



Strasbourg / Varsovie, 20 mars 2018

CDL-AD(2018)002

Avis n° 909/2017 de la Commission de Venise
Avis n° FORB-ARM/319/2018 du BIDDH/OSCE

Or. angl.

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE
(BIDDH/OSCE)

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT

**RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI SUR LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE
ET LES ORGANISATIONS RELIGIEUSES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 114^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2018)**

sur la base des observations de

Mme Jasna OMEJEC (membre, Croatie)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
**Mme Zoila COMBALIA (Panel consultatif d'experts du BIDDH/OSCE
sur la liberté de religion ou de conviction)**
Mme Alice THOMAS (experte du BIDDH/OSCE)

Sommaire

I. Introduction.....	3
II. Objet de l’avis conjoint.....	3
III. Résumé	4
IV. Analyse et recommandations	6
A. Normes internationales et engagements pris dans le cadre de l’OSCE concernant le droit à la liberté de religion ou de conviction	6
B. Cadre juridique national	6
C. Remarques générales.....	7
D. Champ d’application du projet de loi en ce qui concerne la liberté de « conviction »	8
E. La Sainte Église apostolique arménienne.....	9
1. Liens entre le projet de loi et la loi de 2007 sur les relations entre la République d’Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne	9
2. Le statut spécial de la Sainte Église apostolique arménienne	10
F. Garanties permettant d’assurer le droit à la liberté de religion (ou de conviction) des groupes religieux ou de conviction non enregistrés	11
G. Restrictions du droit de manifester sa religion ou sa conviction	14
1. Motifs de restriction	14
2. Motifs spécifiques d’interdiction	16
H. Organisations religieuses	18
1. Création (enregistrement) d’une organisation religieuse	18
2. Droits et obligations des organisations religieuses.....	23
3. Obligations des organisations religieuses en matière de présentation de rapports.....	25
4. Relations entre l’État et les organisations religieuses (article 12).....	26
5. Suspension et dissolution des organisations religieuses.....	26
6. Dispositions transitoires et obligation de réenregistrement en tant qu’organisation religieuse	28
I. Contrôle des activités des organisations religieuses	29
J. Recommandations relatives à la préparation et à l’adoption du projet de loi ...	30

I. Introduction

1. Le 28 novembre 2017, le ministre de la Justice de la République d'Arménie, M. Davit Harutyunyan, a transmis au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « BIDDH/OSCE ») et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après « Commission de Venise ») une demande d'avis sur le projet de loi portant modification de la loi de la République d'Arménie sur la liberté de conscience et les organisations religieuses (ci-après « le projet de loi », CDL-REF(2018)006) afin d'évaluer sa conformité avec les normes internationales de droits de l'homme et les engagements pris dans le cadre de l'OSCE.
2. Mme Jasna Omejec (membre, Croatie), M. Jan Velaers (membre, Belgique) et M. Ben Vermeulen (membre, Pays-Bas) ont été nommés rapporteurs pour la Commission de Venise. Mmes Zoila Combalía et Alice Thomas ont été nommées en qualité d'experts pour le BIDDH/OSCE.
3. Les 6 et 7 février 2018, une délégation conjointe composée de Mme Jasna Omejec et M. Jan Velaers pour la Commission de Venise et de Mme Zoila Combalía pour le BIDDH/OSCE, accompagnée de M. Grigory Dikov, conseiller juridique au Secrétariat, s'est rendue à Erevan (Arménie) pour y rencontrer les représentants des autorités compétentes de l'État, des acteurs politiques, des représentants des communautés religieuses ou de conviction, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que d'autres parties prenantes. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de cette visite. Les membres de la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE remercient les autorités arméniennes pour leur attitude très coopérative et constructive lors de la visite.
4. Le présent avis conjoint a été examiné par la Sous-commission des droits fondamentaux puis par la Commission de Venise à sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2018).

II. Objet de l'avis conjoint

5. Le 16 octobre 2017, le BIDDH/OSCE avait déjà publié un avis sur une version antérieure du projet de loi¹ à la demande du défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie (ci-après « avis de 2017 du BIDDH/OSCE »). En 2009 et 2010, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise avaient également examiné et publié deux avis conjoints portant sur des précédents projets d'amendements à la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses (ci-après « avis conjoint de 2009 » et « avis conjoint intérimaire de 2010 », respectivement)². Ces projets d'amendements n'ont toutefois jamais été adoptés. En 2011, les autorités arméniennes avaient préparé un nouveau projet de loi de la République d'Arménie sur la liberté de conscience et de religion, qui avait également été examiné par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise³, mais n'avait finalement pas été adopté.

¹ BIDDH/OSCE, *Opinion on the Draft Law of the Republic of Armenia Amending the Law on "Freedom of Conscience and Religious Organisations"*, FORB-ARM/311/2017 [AIC], 16 octobre 2017, <http://www.legislationline.org/documents/id/21314> (version anglaise) et <http://www.legislationline.org/documents/id/21378> (version arménienne).

² BIDDH/OSCE-Commission de Venise-Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, *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*, CDL-AD(2009)036, 23 juin 2009, <http://www.legislationline.org/documents/id/15602> (ci-après « avis conjoint de 2009 ») et *Avis conjoint intérimaire relatif à la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et à la loi modifiant le Code pénal, le code des infractions administratives et la loi sur les associations caritatives de la République d'Arménie*, CDL-AD(2010)054 (ci-après « avis intérimaire conjoint de 2010 »), <http://www.legislationline.org/documents/id/16086>

³ BIDDH/OSCE et Commission de Venise, *Joint Opinion on the Draft Law on Freedoms of Conscience and Religion and on the Laws Making Amendments and Supplements to the Criminal Code, the Administrative Offences Code and the Law on the Relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church*, CDL-AD(2011)028, (ci-après « avis conjoint de 2011 »), <http://www.legislationline.org/documents/id/16663>

6. Le présent avis conjoint ne porte que sur le projet de loi soumis pour examen et la législation qu'il modifie. Il ne procède pas à un examen complet et exhaustif du cadre juridique et institutionnel régissant le droit à la liberté de religion ou de conviction en Arménie, mais aborde les questions importantes et indique les aspects préoccupants.

7. Pour rester concis, il met l'accent sur les domaines nécessitant des modifications ou des améliorations plus que sur les aspects positifs du projet de loi. Les recommandations qu'il contient s'appuient sur les normes applicables du Conseil de l'Europe et les autres normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, les engagements pris dans le cadre de l'OSCE et les bonnes pratiques nationales. Le cas échéant, il est également fait référence aux recommandations formulées dans de précédents avis du BIDDH/OSCE et/ou de la Commission de Venise (voir paragraphe 5 ci-dessus). Le présent avis conjoint repose sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi fourni par le ministère de la Justice de l'Arménie le 28 novembre 2017. Il peut en découler des erreurs liées à la traduction.

8. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise tiennent à souligner que tous les aspects du projet de loi ne seront sans doute pas couverts dans le présent avis conjoint, mais que cela n'exclut pas la possibilité qu'ils formulent à l'avenir des recommandations ou des observations écrites ou orales supplémentaires sur les textes concernés ou la législation connexe en Arménie.

III. Résumé

9. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise saluent les efforts entrepris par l'Arménie pour modifier son cadre juridique relatif au droit à la liberté de religion ou de conviction en vue de le mettre en conformité avec les normes internationales applicables en la matière et avec la nouvelle Constitution adoptée en 2015. Dans l'ensemble, le projet de loi constitue une amélioration, est bien structuré et couvre la plupart des questions fondamentales qu'une législation de ce type devrait régler. Cependant, quelques clarifications et modifications seraient nécessaires pour assurer sa conformité avec les normes internationales et les engagements pris dans le cadre de l'OSCE.

10. Le projet de loi comporte des améliorations par rapport à la loi existante sur la liberté de conscience et les organisations religieuses (loi de 1991, telle que modifiée en 2011)⁴ et tient compte de certaines recommandations formulées par le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise dans leurs précédents avis sur la législation arménienne relative à la liberté de religion ou de conviction. Il est à noter en particulier, comme le BIDDH/OSCE l'avait déjà fait dans son avis de 2017⁵, que le projet de loi contient maintenant des garanties pour le droit à la liberté de conscience et de religion de chacun et non plus des seuls citoyens arméniens (article 3, paragraphe 1 du projet de loi). Le projet de loi mentionne également la liberté de changer de religion ou de conviction, la liberté de manifester sa religion ou sa conviction en public ou en privé et le droit d'agir conformément à sa religion ou à sa conviction dans la vie quotidienne (article 3, paragraphe 2 du projet de loi), qui constituent tous les aspects fondamentaux du droit à la liberté de religion ou de conviction. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 6 du projet de loi précise que « *[l]a manifestation de la liberté de conscience et de religion ne doit pas être subordonnée à la création d'une organisation religieuse ou à l'appartenance à une organisation religieuse* », ce qui implique que les communautés religieuses/de conviction peuvent exercer leurs droits sans avoir à s'enregistrer auprès de l'État. Cet aspect devrait néanmoins apparaître de manière plus explicite dans le texte.

11. En revanche, il est noté que certains aspects positifs du projet de loi examiné par le BIDDH/OSCE dans son avis de 2017 ont été retirés de la version actuelle du projet de loi. Par ailleurs, certaines recommandations essentielles des précédents avis n'ont pas été prises en compte et le projet de loi continue de poser problème sur plusieurs points à

⁴ <http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/78>

⁵ *Op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 21 (avis de 2017 du BIDDH/OSCE)

examiner attentivement avant son adoption. Il s'agit notamment du champ d'application et de la formulation des dispositions relatives aux restrictions du droit de manifester sa liberté de religion ou de conviction, ainsi que des obligations d'enregistrement des organisations religieuses.

12. Pour améliorer encore la conformité du projet de loi avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements pris dans le cadre de l'OSCE, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise font les principales recommandations suivantes :

- A. modifier le projet de loi pour qu'il rajoute systématiquement la notion de « conviction » à celle de « religion » et utilise la formulation les « organisations religieuses *ou de conviction* » [paragraphe 20] ;
- B. envisager de donner aux autres groupes religieux ou communautés de conviction la possibilité de bénéficier de certains des avantages dont jouit la Sainte Église apostolique arménienne, tout en fixant des critères raisonnables en la matière [paragraphe 28] ;
- C. limiter et définir de manière plus stricte les restrictions à la manifestation de la liberté de religion ou de conviction énoncées à l'article 4, notamment :
 - en supprimant la référence à la « sécurité de l'État » pour la remplacer par la notion de « sécurité publique » ou en précisant qu'aux fins du projet de loi, le terme « sécurité de l'État » désigne la sécurité et l'ordre publics, conformément aux normes internationales [paragraphe 39] ;
 - en envisageant de supprimer de l'article 4 les motifs de restriction formulés de manière trop vague ou générale ou en les définissant de manière plus restrictive, notamment les « actes illégaux ou immoraux », le « fanatisme religieux » et les « fins mercenaires », tout en interdisant l'incitation à la violence fondée sur des motifs religieux ou l'appel à la haine religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence [paragraphe 42-46] ;
 - en veillant à ce que seul le « prosélytisme abusif » soit interdit, c'est-à-dire la « prédication » ou « l'enseignement » lorsqu'ils s'accompagnent d'une incitation à la violence, à la haine religieuse ou à la commission de certains actes illégaux, d'une contrainte ou la manipulation, de l'offre d'avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir de nouvelles adhésions ou de l'exercice d'une pression abusive sur des personnes en situation de faiblesse ou de besoin, d'un recours à la violence, de certaines formes de harcèlement ou d'abus de pouvoir, ou d'autres formes agressives de prédication constituant une atteinte à la vie privée ou à l'ordre public [paragraphe 46] ;
- D. indiquer expressément dans le projet de loi que les groupes religieux ou de conviction peuvent fonctionner sans être enregistrés [paragraphe 32], dresser une liste non limitative des droits dont bénéficient l'ensemble des communautés religieuses ou de conviction, qu'elles soient enregistrées ou non, et notamment le droit d'exercer la liberté de religion collectivement [paragraphe 33] et préciser que toute communauté religieuse ou de conviction peut acquérir une certaine forme de personnalité morale dans l'ordre juridique national [paragraphe 34] ;
- E. supprimer certaines obligations d'enregistrement trop contraignantes et/ou discriminatoires, notamment en précisant à l'article 8 les cas très limités dans lesquels l'enregistrement par l'État peut être refusé, conformément aux normes internationales, et en supprimant les paragraphes 1 (4) et (5) et 3 du projet de loi, qui évoquent respectivement les « *livres saints canoniques* », le fait que la religion en question « *fait partie du système des communautés religieuses contemporaines dans le monde* » et l'obligation de produire un document « *certifiant que le centre spirituel étranger compétent a donné son accord* » [paragraphe 58] ;

- F. revoir l'interdiction générale du financement étranger prévue à l'article 11, paragraphe 2 [paragraphe 75] ;
- G. clarifier les règles relatives à la suspension d'une organisation religieuse figurant au chapitre 6 en définissant de manière plus stricte la notion de « violation flagrante de la loi » et en mettant en place un éventail plus large de sanctions proportionnées ; prévoir qu'une dissolution n'est acceptable que lorsque toutes les autres mesures visant à prévenir ou à mettre fin à la violation sont épuisées, ou lorsque les violations ne peuvent être sanctionnées ou supprimées autrement, par l'application du droit administratif, civil ou pénal [paragraphe 79, 81 et 87].

