver le pluralisme religieux lorsqu'on cherche à déterminer, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 9, si l'ingérence répond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé³² ».

61. En outre, selon la Cour, « le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11, même si ce dernier ne proclame en termes exprès que le droit de fonder des syndicats. La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens. La manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit. Assurément, les États disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci. En conséquence, les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association³³ ».

62. Ce n'est donc qu'à titre très exceptionnel que des restrictions à l'octroi de la personnalité morale à une communauté religieuse peuvent être justifiées, en application des articles 9.2 et 11.2. La Cour européenne des droits de l'homme l'exprime comme suit : « La liste des exceptions à la liberté de religion et de réunion, telle qu'énoncée aux articles 9 et 11 de la Convention, est exhaustive ; elle doit être interprétée strictement, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions. Les États n'ont qu'une marge d'appréciation limitée à cet égard³⁴ ».

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, paragraphe 31.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 118 ; *Miroslubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, paragraphe 80.

³² Voir, *mutatis mutandis*, parmi beaucoup d'autres sources, l'arrêt *Wingrove c. Royaume-Uni* du 25 novembre 1996, Recueil 1996-V, p. 1956, paragraphe 53.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, paragraphe 40.

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, paragraphe 114.

63. Il ressort de la jurisprudence que les restrictions à l'octroi de la personnalité morale peuvent obéir aux objectifs légitimes de protection générale de l'ordre et de la sécurité³⁵. Les États 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 publique³⁶. L'État peut exercer une ingérence si la religion concernée est fortement extrémiste, si certains de ses objectifs menacent la sécurité nationale ou la sûreté publique et si, en particulier, elle ne respecte pas les principes d'un État démocratique ou porte atteinte aux droits et aux libertés de ses adeptes.

64. Cependant, les autorités nationales n'ont pas à décider si la religion concernée est sincère et pertinente ou à interpréter ses croyances et ses objectifs³⁷ ; le droit à la liberté de religion exclut l'appréciation de la part de l'État quant à la légitimité des croyances religieuses³⁸. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci³⁹ ». Bien qu'une action de sa part puisse être nécessaire pour concilier les intérêts des diverses religions et communautés religieuses qui coexistent dans une société démocratique, l'État se doit de rester neutre et impartial dans l'exercice de son pouvoir de réglementation et dans ses relations avec les divers cultes, religions et croyances⁴⁰. Il y va du maintien du pluralisme et du bon fonctionnement de la démocratie⁴¹. Cette exigence de neutralité, ainsi que l'article 14, imposent également aux autorités nationales de traiter de la même façon toutes les communautés religieuses⁴².

65. Au vu des principes énoncés ci-dessus, la Commission de Venise juge qu'un système juridique national refusant aux communautés religieuses la possibilité de s'enregistrer officiellement comme des personnes morales n'est pas compatible avec les exigences de l'article 9, paragraphe 2 en conjonction avec l'article 11, paragraphe 2 de la Convention, étant donné que les communautés religieuses concernées sont pacifiques, ne comptent qu'un petit nombre de fidèles et ne menacent pas l'ordre public. Comme indiqué plus haut, le refus d'octroyer la personnalité morale ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles. La Commission de Venise ne voit aucune raison de supposer que de telles circonstances existent.

C. Droits de propriété et accès à la justice

66. L'impossibilité faite aux communautés religieuses d'acquérir la personnalité morale constitue en soi une violation de l'article 9 en conjonction avec l'article 11. Cependant, elle peut aussi entraîner d'autres problèmes. Bien que ces derniers puissent être envisagés dans le

³⁵ Voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 76.

³⁶ *Église métropolitaine de Bessarabie et autres*, cité plus haut, paragraphe 113.

³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Mannoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, paragraphe 47.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 117.

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 78.

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Mirolubovs et autres c. Lettonie*, arrêt du 15 septembre 2009, paragraphe 80.

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Saint synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, arrêt du 22 janvier 2009, paragraphe 119.

⁴² Cour européenne des droits de l'homme, *Haut conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*, arrêt du 16 décembre 2004, paragraphes 76-85.

cadre de l'article 9, il est de coutume de les examiner également à la lumière des autres articles pertinents de la Convention.

67. La Commission de Venise n'a pas étudié en profondeur les problèmes entraînés par l'absence générale de statut juridique pour les communautés religieuses en Turquie. Elle souhaite cependant mentionner les deux problèmes qui semblent les plus prégnants, à savoir l'accès aux tribunaux (article 6) et la protection de la propriété (Protocole n° 1, article 1).

68. Étant dépourvues de la personnalité morale, les communautés religieuses de Turquie ne peuvent accéder au système de justice en tant que telles, mais uniquement par le biais de fondations agissant pour leur compte ou de membres de la communauté agissant en leur nom propre. Cela contrevient clairement aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que l'ont souligné plusieurs arrêts. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6⁴³ ». Il semble donc qu'il y ait également violation de l'article 6.1, pour laquelle la Commission de Venise ne voit pas de justifications en vertu de l'article 6.2.