Ces recommandations et d'autres, surlignées en gras, sont intégrées au texte du présent avis conjoint.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales et engagements pris dans le cadre de l'OSCE concernant le droit à la liberté de religion ou de conviction

13. Pour un aperçu des normes internationales et des engagements pris dans le cadre de l'OSCE concernant le droit à la liberté de religion ou de conviction, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise renvoient à la partie IV, sous-paragraphe 1 de l'avis de 2017 du BIDDH/OSCE et aux chapitres de leurs précédents avis conjoints traitant de la question. Les recommandations figurant dans les paragraphes suivants font également référence à d'autres documents non contraignants qui donnent des indications supplémentaires plus détaillées, comme les Lignes directrices conjointes BIDDH/OSCE-Commission de Venise de 2004 sur la législation relative à la liberté de religion ou de conviction⁶ (ci-après « Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction »), les Lignes directrices conjointes BIDDH/OSCE-Commission de Venise de 2014 sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction⁷ (ci-après « Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique ») et les Lignes directrices conjointes BIDDH/OSCE de 2015 sur la liberté d'association⁸.

B. Cadre juridique national

14. L'article 41 de la Constitution de la République d'Arménie du 5 juillet 1995 telle que modifiée le 6 décembre 2015 (ci-après « la Constitution ») garantit à toute personne le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Il précise que « *l'expression de la liberté de pensée, de conscience et de religion ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité de l'État, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publiques ou à la protection des droits et libertés fondamentaux d'autrui* (article 41, paragraphe 2). L'article 41, paragraphe 3 mentionne expressément les « organisations religieuses » et souligne que ces dernières doivent jouir de l'égalité devant la loi et être dotées d'autonomie, tout en précisant que la procédure de création et de fonctionnement de ces organisations est fixée par la loi. La République d'Arménie, bien qu'affirmant le principe de la séparation des organisations religieuses et de l'État (article 1, paragraphe 2 de la

⁶ BIDDH/OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses (2004), (ci-après « Lignes directrices conjointes sur la liberté de religion ou de conviction »), http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2283/file/Guidelines_Review_Legislation_Religion_Belief.pdf

⁷ BIDDH/OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction (2014), (ci-après « Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique »), <http://www.osce.org/odihr/139046?download=true>

⁸ BIDDH/OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté d'association (2015) (ci-après « Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association »), <http://www.osce.org/odihr/132371>

Constitution), reconnaît « *la mission exceptionnelle de la Sainte Église apostolique arménienne en tant qu'Église nationale dans la vie spirituelle du peuple arménien, le développement de sa culture nationale et la préservation de son identité nationale* » (article 18, paragraphe 1 de la Constitution). L'article 18, paragraphe 2 précise que « *les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne sont régies par la loi* ».

15. L'article 29 de la Constitution contient une disposition qui établit une interdiction générale de la discrimination fondée, entre autres motifs, sur « *la religion, la conception du monde, les opinions politiques ou autres [...] ou d'autres situations personnelles ou sociales* ».

16. Les articles 77 à 81 de la Constitution contiennent des dispositions spécifiques concernant les restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales et notamment les principes de sécurité juridique et de proportionnalité, tout en précisant que « *les restrictions des droits et libertés fondamentaux ne peuvent être plus contraignantes que celles prévues par les traités internationaux auxquels la République d'Arménie est partie* » (article 81, paragraphe 2).

C. Remarques générales

17. Pour commencer, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise saluent l'introduction dans le projet de loi de dispositions qui répondent à certaines des recommandations qu'ils avaient formulées dans leurs précédents avis conjoints, et notamment :

- la mention spécifique des traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie dans la liste des textes législatifs régissant la manifestation de la liberté de conscience et de religion et les activités des organisations religieuses (article 2 du projet de loi)⁹ ;
- le fait que la liberté de conscience et de religion est garantie à toute personne et non plus aux seuls citoyens arméniens comme cela est prévu actuellement dans la loi de 1991 (voir article 3, paragraphe 1 du projet de loi)¹⁰ ;
- la mention expresse de la liberté de changer de religion ou de conviction, de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction en public ou en privé et de la liberté d'agir conformément à sa religion ou à sa conviction dans la vie quotidienne (article 3, paragraphe 2 du projet de loi), qui constituent des aspects fondamentaux du droit à la liberté de religion ou de conviction, aujourd'hui absents de la loi de 1991¹¹ ;
- le droit des parents et des autres représentants légaux (parents adoptifs, tuteurs ou curateurs) d'assurer l'éducation religieuse de leurs enfants de moins de 16 ans (adoptés, pupilles) conformément à leurs propres convictions (article 3, paragraphe 7 du projet de loi)¹² ;
- l'extension du droit de manifester sa religion ou sa conviction à d'autres pratiques que les cérémonies religieuses et rituels du culte (article 3, paragraphe 2 du projet de loi), ce qui a pour effet de ne pas limiter la disposition aux religions traditionnelles ou aux religions et convictions comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles¹³ ;
- le fait que la manifestation de la liberté de conscience et de religion n'est pas subordonnée à la création d'une organisation religieuse ou à l'appartenance à une organisation religieuse (article 3, paragraphe 6 du projet de loi) et

⁹ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 25 (avis conjoint de 2011).

¹⁰ Ibid. paragraphe 22 (avis conjoint de 2011).

¹¹ Ibid. paragraphe 22 (avis conjoint de 2011).

¹² Ibid. paragraphe 26 (avis conjoint de 2011).

¹³ Ibid. paragraphe 24 (avis conjoint de 2011).

- la suppression de l'interdiction expresse du prosélytisme actuellement prévue à l'article 8 de la loi de 1991¹⁴, bien que d'autres dispositions du projet de loi puissent encore restreindre certaines formes de prosélytisme légitime (voir paragraphe 46 ci-après), entre autres.

D. Champ d'application du projet de loi en ce qui concerne la liberté de « conviction »

18. Le champ d'application du projet de loi défini aux articles 1 et 2 n'englobe que « la liberté de conscience et de religion » et les « organisations religieuses », mais pas la liberté de conviction, alors que d'autres dispositions du projet de loi contiennent le terme « conviction »¹⁵. Le projet de loi mentionne uniquement les « organisations religieuses », mais pas les autres organisations de conviction. Il n'est pas indiqué clairement dans le champ d'application du projet de loi s'il couvre également les « convictions ». La référence à la liberté de pensée qui figurait dans une précédente version du projet de loi a également été supprimée.

19. L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁶ et l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁷ (ci-après « CEDH »), tout comme les engagements pris dans le cadre de l'OSCE¹⁸, garantissent non seulement la liberté de religion, mais aussi la « liberté de conviction »¹⁹. Par ailleurs, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies a dit expressément que la « liberté de pensée » et la « liberté de conscience » sont protégées à égalité avec la liberté de religion et de conviction²⁰, mais aussi qu'il faut assurer une interprétation large des systèmes de valeurs protégés au titre de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 9 de la CEDH, ce qui inclut le droit de ne professer aucune religion ou conviction²¹.

20. La délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE a été informée lors de sa visite dans le pays que les « organisations de conviction » seraient soumises à la législation relative aux ONG. Elles ne bénéficieraient donc pas nécessairement des mêmes droits et des mêmes garanties que les « organisations religieuses ». Une telle différence de traitement ne

¹⁴ Ibid. paragraphes 43-60 (avis conjoint de 2011).

¹⁵ Mention du terme « conviction » à l'article 3 paragraphes 2, 3, 7, 8 et 9 ; à l'article 4, paragraphes 2 (4) et 3 ; à l'article 5 et à l'article 8, paragraphe 5 (3) du projet de loi.

¹⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. La République d'Arménie y a adhéré le 23 juin 1993.

¹⁷ La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, ci-après « CEDH »), signée le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. La République d'Arménie l'a ratifiée le 26 avril 2002.

¹⁸ Voir en particulier, OSCE, Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine du CSCE (Copenhague, 5 juin-29 juillet 1990), paragraphes 5 et 5.12, <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304> et OSCE, *Décision du Conseil ministériel n° 3/13 sur la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction* (Kiev, 2013), <http://www.osce.org/mc/109339>. Pour un aperçu des autres engagements contractés dans le cadre de la dimension humaine de l'OSCE, voir BIDDH/OSCE, *Human Dimension Commitments (Thematic Compilation)*, 3^e édition, et en particulier le point 3.1.8, <http://www.osce.org/odihr/76894>.

¹⁹ Voir également *op. cit.* note de bas de page 6, partie II.A.3, pp. 4-5 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

²⁰ Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 22 : le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)*, 27 septembre 1993, paragraphe 1, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.4&Lang=en.

²¹ Ibid. paragraphes 1-2 (Observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 1993). Voir également la référence aux systèmes de valeurs comme le pacifisme, l'athéisme et le végétarisme ou certaines idéologies politiques comme le communisme, que la Cour européenne des droits de l'homme a jugés en principe couverts par l'article 9 de la CEDH ; voir Commission européenne des droits de l'homme, *Arrowsmith c. Royaume-Uni* (requête n° 7050/75, décision du 16 mai 1977), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74916> ; *Angelini c. Suède* (requête n° 10491/83, décision du 3 décembre 1986), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78932> ; *W c. Royaume-Uni* (requête n° 18187/91, décision du 10 février 1993), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1503> ; *Hazar, Hazar et Acik c. Turquie* (requêtes n°s 16311/90, 16312/90 et 16313/90, décision du 11 octobre 1991), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1178>.

paraît guère justifiable et pourrait être discriminatoire. Par conséquent, il est recommandé de réglementer dans la même loi les organisations religieuses et les organisations de conviction. Pour éviter toute ambiguïté quant à la vaste portée du projet de loi et montrer qu'il s'étend également aux convictions non religieuses, **il est recommandé d'en modifier le titre et le champ d'application afin d'y inclure la « liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction » et de mentionner dans l'ensemble du texte les convictions non religieuses et non uniquement la « religion », ainsi que les organisations « religieuses ou de conviction »**, conformément à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'article 9 de la CEDH et aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE²².

E. La Sainte Église apostolique arménienne

1. Liens entre le projet de loi et la loi de 2007 sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne

21. L'article 5, paragraphe 4 du projet de loi est rédigé comme suit : « *les organisations religieuses actives en République d'Arménie sont la Sainte Église apostolique arménienne et ses organisations traditionnelles, ainsi que d'autres organisations religieuses* ». En tant qu'organisation religieuse, la Sainte Église apostolique arménienne devrait donc en principe être soumise aux obligations et aux restrictions figurant dans le projet de loi et dans d'autres textes législatifs au même titre que toute autre organisation religieuse (ou de conviction). L'article 7, paragraphe 3 du projet de loi précise que contrairement aux autres organisations religieuses, la Sainte Église apostolique arménienne n'a pas besoin de faire figurer les termes « organisation religieuse » dans son appellation. On pourrait en déduire que toute dérogation aux obligations ou exigences contenues dans le projet de loi serait mentionnée expressément lorsqu'elle s'applique à la Sainte Église apostolique arménienne. Cela dit, en l'absence d'autres dispositions de ce type dans le projet de loi, on peut supposer que la Sainte Église apostolique arménienne est soumise à toutes les obligations qu'il contient (voir partie H ci-après).

22. L'article 18 de la Constitution confère un rôle particulier à la Sainte Église apostolique arménienne en reconnaissant sa « mission exceptionnelle »²³ et son statut d'« Église nationale ». Les rapports entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne sont actuellement régis par la loi de 2007 de la République d'Arménie sur « les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne » (ci-après « loi de 2007 »)²⁴. Aux termes de l'article IV de cette loi, la Constitution énonce les « principes directeurs » de la relation entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne (voir paragraphe 14 ci-dessus) tandis que leurs « relations générales » sont régies par la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses ainsi que par d'autres lois et accords internationaux. La loi de 2007 semble être considérée comme une loi spéciale par rapport au projet de loi, qui est lui plus général. Tout conflit de normes entre ces deux textes devrait par conséquent être résolu en appliquant le principe *lex specialis derogat legi generali* ; autrement dit, les dispositions de la loi de 2007 en tant que loi spécialisée l'emporteraient sur

²² Une recommandation avait déjà été formulée en ce sens dans l'avis de 2017 du BIDDH/OSCE, paragraphe 25.

²³ Il convient de rappeler que la Commission de Venise s'est dite préoccupée par la reconnaissance d'une « mission exclusive » à la Sainte Église apostolique arménienne dans son premier avis sur les projets d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, CDL-AD(2015)037, paragraphes 32-33, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)037-e). Dans le deuxième avis sur la Constitution de l'Arménie (CDL-AD(2015)038, paragraphe 16), la Commission de Venise a pris note des explications des autorités arméniennes selon lesquelles la bonne traduction anglaise du mot arménien employé à l'article 17 n'était pas « exclusif », mais « unique » au sens de « exceptionnel ». Elle a considéré que ce terme était plus acceptable « dans la mesure où il reconnaît la mission historique particulière de la Sainte Église apostolique arménienne dans la préservation de l'identité nationale arménienne au lieu de lui réserver une position exclusive par rapport à d'autres confessions ».

²⁴

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/7241/file/Armenia_Law_State%20and%20Holy%20Apostolic%20Church_2007_en.pdf

d'éventuelles normes contradictoires contenues dans le projet de loi. Cela a été confirmé à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE lors de sa visite dans le pays.

23. Concrètement, cela signifierait que bien que le projet de loi examiné ici s'applique également à la Sainte Église apostolique arménienne, celle-ci pourrait être dispensée de certaines des obligations ou des restrictions qu'il impose aux organisations religieuses, lorsqu'elles se révèlent contraires à la loi de 2007²⁵.