69. L'absence de personnalité morale semble également créer divers problèmes en matière de propriété, qui ne sont que partiellement résolus par le système des fondations. Certains de ces problèmes peuvent tomber en-dehors du champ des droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1⁴⁴. D'autres, cependant, relèvent clairement de cette disposition. Le point le plus problématique semble être le fait que des communautés religieuses ont perdu des biens qui leur appartenaient de longue date. L'une des raisons en est que dans le cadre du système des fondations, les biens sont détenus par la fondation et non par la communauté religieuse elle-même, alors même que dans la pratique et d'un point de vue historique, ils appartiennent clairement à la communauté concernée (église, rabinat etc.). Lorsque certaines fondations ont disparu (en raison du décès de leurs membres, les critères de maintien de la fondation n'étant alors plus remplis), leurs biens ont été transférés à l'État. Cela peut être analysé comme une confiscation, question qui relève de l'article 1 du Protocole n° 1 et que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà considérée comme une violation de cet article.

70. La réforme du système des fondations résout une partie de ces dysfonctionnements, mais non tous. Le problème essentiel est que les communautés religieuses doivent passer par une fondation au lieu de pouvoir déclarer, posséder, entretenir et gérer leurs biens elles-mêmes. Tant qu'il n'y sera pas remédié, on peut s'attendre à de nouvelles atteintes au droit de propriété tel que défini à l'article 1 du Protocole n° 1.

⁴³ Cour européenne des droits de l'homme, *Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, paragraphe 117.

⁴⁴ L'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit pas le droit d'acquérir des biens. Cf. Cour européenne des droits de l'homme, *Jantner c. Slovaquie*, arrêt du 4 mars 2003, paragraphe 34. La Cour européenne des droits de l'homme s'est jusqu'ici abstenue d'interpréter la liberté d'association comme créant automatiquement un droit d'accéder à la propriété privée : voir Cour européenne des droits de l'homme, *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 6 mai 2003, paragraphe 47. Cependant, l'article 11 en conjonction avec l'article 1 du Protocole n° 1 pourraient entraîner l'obligation positive, pour les États, de garantir la jouissance effective de la liberté d'association en réglementant les droits de propriété de l'association : voir *Broniowski c. Pologne [GC]*, arrêt du 28 septembre 2005, paragraphe 143. Ce faisant, l'État dispose d'une grande marge d'appréciation concernant l'équilibre entre la nécessaire protection de l'ordre public et les intérêts des membres de l'association concernée : voir *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfi c. Turquie*, arrêt du 9 janvier 2007, paragraphe 52 ; *Özbek et autres c. Turquie*, arrêt du 6 octobre 2009, paragraphe 36.

71. Par conséquent, la Commission de Venise recommande aux autorités turques d'instaurer un cadre juridique national permettant aux communautés religieuses non musulmanes en tant que telles d'accéder aux tribunaux et de posséder des biens, sans avoir à passer par le système des fondations.

D. Compatibilité avec les « Lignes directrices concernant l'examen des lois relatives à la religion ou aux convictions »

72. Ces Lignes directrices, élaborées par l'OSCE-BIDDH et par la Commission de Venise, ont été adoptées par la Commission de Venise en 2004. Elles ont été approuvées la même année par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Elles affirment clairement (chapitres B.8 et F.1 et 2) que les restrictions au droit à la personnalité morale des communautés religieuses sont « incompatibles avec le droit d'association et la liberté de religion ou de conviction ». Pour les raisons exposées plus haut, le système turc ne correspond pas aux lignes directrices sur ce point, même s'il prévoit une alternative pour ces communautés sous la forme de fondations ou d'associations ordinaires. Bien que les lignes directrices ne soient pas juridiquement contraignantes au sens strict, elles reflètent les normes européennes communes, et la Commission de Venise recommande à tous les États de prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer.

E. Pratique dans les autres pays européens

73. D'un point de vue plus factuel, il convient de signaler enfin que la législation turque contraste également avec le modèle le plus répandu en Europe, qui consiste à permettre sous une forme ou une autre aux communautés religieuses de s'enregistrer et d'obtenir la personnalité morale en tant que telles, sans passer par d'autres structures institutionnelles mises en place par leurs membres pour couvrir partiellement leurs besoins et leurs activités. Il s'agit là du modèle dominant, qui peut se décliner de diverses façons ; le plus souvent, une loi spéciale sur le statut juridique des communautés religieuses accorde à ces dernières la personnalité morale et régleme leurs droits et leurs obligations juridiques.

F. Conclusions et recommandations

74. Au vu des exigences strictes formulées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise ne voit aucune raison pouvant justifier que les communautés religieuses ne puissent pas acquérir directement la personnalité morale. Elle recommande donc à la Turquie d'adopter une législation permettant aux communautés religieuses d'acquérir et de conserver la personnalité morale en tant que telles.

75. Cela peut s'effectuer de multiples façons, comme le montrent les diverses approches adoptées en Europe. Il appartient au législateur national d'en décider, dans le cadre du contexte et des traditions juridiques du pays. Il serait par exemple possible de prévoir, comme l'ont fait de nombreux pays européens, un statut juridique à part pour les communautés religieuses. Autre solution, la loi sur les associations pourrait comporter un article ou un chapitre spécial créant une catégorie d'associations qui permettrait aux communautés religieuses de s'enregistrer comme telles, selon des modalités correspondant à leur nature et à leurs caractéristiques. Le fait qu'une communauté religieuse ne puisse se constituer en association telle qu'elle est porte atteinte à son autonomie : il oblige en effet la communauté concernée à s'organiser comme prévu par la loi sur les associations, et non selon ses règles ecclésiastiques internes. Dans tous les cas, le modèle adopté doit assurer aux communautés religieuses non musulmanes en tant que telles un accès approprié aux tribunaux ainsi que le droit de détenir directement des biens, sans avoir à recourir à une fondation. Ce n'est qu'à cette condition que le système turc sera pleinement compatible avec les normes européennes, et en particulier avec les exigences des articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

76. Dans l'intervalle, jusqu'à ce qu'une réforme générale en ce sens puisse être adoptée, la Commission de Venise appelle les autorités turques à interpréter et à appliquer le système juridique actuel (à savoir les lois sur les fondations et les associations) de manière à minimiser les restrictions à l'exercice de la liberté de religion des communautés non musulmanes. Cela suppose une interprétation et une mise en œuvre ouvertes et souples des deux statuts, ainsi que de l'article 24 de la Constitution, de l'article 101 du Code civil et des autres normes pertinentes.

77. S'agissant de la loi sur les associations, l'enregistrement d'associations à visée uniquement ou partiellement religieuse semble actuellement poser problème. La législation turque ne semble pas assez précise sur ce point, et le pouvoir de discrétion administratif tend à s'exercer de façon défavorable aux communautés religieuses. On le voit dans l'exemple des témoins de Jéhovah, qui ont dû aller en justice pour obtenir le droit d'enregistrer une association soutenant leur religion. La Commission de Venise recommande donc aux autorités turques d'interpréter et d'appliquer l'actuelle loi sur les associations de façon à permettre aux communautés religieuses de s'enregistrer directement comme associations.

78. S'agissant de la loi sur les fondations, les droits de propriété des communautés religieuses semblent actuellement se heurter à divers problèmes. Le premier d'entre eux tient au fait qu'elles ne puissent détenir des biens directement, mais uniquement par le biais d'une fondation. Il convient de remédier à cette situation. Dans l'attente, il est d'autant plus important, au regard de la CEDH et des autres normes européennes, que le système des fondations soit bien accessible : il doit être facile de créer de nouvelles fondations ou, pour les fondations anciennes, de déclarer de nouveaux biens et d'exercer un contrôle effectif sur les propriétés existantes.

79. À cet égard, il est particulièrement gênant que l'article 101.4 du Code civil, tel qu'interprété par les autorités et par les tribunaux turcs, semble interdire la création de nouvelles fondations lorsqu'elles visent à soutenir une communauté religieuse spécifique ou certaines activités de ces communautés. La Commission de Venise ne voit pas quel motif légitime pourrait amener à interdire la création d'une fondation ayant ces objectifs. La Commission recommande donc que l'article 101.4 du Code civil ne soit pas interprété et appliqué comme interdisant la création ou le maintien de fondations visant à soutenir des communautés ou des activités religieuses. Par ailleurs, toutes les affaires pendantes relatives à la restitution des biens saisis par les autorités après 1974 devraient être traitées et résolues en conformité avec les exigences de la CEDH.

5. Droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique »

A. *Caractère œcuménique du patriarcat*

80. En seconde partie de sa demande, l'Assemblée parlementaire invite la Commission de Venise à examiner au regard des normes européennes « la question du droit du patriarcat orthodoxe grec d'Istanbul [ci-après : « le patriarcat »] à se qualifier d'"œcuménique" ». Cette partie de la demande est motivée par le fait que les autorités turques ne reconnaissent pas officiellement le caractère œcuménique du patriarche, le considérant uniquement comme le chef de l'Église orthodoxe grecque de Turquie.

81. En préalable à l'analyse juridique, deux précisions s'imposent. Premièrement, le patriarcat se considère lui-même comme « œcuménique ». Ce titre est utilisé depuis le VI^e siècle par le patriarche de Constantinople, qui l'a conservé après la conquête de la ville par les Ottomans en 1453. Officiellement et dans les faits, le patriarcat n'a jamais renoncé à ce titre ancien et le considère même comme essentiel à l'identité et au rôle de l'institution.