24. Pour éviter toute ambiguïté sur ce point, **le législateur devrait clarifier l'applicabilité du projet de loi à la Sainte Église apostolique arménienne en indiquant, parmi les articles du projet de loi, lesquels s'appliquent à elle ou non.**

2. Le statut spécial de la Sainte Église apostolique arménienne

25. La Sainte Église apostolique arménienne bénéficie d'un certain nombre d'avantages par rapport aux autres organisations religieuses, définis dans la loi de 2007²⁶.

26. Dans leurs précédents avis conjoints, le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise avaient déjà reconnu le rôle historique particulier de la Sainte Église apostolique arménienne en République d'Arménie, faisant remarquer que son statut spécial n'était pas en soi condamnable, mais qu'il ne devait pas servir de base ou donner lieu à une discrimination à l'égard des autres communautés religieuses ou de conviction²⁷. Il n'a pas été demandé à la Commission de Venise ni au BIDDH/OSCE d'examiner la loi de 2007 ; ils n'ont donc pas analysé les privilèges que cette loi pouvait conférer à la Sainte Église apostolique arménienne. Cela dit, potentiellement, la différence de traitement entre la Sainte Église apostolique

²⁵ Par exemple, l'article VIII de la loi de 2007 sur le rôle de la Sainte Église apostolique arménienne dans le secteur éducatif et l'article X sur le droit de cette Église d'avoir son représentant spirituel permanent dans les hôpitaux, orphelinats, pensionnats, bases militaires et établissements pénitentiaires est, dans une certaine mesure, contraire à l'article 4, paragraphe 2 (2) du projet de loi qui interdit la prédication religieuse dans les établissements accueillant ou enseignant à des mineurs de moins de 16 ans ainsi qu'à l'article 4, paragraphe 2 (5) qui interdit la prédication ou la diffusion de matériels de propagande de nature religieuse dans des terrains de jeux, des établissements éducatifs et culturels pour les enfants et les jeunes, des hôpitaux, des maisons de retraite et des établissements destinés à d'autres groupes sociaux vulnérables ou à proximité. L'article XI de la loi de 2007 ne prévoit aucune restriction aux actions de collecte de fonds auprès du public et à l'obtention de dons et de cadeaux, tandis que l'article 11, paragraphe 2 du projet de loi interdit le financement par des partis politiques ou des centres spirituels situés en dehors du territoire de l'Arménie. L'article VII de la loi de 2007 prévoit certaines formes d'aide financière de l'État pour l'entretien des biens de la Sainte Église apostolique arménienne faisant partie du patrimoine culturel national, tandis que l'article 12 (3) du projet de loi interdit le financement par l'État des organisations religieuses. La loi de 2007 reconnaît les mariages religieux célébrés par la Sainte Église apostolique arménienne et la participation de cette dernière à l'éducation (par la création ou le financement d'établissements d'enseignement et l'élaboration de programmes d'enseignement et de manuels pour des cours consacrés à « l'histoire de l'Église arménienne » dans les établissements d'enseignement publics, par exemple). Le projet de loi prévoit également un certain nombre d'exigences ou d'obligations s'appliquant à toutes les organisations religieuses (par exemple, l'article 8, paragraphe 5 concernant l'obligation d'élaborer une charte contenant des informations détaillées sur la structure et l'administration de l'organisation religieuse ; l'article 11, paragraphe 1 (3) et l'article 13 sur les obligations de déclaration applicables aux organisations religieuses ; l'article 16 sur le contrôle des activités des organisations religieuses) ; on ignore si elles s'imposeraient également à la Sainte Église apostolique arménienne.

²⁶ Voir note de bas de page 25 ci-dessus.

²⁷ Voir *op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 20 (avis conjoint de 2011) ; *op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 10 (avis intérimaire conjoint de 2010) et paragraphes 20-21 (avis conjoint de 2009). Voir aussi *op. cit.* note de bas de page 6, partie II.B.3, p. 6 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction) ; *op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 40 (Lignes directrices de 2014 sur la personnalité juridique) ; et *op. cit.* note de bas de page 20, paragraphe 9 (Observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 1993), affirmant que « *le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants* ».

arménienne et d'autres organisations religieuses (ou de conviction) pourrait être jugée discriminatoire²⁸.

27. Sur ce point, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE renvoient à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la conclusion d'accords favorisant des communautés religieuses particulières ne s'oppose pas en principe aux exigences de la CEDH dès lors que l'État respecte son devoir de neutralité, que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et que les communautés religieuses qui en expriment le souhait peuvent également demander un statut privilégié²⁹. Dans ce cas, les critères établis devraient être raisonnables eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi, objectifs et non discriminatoires³⁰. Lorsqu'elle examine s'il peut y avoir une justification objective et raisonnable à une différence de traitement entre communautés religieuses, la Cour tient compte du contexte historique et des particularités des religions en question, mais peut aussi avoir d'autres raisons légitimes de limiter à certaines dénominations religieuses la possibilité de bénéficier d'un système spécifique³¹.

28. Compte tenu de ce qui précède et tout en reconnaissant le rôle particulier de la Sainte Église apostolique arménienne, le **législateur devrait d'une part, faire en sorte que les privilèges dont bénéficie celle-ci aient une justification raisonnable et objective et ne soient donc pas discriminatoires et d'autre part, envisager de donner aux autres communautés religieuses ou de conviction la possibilité de bénéficier de certains de ces avantages en application de critères raisonnables, objectifs et non discriminatoires**. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE sont à la disposition des autorités arméniennes pour réexaminer la loi de 2007 sous cet angle si elles le souhaitent.

F. Garanties permettant d'assurer le droit à la liberté de religion (ou de conviction) des groupes religieux ou de conviction non enregistrés

29. L'article 3, paragraphe 2 du projet de loi énonce un certain nombre de garanties qui constituent des aspects fondamentaux du droit à la liberté de religion (ou de conviction), mais ne sont pas expressément contenues dans la loi de 1991 ; ce sont notamment le droit de changer de religion ou de conviction et la liberté de manifester sa religion ou sa conviction en public ou en privé (voir également paragraphe 17 ci-dessus). Dans l'ensemble, cette disposition

²⁸ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, *Manoussakis c. Grèce* (requête n° 18748/91, arrêt du 26 septembre 1996), et en particulier paragraphe 48, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58071>.

²⁹ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, *Izzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC] (requête n° 62649/10, arrêt du 26 avril 2016), paragraphes 163-164 et 183, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162697> et Cour européenne des droits de l'homme, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne* (requête n° 53072/99, décision du 14 juin 2001), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22645>. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* (requêtes n°s 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 56581/12, arrêt du 8 avril 2014), paragraphe 113, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142196>, où la Cour a conclu : « dès lors que l'État, en conformité avec les articles 9 et 11, décide légitimement de retenir un système dans lequel il est constitutionnellement mandaté pour adhérer à une religion particulière [...] comme tel est le cas dans certains pays européens, et qu'il accorde des avantages publics uniquement à certaines entités religieuses et non à d'autres en vue de la poursuite de buts d'intérêt public prescrits par la loi, il doit le faire sur la base de critères raisonnables relatifs à la poursuite d'intérêt public ». Dans *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche* (requête n° 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008), paragraphe 92, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88022>, la Cour a considéré que : « si un État crée un cadre permettant de doter de la personnalité juridique des groupes religieux auxquels est rattaché un statut spécifique, tous les groupes religieux qui en expriment le souhait doivent également pouvoir demander ce statut et les critères correspondants doivent être appliqués de manière non discriminatoire » [c'est nous qui soulignons]. Voir également l'affaire *Ásatrúarfélagið c. Islande* (Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 22897/08, décision du 18 septembre 2012), paragraphe 34, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113920>, où la Cour a considéré en substance que l'Église nationale islandaise pouvait bénéficier d'un financement plus important, car ses membres avaient davantage d'obligations à l'égard de la société.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid. paragraphe 75 (Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Izzettin Doğan et autres c. Turquie*).

reproduit de manière adéquate les garanties prévues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la CEDH.