82. Deuxièmement, le patriarche orthodoxe d'Istanbul est reconnu comme « œcuménique » par les églises orthodoxes d'autres pays (ainsi que par d'autres communautés religieuses). Tout d'abord, il dispose de pouvoirs d'administration directs sur les églises orthodoxes de plusieurs autres pays, dont les communautés orthodoxes d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord et du Sud. Ensuite, il est reconnu comme un chef spirituel œcuménique par les autres églises orthodoxes autonomes ou autocéphales⁴⁵. D'un point de vue protocolaire, le patriarche a la préséance sur les autres évêques orthodoxes ; il préside, en personne ou à travers un représentant, tous les conseils de primats ou d'évêques orthodoxes auxquels il participe et joue le rôle de premier porte-parole de la communauté orthodoxe, en particulier dans les relations avec les autres religions chrétiennes. Bien qu'il n'ait pas directement autorité sur les autres patriarches ou sur les autres églises orthodoxes autocéphales, il jouit du droit de convoquer des synodes extraordinaires destinés à l'examen de situations particulières par ces patriarches ou par leurs représentants, et a également convoqué ces quarante dernières années des synodes panorthodoxes qui ont réuni de nombreux participants. Ainsi, l'une des principales fonctions du patriarche est celle de préserver l'unité de l'Église.

83. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de juger si le patriarche est œcuménique ou non. Ce point est à déterminer par le patriarcat et par l'Église orthodoxe eux-mêmes. Cependant, la Commission de Venise note que le patriarcat est une institution œcuménique dans l'acception qui en est faite par l'Église orthodoxe. Il s'agit d'une dénomination ecclésiastique interne au patriarcat, indépendamment des points de vue que des gouvernements, des tribunaux ou des commissions peuvent avoir à ce sujet.

B. Analyse de la non-reconnaissance de la nature œcuménique du patriarcat par les autorités turques

84. La nature œcuménique du patriarcat, comme nous l'avons vu, est d'abord et avant tout une question spirituelle et ecclésiastique, et non juridique. Cependant, elle a acquis dans une certaine mesure un caractère juridique en raison de l'insistance des autorités turques à refuser au patriarcat le titre d'œcuménique⁴⁶, et en particulier depuis un arrêt de 2007 dans lequel la Cour de cassation turque affirme que « le patriarcat est une institution qui n'a de pouvoirs religieux qu'en tant qu'église de la minorité grecque de Turquie » et que « la prétention du patriarcat au titre d'œcuménique est sans fondement juridique⁴⁷ ».

85. Ce rejet du titre « œcuménique » par les autorités constitue une atteinte à l'autonomie à laquelle la communauté orthodoxe a droit en vertu de la liberté de religion. Cette liberté suppose en effet une certaine autonomie des communautés religieuses dans le choix de leur propre organisation, c'est-à-dire sur les questions de structure interne, de désignation des dignitaires religieux, de sélection et de formation du clergé et, ce qui n'est pas d'une moindre

⁴⁵ Le fait que ce point soit ou non contesté par certaines églises orthodoxes, comme certains l'affirment, n'est pas pertinent en termes généraux et n'entre pas dans le champ d'analyse de la Commission.

⁴⁶ La non-reconnaissance du statut œcuménique du patriarcat par les autorités turques se manifeste de diverses façons. Entre autres, les autorités turques ne qualifient jamais le patriarche ou le patriarcat d'« œcuménique » et se tiennent prêtes à contester ceux qui le font. Autre exemple, lorsque le patriarche se rend à l'étranger – ce qu'il fait souvent – et assiste à des réceptions, les ambassadeurs de Turquie ont constamment pour consigne de souligner que leur présence n'équivaut pas à une reconnaissance de ce titre.

⁴⁷ À l'origine de cet arrêt se trouve un litige opposant le patriarcat à un prêtre de l'Église orthodoxe bulgare. Le patriarcat n'étant pas une personne morale en soi, les parties à l'affaire étaient plusieurs particuliers, dont le patriarche lui-même sous son nom séculier de Dimitri Bartolomeos Arhondon. Voir l'affaire n° 2005/10694, arrêt de la Cour de cassation, 4^e chambre pénale, 2007 (disponible en traduction anglaise). Le patriarche a finalement été acquitté. Dans sa Résolution du 21 mai 2008 fondée sur le rapport 2007 sur les progrès accomplis par la Turquie (2007/2269(INI)), le Parlement européen a dit partager les préoccupations exprimées par le Conseil le 24 juillet 2007 concernant l'arrêt de la Cour de cassation turque sur le patriarche œcuménique (voir paragraphe 11). Il a réaffirmé son inquiétude dans sa résolution du 10 février 2010 fondée sur le rapport 2009 sur les progrès de la Turquie (P7_TA-PROV(2010)0025, édition provisoire), paragraphe 21.

importance, de dénomination officielle de la communauté religieuse. Ce principe, connu entre autres sous le nom d'« autonomie ecclésiastique » ou de « droit à l'auto-détermination » des églises et des communautés religieuses, est garanti par plusieurs constitutions des États membres (art. 140 de la Loi fondamentale allemande en conjonction avec l'art. 137 de la Constitution de Weimar, art. 15 de la Loi fondamentale autrichienne de 1867 relative aux droits des citoyens) et reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence.

86. Le droit d'une communauté religieuse à l'auto-détermination englobe le droit de décider de son organisation générale. Cette dernière peut supposer la création de subdivisions ou de paroisses au niveau régional ou local, ainsi que l'intégration d'une église ou communauté religieuse nationale au sein d'une structure internationale ou même mondiale, comme dans le cas de l'Église catholique (romaine). De telles différences de structure peuvent reposer d'une part sur le droit interne à la communauté, constitué de statuts ecclésiastiques, du droit canon etc., et d'autre part sur des législations nationales, ou même sur des accords internationaux visant à confirmer en droit international public certaines structures, dénominations etc.

87. Lorsqu'un État décide de s'ingérer dans ces aspects internes de l'organisation d'un groupe religieux, il s'ingère également dans son autonomie, et donc dans les droits énoncés à l'article 9 de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme a relevé dans plusieurs affaires que la personnalité des dignitaires religieux avait une importance pour les membres des communautés religieuses et que participer à l'organisation de la communauté constituait une manifestation de sa religion protégée par l'article 9 de la Convention. Dans l'affaire *Saint synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, elle a confirmé une fois de plus qu'en vertu de l'article 9 de la Convention en conjonction avec l'article 11, le droit des fidèles à la liberté de religion supposait que la communauté puisse fonctionner paisiblement, « sans ingérence arbitraire de l'État dans son organisation ». L'autonomie des communautés religieuses est « indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 de la Convention ». Enfin, « si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés⁴⁸ ».

88. Les décisions sur le titre de séjour de membres du clergé, ainsi que l'instauration de critères de formation du clergé et de conditions à remplir pour pouvoir ouvrir un centre de formation du clergé peuvent constituer une ingérence. Il en va de même pour l'interdiction de certaines modifications de structure, comme la création de nouvelles subdivisions etc., ou pour l'interdiction faite à une église ou à un groupe religieux d'utiliser un nom ou un terme donné. Les questions de dénomination sont très souvent liées, en droit ou parfois uniquement en fait, à l'acceptation de certains groupes religieux, à leur poids, à leur parcours historique et à l'image des fondateurs de la religion et de ses représentants. Les problèmes de noms sont parfois sources de litiges entre des groupes concurrents, litiges auxquels les autorités publiques prennent parfois part, risquant ainsi de violer les droits prévus aux articles 9 et 11 de la Convention en n'observant pas le principe de neutralité vis-à-vis de ces groupes religieux. Dans de telles affaires, la Cour européenne des droits de l'homme vérifie si les réglementations ou actions de l'État constituent une atteinte illicite et injustifiée à l'organisation interne de la communauté concernée et aux droits du requérant en vertu de l'article 9 de la Convention. Cependant, il n'appartient pas à la Cour de déterminer la légitimité des dignitaires religieux sur le plan ecclésiastique⁴⁹.

⁴⁸ Arrêt du 22 janvier 2009, paragraphe 103.

⁴⁹ *Ibidem*, paragraphe 104.

89. Dans tous les cas, une distinction doit être établie entre les décisions de l'État constituant une ingérence, d'une part, et les actions ou omissions qui n'atteignent pas ce niveau, d'autre part : si l'interdiction formelle d'utiliser un nom inhérent à l'identité d'une religion constitue le plus souvent une ingérence dans les droits garantis par l'article 9, voire une violation de ces droits, l'emploi d'un nom différent dans la correspondance, lors d'événements officiels etc. peut n'être – en fonction des circonstances – qu'une simple question politique ne posant pas problème au regard de la Convention. La même analyse s'applique lorsque les autorités publiques *n'utilisent pas* un mot reflétant le statut spécifique du chef d'une église ou d'un groupe religieux. Cependant, une telle politique de « changement de nom », relevant avant tout du politiquement correct, peut atteindre le niveau d'une ingérence si elle s'accompagne d'autres mesures qui discriminent le groupe religieux pour des motifs non conformes à la CEDH, et notamment à son article 14. Dans ce contexte, il faut garder à l'esprit cette affirmation de la Cour européenne des droits de l'homme : « les autorités nationales doivent faire preuve d'une vigilance particulière pour garantir que l'opinion publique nationale n'est pas protégée aux dépens de l'affirmation des thèses minoritaires, quelle que soit l'impopularité de celles-ci⁵⁰ ».