30. On ignore si l'enregistrement d'une organisation religieuse auprès de l'État est une condition de l'exercice collectif de la liberté de religion. Plusieurs articles semblent indiquer que ce n'est pas le cas³². Cela dit, on voit mal quel serait le but de l'enregistrement si ce n'est l'octroi des droits mentionnés à l'article 10 aux seules organisations religieuses enregistrées. Cette ambiguïté est renforcée par l'article 8 dont le titre évoque « la création d'une organisation religieuse » alors que le texte de l'article traite de l'enregistrement des organisations par l'État.

31. Les instruments internationaux garantissent à chacun la liberté d'adopter et de pratiquer une religion ou une conviction, « seul » ou « en communauté avec d'autres ». Cette liberté suppose le droit de créer une communauté religieuse ou de conviction sans que cela nécessite une reconnaissance préalable de l'État par enregistrement ou par d'autres procédures similaires³³, ou une demande d'octroi de la personnalité juridique³⁴.

32. Pour éviter toute ambiguïté, il est recommandé d'**indiquer expressément dans le projet de loi que les groupes religieux ou de conviction peuvent exister et fonctionner sans être enregistrés**, comme c'était le cas dans la version antérieure de 2017 du projet de loi examinée par le BIDDH/OSCE, formulée comme suit : « *les personnes et associations sont libres d'exercer les droits énoncés au paragraphe 1 du présent article sans enregistrement auprès de l'État* ».

33. Il convient de noter que l'article 10 du projet de loi établit la liste des droits des organisations religieuses ; cependant, il ne précise pas si certains de ces droits s'appliquent également aux communautés religieuses ou de conviction non enregistrées. En vertu des normes internationales, la plupart des droits énoncés à l'article 10 du projet de loi devraient aussi être conférés aux groupes religieux ou de conviction non enregistrés, et même aux personnes physiques, sur un pied d'égalité avec les organisations religieuses (ou de conviction) enregistrées. Bien que l'État puisse légitimement limiter certains avantages, comme les exonérations d'impôt sur les dons (article 10, paragraphe 2), aux seules organisations religieuses enregistrées, rien ne justifie de priver les groupes religieux ou de conviction non enregistrés de droits fondamentaux comme celui de « réunir les fidèles » (article 10, paragraphe 1 (1)), d'« assurer la satisfaction des besoins et exigences spirituels et religieux des fidèles » (article 10, paragraphe 1 (2)), de « diffuser des informations sur leurs activités » (article 10, paragraphe 1 (3)), d'« organiser des messes, rites et cérémonies religieux » (article 10, paragraphe 1 (6)), de « créer des groupes d'enseignement religieux » (article 10, paragraphe 1 (7)) ou de « participer à des études théologiques, religieuses, historiques et culturelles » (article 10, paragraphe 1 (8)), entre autres. Il s'agit de manifestations essentielles de la liberté de religion ou de conviction garantie par l'article 18 du Pacte international relatif aux

³² Voir par exemple l'article 3, paragraphe 6 du projet de loi qui dispose que « *la manifestation de la liberté de conscience et de religion n'est pas subordonnée à la création d'une organisation religieuse ou à l'appartenance à une organisation religieuse* » – bien que cette disposition semble ne concerner que la liberté individuelle. L'article 8, paragraphe 1 du projet de loi souligne également qu'un « *groupe de personnes peut s'enregistrer en tant qu'organisation religieuse* », ce qui laisse entendre que les communautés religieuses ou de conviction n'ont pas l'obligation de le faire.

³³ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 10 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

³⁴ *Ibid.* paragraphes 10 et 21 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique). Voir également Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction*, 22 décembre 2011, A/HRC/19/60, paragraphe 58, selon lequel « *[J]e respect de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme ne dépend pas de procédures administratives d'enregistrement, car la liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme qui préexiste à toute mesure d'approbation par l'État, et qui en est indépendante* ». Voir également Commission de Venise et Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction, Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République kirghize, CDL-AD(2008)032, paragraphe 26, <http://www.legislationline.org/documents/id/15360>, dans lequel la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont considéré que « *[J]a décision de s'enregistrer ou non auprès de l'État peut en elle-même être d'ordre religieux, et le droit à la liberté de religion ou de conviction ne doit pas dépendre de la demande et de l'acquisition de la personnalité morale par un groupe donné* ».

droits civils et politiques et l'article 9 de la CEDH. C'est pourquoi, comme cela avait déjà été recommandé dans l'avis conjoint de 2011 pour des dispositions similaires³⁵, **le projet de loi devrait donner une liste ouverte des droits dont jouissent toutes les communautés religieuses ou de conviction, qu'elles soient enregistrées ou non**³⁶. Il est important de veiller à une interprétation large de l'étendue des « droits collectifs », à la lumière des dispositions constitutionnelles et des normes internationales. Par ailleurs, comme indiqué à l'article 8, un groupe de personnes peut décider, s'il le souhaite, de s'enregistrer pour bénéficier des prérogatives *supplémentaires* accordées aux organisations religieuses (ou de conviction)³⁷, dès lors qu'il satisfait aux critères formels (et raisonnables) d'obtention du statut en question.

34. Le projet de loi n'indique pas clairement quel serait le statut des communautés religieuses ou de conviction non enregistrées en tant qu'organisations « religieuses (ou de conviction) » et si ces dernières pourraient acquérir une certaine forme de personnalité juridique sans bénéficier de l'ensemble des droits conférés aux organisations religieuses (ou de conviction). Il semblerait qu'actuellement, les groupes religieux non enregistrés en tant qu'« organisations religieuses » peuvent obtenir le statut juridique d'« association » (voir article 5 de la loi de 1991). Comme indiqué dans les avis conjoints de 2010 et 2011, tout groupe religieux doit pouvoir acquérir la personnalité juridique s'il le souhaite et ce, indépendamment du nombre de ses membres³⁸. Le droit à la personnalité juridique est essentiel pour une pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction ; sans accès à ce statut, plusieurs aspects fondamentaux de la vie collective organisée dans ce domaine³⁹ deviendraient impossibles ou extrêmement difficiles⁴⁰. Toute restriction injustifiée au droit à la personnalité juridique est de ce fait incompatible avec le droit à la liberté d'association et le droit à la liberté de religion ou de conviction. C'est pourquoi **le projet de loi devrait préciser que toute communauté religieuse ou de conviction peut, si elle le souhaite, acquérir la personnalité juridique, par exemple en s'enregistrant comme association ou fondation, quel que soit son nombre de membres ou de fidèles ; il faudra également veiller à ce que l'accès à ce statut et les droits qui en découlent soient obtenus de manière rapide, transparente, équitable, intégratrice et non discriminatoire, indépendamment du système utilisé**⁴¹.