90. Par conséquent, si le gouvernement turc devait empiéter activement sur le droit du patriarcat à se qualifier d'œcuménique, cela constituerait clairement une ingérence dans la liberté de religion de la communauté orthodoxe, ingérence qui ne pourrait être acceptée en vertu de l'article 9.2 CEDH qu'à condition d'être prévue par la loi, nécessaire à des objectifs légitimes et proportionnée à ces objectifs. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de déterminer si de telles atteintes se produisent effectivement et d'en mesurer la portée. La Commission souhaite cependant souligner qu'elle n'a pas relevé de preuve ou recueilli de plainte montrant que les autorités turques s'efforceraient directement d'empêcher le patriarche d'employer le titre d'œcuménique. Aucune poursuite n'a été lancée, à notre connaissance, contre le patriarche, ses adeptes ou toute autre personne pour avoir utilisé ce titre. En outre, il ne semble pas y avoir de tentative directe visant à empêcher le patriarche d'exercer ses fonctions œcuméniques, qu'il s'agisse de l'administration d'églises qui dépendent de lui ou d'autres formes d'exercice de son pouvoir religieux. Des signes de changement se sont même dernièrement fait jour et récemment, une déclaration du Premier ministre M. Erdogan a été rapportée dans laquelle il affirmait que l'usage du titre « œcuménique » était une question interne à l'Église orthodoxe.

91. La Commission de Venise souligne cependant que si les autorités nationales devaient tenter – directement ou indirectement – d'empêcher le patriarcat d'employer le titre « œcuménique », cela constituerait une ingérence dans les droits garantis à l'article 9 pour laquelle il serait difficile de montrer qu'elle se justifie par des objectifs légitimes et qu'elle obéit au principe de proportionnalité.

92. S'agissant de l'arrêt de 2007 de la Cour de cassation, la Commission est d'avis qu'aucun tribunal séculier n'est compétent pour juger si un dignitaire religieux est « œcuménique » ou non. L'arrêt en question ne rend donc le patriarcat ni plus ni moins œcuménique qu'auparavant. Cependant, l'arrêt de la Cour de cassation est inquiétant, car le fait qu'un tribunal national semble s'estimer compétent pour s'ingérer ainsi dans le statut ecclésiastique d'un dignitaire religieux pourrait facilement conduire à une violation de l'article 9.

93. Concernant les justifications possibles de l'ingérence, la Commission de Venise relève que le fait de refuser à une religion le droit de choisir et d'utiliser un certain nom ne peut se justifier que dans des cas exceptionnels. La Commission ne voit pas comment les conditions énumérées à l'article 9.2 pourraient être remplies dans ce cas : l'utilisation par le patriarcat de

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, arrêt du 14 juin 2007, paragraphe 117.

son titre historique ne trouble en rien la sécurité publique, la protection de l'ordre ou tout autre critère pertinent, et dans tous les cas pas de manière à justifier une intervention de l'État.

94. Les autorités turques et la Cour de cassation semblent fonder leur rejet du titre « œcuménique » au moins en partie sur le traité de Lausanne, conclu en 1923 entre la République turque d'une part et l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes d'autre part. Le patriarcat n'aurait été autorisé à demeurer à Istanbul qu'à condition de renoncer à son statut œcuménique. Cette affirmation figure dans l'arrêt de 2007 de la Cour de cassation, dans une lettre envoyée en 2009 par la délégation turque au président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁵¹ et dans les observations formulées par les autorités turques sur le rapport publié en 2009 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe concernant les droits des minorités en Turquie⁵². Or, cet argument n'est pas recevable, pour les raisons qui suivent.

95. Premièrement, même en supposant qu'il y ait conflit entre la CEDH et les dispositions du traité de Lausanne, le second ne prévaut pas sur la première : en l'absence de réserve émise en vertu de l'article 57 CEDH, au vu de l'article 30, paragraphes 3 et 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et compte tenu du fait que toutes les parties au traité de Lausanne (sauf le Japon) sont parties à la CEDH⁵³, il ne fait pas de doute que la Turquie est liée par la CEDH sans aucune restriction. Au contraire, on peut même affirmer que la ratification de traités relatifs aux droits de l'homme au niveau mondial par toutes les parties au traité de Lausanne (Pacte relatif aux droits civils et politiques) et au niveau européen, par toutes les parties sauf une (Convention européenne des droits de l'homme) constitue un « accord ultérieur » et une « pratique ultérieurement suivie » au sens de l'article 31 de la Convention de Vienne.

96. Deuxièmement, rien n'est dit de la nature œcuménique du patriarcat dans les dispositions du traité lui-même, où le patriarcat n'est à aucun moment mentionné. En revanche, le traité prévoit à l'article 38 la garantie générale de la liberté de religion pour tous les habitants de la Turquie, en citant expressément les « minorités non musulmanes ». L'article 39 interdit toute discrimination à l'encontre de ressortissants turcs pour des motifs, entre autres, religieux ou linguistiques.

97. Troisièmement, le recours aux travaux préparatoires au traité de Lausanne ou aux circonstances de sa signature en tant que moyens complémentaires d'interprétation (article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) n'amène pas à une conclusion différente. Au contraire, après avoir examiné le procès-verbal en question, la Commission de Venise note qu'on n'y trouve aucune trace d'élément montrant que les parties auraient souhaité supprimer le statut œcuménique du patriarcat⁵⁴. Les autorités turques renvoient au procès-verbal de la réunion du 19 janvier 1923, au cours de laquelle les représentants des parties ont débattu d'un

⁵¹ Voir la lettre de la délégation turque à l'APCE du 23 juin 2009, en réponse au projet de résolution de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la liberté de religion des minorités non musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale).

⁵² Voir les observations de la République turque, annexe au rapport de M. Hammarberg au Conseil de l'Europe du 1^{er} octobre 2009, CommDH(2009)30, p. 43. Les autorités turques y affirment que le procès-verbal des négociations sur le traité de Lausanne « explique largement pourquoi le titre « œcuménique » est incompatible avec le traité et pourquoi le patriarche doit avoir la nationalité turque ». Elles ajoutent que le titre d'œcuménique ne peut être utilisé par le patriarcat « comme prétexte pour gêner ou influencer les libertés religieuses d'autrui ». Cette dernière affirmation est bien sûr correcte, mais elle n'a rien à voir avec le contentieux en question.

⁵³ Les pays constituant le « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » peuvent être déduits des règles de la succession des États.

⁵⁴ Le procès-verbal des réunions préparatoires au traité de Lausanne est disponible en anglais en version imprimée, et les extraits pertinents nous en ont été aimablement fournis par les autorités turques.

point contesté, celui de savoir si le patriarcat devait être autorisé à rester à Istanbul. Comme il ressort clairement du procès-verbal, il s'agissait d'une question majeure et hautement sensible, mais qui a pu être résolue par un compromis proposé par Lord Curzon, président de la réunion. La solution consistait à autoriser le patriarcat à rester en tant qu'« institution purement religieuse », dépourvue du « caractère politique et administratif » qu'elle possédait auparavant. Les compétences administratives octroyées au patriarcat par l'Empire ottoman ont donc été abolies. Cependant, Lord Curzon n'a proposé à aucun moment de modifier le statut religieux et ecclésiastique du patriarcat. Plusieurs autres représentants ont également mentionné explicitement l'importance spirituelle du patriarche pour les adeptes de la religion orthodoxe dans d'autres pays, importance qui est au cœur de son statut « œcuménique⁵⁵ ». Les représentants turcs de l'époque, qui ont accepté le compromis proposé par Lord Curzon, n'ont pas contesté ce point. Ainsi, contrairement à ce que prétendent les autorités turques, le procès-verbal des négociations tend à confirmer que le patriarcat a été autorisé à rester à Istanbul en tant qu'institution offrant une orientation spirituelle aux orthodoxes du monde entier.

98. Par conséquent, le traité de Lausanne de 1923 ne limite en rien le droit du patriarcat à user du titre d'« œcuménique ».

99. Les autorités turques sont clairement tenues, en vertu de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, de ne s'opposer en aucune manière à ce que le patriarcat utilise ce titre. Cependant, la CEDH n'oblige en rien les autorités turques à reconnaître officiellement ce titre ou à l'utiliser lorsqu'elles mentionnent le patriarcat. Si les autorités ne souhaitent pas utiliser ce titre, elles en sont parfaitement libres au regard de la CEDH, à condition de ne pas imposer leur choix à autrui.

100. Cela étant, compte tenu du fait que le terme « œcuménique » fait partie intégrante du titre du patriarcat, qu'il en est ainsi depuis le VI^e siècle et que ce titre est très largement reconnu et utilisé dans le monde entier, la Commission de Venise ne voit pas pour quelle raison, factuelle ou juridique, les autorités s'abstiendraient de désigner le patriarcat œcuménique par son titre historique.

C. *Autres problèmes rencontrés par le patriarcat*

101. Bien qu'importante pour des raisons symboliques et de principe, la non-reconnaissance de la nature œcuménique du patriarcat par les autorités turques est en soi sans grandes conséquences pratiques. Le patriarcat connaît d'autres difficultés de nature plus concrète et spécifique, qui peuvent être considérées dans une certaine mesure comme indirectement liées à la question de l'œcuménisme. Il existe, tout particulièrement, un écart entre l'ancrage national du patriarcat œcuménique et son rôle international. D'une part, le patriarche est le chef spirituel de centaines de millions d'orthodoxes dans le monde ; d'autre part, la religion orthodoxe grecque en Turquie décline progressivement jusqu'à ne plus compter aujourd'hui, selon certaines estimations, que 2 500 fidèles. Ces défis sont accentués par le fait que la législation turque oblige le patriarche et les métropolitains à avoir la nationalité turque ; de plus, le gouvernement a fermé en 1971 le centre théologique orthodoxe d'Heybeliada (séminaire d'Halki), privant le patriarcat de son seul séminaire de formation du clergé en Turquie. Toutes ces évolutions pourraient bien compromettre la survie du patriarcat en tant qu'institution sur le long terme.