³⁵ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 72 (avis conjoint de 2011).

³⁶ Y compris le droit de réunir les fidèles, d'organiser des cérémonies ou d'autres activités et débats, de diffuser des informations sur leurs idées religieuses et autres convictions, notamment dans les médias, de prendre des décisions liées à la vie de la communauté religieuse/de conviction, de communiquer avec d'autres groupes, de défendre les droits de leurs membres ou du groupe, etc.

³⁷ Voir également *op. cit.* note de bas de page 34, paragraphe 26 (Avis conjoint BIDDH/OSCE-Commission de Venise de 2008 sur la liberté de conviction et les organisations religieuses en République kirghize). La Cour européenne des droits de l'homme a également précisé que « *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. 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* » – voir *op. cit.* note de bas de page 29 (Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*).

³⁸ Voir *op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 64 (avis conjoint de 2011) ; *op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 38 (avis intérimaire conjoint de 2010). Voir aussi *ibid.* paragraphe 61 (Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*) ; Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC] (requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004), paragraphe 52, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637> ; Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998), paragraphe 31 et *passim*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58205>. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* (requête n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001), paragraphe 105, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59985>.

³⁹ Avoir ses propres comptes bancaires, assurer la protection judiciaire de la communauté, de ses membres et de son patrimoine, maintenir la continuité de la propriété des édifices religieux, construire de nouveaux édifices religieux, créer et gérer des écoles et des établissements d'enseignement supérieur, faciliter la production à grande échelle d'articles utilisés dans les coutumes et rites religieux, recruter du personnel et créer et gérer des opérations médiatiques – voir *op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁴⁰ *Ibid.* paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁴¹ *Ibid.* paragraphe 24 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

35. Dans ce contexte, il est fait remarquer qu'une exigence d'enregistrement en tant qu'organisation religieuse (ou de conviction) pour obtenir une reconnaissance officielle par l'État à certaines fins (fiscalité, accès à certaines infrastructures publiques, etc.) peut, en principe, se justifier⁴². Cela dit, lorsque l'État refuse cet enregistrement, le groupe religieux concerné doit pouvoir contester la décision devant un tribunal. Les autorités arméniennes ont expliqué que le contrôle judiciaire de ces décisions est régi par le droit procédural, qui n'est pas analysé dans le présent avis conjoint.

G. Restrictions du droit de manifester sa religion ou sa conviction

36. L'article 4 du projet de loi traite des restrictions à la *manifestation* de la liberté de conscience et de religion. Son texte tient compte de l'une des recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2011 concernant le droit de *manifester* sa pensée, sa conscience et sa religion ou sa conviction, qui peut être limité, par opposition au droit d'avoir, d'adopter ou de changer de religion ou de conviction (for intérieur), qui est absolu et ne peut faire l'objet d'aucune restriction⁴³.

1. Motifs de restriction

37. L'article 4, paragraphe 1 du projet de loi est rédigé comme suit : « *La manifestation de la liberté de conscience et de religion ne peut être limitée que lorsque le maintien de la sécurité de l'État [...] l'emporte sur la manifestation de la liberté de conscience et de religion* ».

38. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise ont déjà exprimé à plusieurs reprises leur préoccupation quant à l'intégration de la notion de « sécurité de l'État » dans la liste des motifs de restriction de la liberté de religion ou de conviction⁴⁴. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU comme la Cour européenne des droits de l'homme considèrent que les motifs de restriction du droit de manifester sa religion ou sa conviction doivent être interprétés de manière stricte et limitative⁴⁵. La liste des motifs de restriction énoncés dans les instruments internationaux, qui n'inclut pas la « sécurité de l'État », autorise des restrictions aux manifestations de la religion ou de la conviction lorsque ces dernières représentent ou risquent d'entraîner une atteinte concrète à l'ordre ou à la sécurité publics, mais pas dans des cas

⁴² Cour européenne des droits de l'homme, *Cârmuirea Spirituaal a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (déc.) (requête n° 12282/02, décision du 14 juin 2005), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69667>, dans lequel la Cour a considéré à l'unanimité que « l'exigence d'obtention d'un enregistrement [...] poursuivait le but légitime de permettre au gouvernement de s'assurer que les organisations religieuses aspirant à une reconnaissance officielle par l'État agissaient conformément à la loi, ne présentaient aucun danger pour une société démocratique et ne menaient aucune activité dirigée contre les intérêts de la sécurité et de l'ordre publics, de la santé et de la morale publiques ou des droits et libertés d'autrui [...] Sans ce document, l'État ne pouvait établir l'authenticité de l'organisation demandant sa reconnaissance en tant que religion et l'absence de danger de la dénomination en question pour une société démocratique. Pour la Cour, cette exigence n'est pas trop contraignante et n'est donc pas disproportionnée au regard de l'article 9 de la Convention ».

⁴³ *Op. cit.* note de bas de page 6, paragraphe 1, p. 10 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

⁴⁴ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 39 (avis conjoint de 2011). Voir également à cet égard CDL-AD(2017)023, avis de la Commission de Venise sur la révision de la Constitution de Géorgie telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017, paragraphe 39 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)023-e).

⁴⁵ *Op. cit.* note de bas de page 20, paragraphe 8 (Observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 1993, au sujet de l'interprétation d'un article du Pacte) : « les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple » ; et Cour européenne des droits de l'homme, *Nolan et K. c. Russie* (requête n° 2512/04, arrêt du 12 février 2009), paragraphe 73, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91302>. Voir également *op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 8 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique) ; et Commission des droits de l'homme de l'ONU, Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, 28 septembre 1984, E/CN.4/1985/4, <http://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>.

impliquant des allégations généralisées de menaces pour la sécurité de l'État⁴⁶. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2011, « *l'interprétation de l'expression 'sécurité publique' est trop large si elle va jusqu'à inclure des préoccupations de sécurité nationale qui ne constituent pas des menaces concrètes et imminentes à l'ordre ou à la sécurité publics* »⁴⁷.