102. Il n'entre pas dans le champ du présent avis de déterminer si l'obligation de nationalité et la non-réouverture du séminaire d'Halki sont conformes à l'article 9 de la CEDH et aux autres normes européennes en matière de liberté de religion. En outre, ces questions ne dépendent pas de l'usage du titre « œcuménique », bien que l'on puisse considérer les deux thèmes

⁵⁵ Le représentant grec, M. Venizelos, a souligné par exemple l'importance (y compris pour la Turquie) qu'Istanbul « demeure la résidence du chef de l'Église orthodoxe ».

comme indirectement liés dans la mesure où la nature œcuménique du patriarcat peut être invoquée comme un argument contre l'imposition de stricts critères de nationalité au clergé et en faveur de la réouverture du séminaire.

103. Cela étant, la Commission de Venise partage la position adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission européenne et plusieurs autres observateurs internationaux, à savoir que le gouvernement turc devrait trouver une solution pour réouvrir le séminaire d'Halki et pour modifier les critères de nationalité de façon à permettre le maintien du patriarcat à Istanbul.

104. À cet égard, la Commission de Venise souligne que la possibilité de former et d'employer des ministres du culte constitue un élément clé de la liberté de religion et que toute initiative des autorités nationales pour s'y opposer peut constituer une violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'éventuellement une violation du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1.

6. Conclusions

105. La Commission de Venise est pleinement consciente que les relations entre l'État et les communautés religieuses constituent une question sensible dans de nombreux pays. Ces relations dépendent de l'histoire et des traditions du pays concerné et il n'existe pas de modèle européen unique, bien que tous les États européens soient tenus d'observer le principe de la liberté de religion tel qu'énoncé dans la Convention européenne des droits de l'homme.

106. En Turquie, la situation s'avère particulièrement complexe. Le pays a sa propre définition de la laïcité, fortement ancrée dans la tradition politique et constitutionnelle de la République turque moderne, et la société turque connaît un débat animé sur l'étendue et la signification de la laïcité. La Commission de Venise n'a pas à entrer dans ce débat, qui dépasse la seule sphère juridique.

107. La Commission de Venise reconnaît et salue les nombreuses et importantes réformes apportées à la législation turque ces dernières années, qui ont amélioré la situation des communautés religieuses non musulmanes, notamment en modifiant les droits de propriété prévus par le système des fondations et en ouvrant la possibilité de créer des associations pour soutenir une communauté religieuse. Ces réformes contribuent nettement à garantir le plein respect de la liberté de religion des non-musulmans en Turquie. De par leur nature même, elles prennent du temps et nécessitent non seulement des modifications législatives, mais aussi un changement des mentalités au sein de l'administration et des tribunaux.

108. Cela étant, la Commission souhaite souligner que le droit fondamental à la liberté de religion garanti à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en conjonction avec l'article 11, suppose entre autres que les communautés religieuses puissent se doter en tant que telles de la personnalité morale. Ce point est important pour qu'elles puissent, tout particulièrement, accéder à la justice et jouir de la protection de leurs droits de propriété. La Commission de Venise ne voit aucun motif, dans la liste restreinte des critères prévus aux articles 9.2 et 11.2 de la CEDH, de refuser de tels droits aux communautés religieuses non musulmanes.

109. La Commission de Venise encourage donc les autorités turques à poursuivre leur processus de réforme en adoptant une législation permettant à toutes les communautés religieuses non musulmanes d'acquérir directement la personnalité morale. De nombreux modèles différents coexistent en Europe dans ce domaine et les autorités turques sont libres d'opter pour celui qu'elles jugeront le plus approprié à la situation de leur pays, à condition qu'il respecte pleinement les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'attente d'une telle législation, les règles existantes, dont les lois sur les fondations et les

associations, doivent être interprétées de façon à minimiser les restrictions à la liberté de religion découlant du fait que les communautés religieuses ne possèdent pas elles-mêmes la personnalité morale.

110. S'agissant du droit du patriarcat orthodoxe à user du titre d'« œcuménique », la Commission de Venise considère que toute ingérence dans ce droit constituerait une atteinte à l'autonomie de l'Église orthodoxe telle que prévue à l'article 9 de la CEDH. La Commission relève qu'aucun signe n'indique que les autorités turques empêchent le patriarcat d'employer ce titre et que d'autre part, les autorités turques n'ont pas l'obligation positive d'utiliser elles-mêmes ce titre. La Commission ne voit cependant pas pour quelle raison, factuelle ou juridique, les autorités s'abstiendraient de désigner le patriarcat œcuménique par son titre historique et généralement reconnu.