39. L'article 41, paragraphe 2 de la Constitution arménienne inscrit expressément la « sécurité de l'État » parmi les motifs légitimes de restriction de l'exercice de la liberté de pensée, de conscience et de religion. Cela étant, l'article 81, paragraphe 2 de la Constitution dispose que « *les restrictions des droits et libertés fondamentaux ne peuvent être plus contraignantes que celles prescrites par les traités internationaux auxquels la République d'Arménie est partie* ». Bien qu'une modification de la Constitution puisse être souhaitable, on pourrait aussi partir du principe que le projet de loi interprète la disposition constitutionnelle en conditionnant son application à l'existence d'une menace concrète et imminente pour l'ordre ou la sécurité publics⁴⁸. Compte tenu de ce qui précède, la **référence à la notion de « sécurité de l'État » à l'article 4, paragraphe 1 devrait être supprimée et remplacée par le terme « sécurité publique », conformément aux normes internationales et à la recommandation faite dans l'avis conjoint de 2011. Une autre solution consisterait à préciser dans l'article 4, paragraphe 1 qu'aux fins de la loi, l'expression « sécurité de l'État » est à interpréter comme désignant la sécurité et l'ordre publics**, conformément à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 9 de la CEDH, ainsi qu'à la jurisprudence y relative. De même, « **l'atteinte à la sécurité de l'État » et « l'affaiblissement de sa capacité de défense » mentionnés comme motifs de restriction à l'article 4, paragraphe 2 (1) devraient être supprimés ou interprétés à la lumière des notions d'« ordre et de sécurité publics » inscrites à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 9 de la CEDH.**

40. Les restrictions aux manifestations de la liberté de pensée, de conscience et de religion doivent être prévues par la loi (c'est-à-dire être suffisamment claires pour que les personnes physiques et morales puissent faire en sorte que leurs activités soient conformes à ces restrictions), nécessaires et proportionnées au but (légitime) poursuivi. On remarquera à ce propos que les articles 77 et 78 de la Constitution font référence aux principes de proportionnalité et de sécurité juridique pour ce qui est des restrictions aux droits et aux libertés fondamentaux. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 1 du projet de loi souligne que les restrictions aux manifestations de la liberté de conscience et de religion ne sont autorisées que lorsque les buts fondamentaux invoqués priment. Afin que ces principes soient compris et systématiquement appliqués par les pouvoirs publics et les tribunaux dans le cadre du droit à la liberté de religion ou de conviction, il est recommandé, comme cela avait déjà été fait dans l'avis conjoint de 2011, **de préciser à l'article 4, paragraphe 1 du projet de loi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ne peut faire l'objet de restrictions autres que celles qui sont nécessaires et proportionnées au but (légitime) poursuivi**⁴⁹.

41. De plus, comme cela avait déjà été recommandé dans l'avis conjoint de 2011, il est important de réglementer le processus conduisant à de telles restrictions, notamment en ce qui concerne l'organe décisionnel compétent, le contenu des décisions de restriction et les modalités de leur communication, ainsi que la nécessité de les motiver⁵⁰. Comme l'ont expliqué les autorités arméniennes lors de la visite dans le pays, ces questions sont régies dans les textes législatifs généraux relatifs aux procédures et contrôles administratifs, qui ne sont pas étudiés dans le présent avis conjoint.

⁴⁶ Voir *op. cit.* note de bas de page 20, paragraphe 8 (Observation générale n° 22 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, 1993). Voir aussi *op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 8 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique) et *op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 39 (avis conjoint de 2011).

⁴⁷ Ibid. paragraphe 39 (avis conjoint de 2011).

⁴⁸ Ibid. paragraphe 39 (avis conjoint de 2011).

⁴⁹ Ibid. paragraphe 34 (avis conjoint de 2011).

⁵⁰ Ibid. paragraphe 38 (avis conjoint de 2011). Voir aussi *op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 41 (avis de 2017 du BIDDH/OSCE).

2. Motifs spécifiques d'interdiction

42. L'article 4, paragraphe 2 (1) du projet de loi prévoit qu'une manifestation de la liberté de conscience et de religion est interdite si elle vise à « *perpétrer un acte [...] illégal* ». Cela pourrait signifier que tout acte commis en violation d'une interdiction prévue dans le corpus législatif pourrait être interdit, quand bien même son « illégalité » serait mineure. **Cette formulation devrait être revue pour tenir compte du principe de proportionnalité.**

43. Le principe de légalité suppose l'existence d'une base juridique claire et prévisible pour toute décision imposant une restriction des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui soit rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre aux sujets de droit de réguler leur comportement en conséquence et pour ne pas laisser aux pouvoirs publics une marge d'appréciation trop importante⁵¹. À cet égard, l'article 4 du projet de loi pose un certain nombre de problèmes. En particulier, le paragraphe 2 (1) interdit la manifestation de la liberté de conscience ou de religion si elle implique des « **actes immoraux** ». Cette expression est mal définie et les autorités arméniennes n'ont pas été en mesure d'en clarifier le sens lors de la visite de la délégation dans le pays. La disposition en question ne remplit pas les conditions de clarté et de prévisibilité requises pour éviter une application arbitraire par les pouvoirs publics. **Sa formulation doit être revue pour préciser la notion d'« actes immoraux »**⁵².

44. L'article 4, paragraphe 2 (1) interdit également de prêcher le « **fanatisme religieux** ». Cette formulation, assez vague, pourrait conduire à des restrictions injustifiées du droit à la liberté d'expression protégé par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 de la CEDH. Le rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a mis en garde spécifiquement contre des dispositions juridiques vagues et de portée très générale pouvant être utilisées de manière abusive pour censurer un débat sur des questions d'intérêt public légitimes, notamment en invoquant le « fanatisme »⁵³. On ignore par ailleurs ce qui différencierait ce comportement des autres comportements interdits en vertu de l'article 4. **Il serait plus approprié de mentionner l'incitation à la violence fondée sur des motifs religieux ou l'appel à la haine religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.** Pour donner une orientation générale aux juges qui appliquent l'article 4, le rapport explicatif du projet de loi devrait indiquer clairement que la simple défense du bien-fondé/de la supériorité de ses convictions religieuses ou autres, ou la critique des opinions/convictions d'autrui ne doivent pas être considérées comme une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, sauf si elles s'accompagnent d'appels à la violence ou à d'autres comportements illégaux analogues. Le projet de loi doit laisser un espace de libre critique et de discussion.

45. De même, l'article 4, paragraphe 2 (3) interdit la manifestation de la liberté de conscience ou de religion « **à des fins mercenaires** » (sic). Ce terme, utilisé dans la traduction anglaise du projet de loi transmis par les autorités arméniennes, est interprété comme désignant des activités économiques ou mercantiles. Or, il n'est ni rare ni illégal que des communautés

⁵¹ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme *Koretskyy c. Ukraine* (requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008), paragraphe 48, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85679> ; et *The Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* (requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979), paragraphe 49, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584>. Voir également Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, CDL-AD(2016)007, paragraphe 58. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

⁵² Voir par exemple : Commission de Venise, *Republic of Kazakhstan, Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic*, (CDL-AD(2016)013), paragraphe 72, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)013-e).

⁵³ Rapporteur spécial de l'Organisation des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, *Rapport sur les « discours haineux » et l'incitation à la haine*, A/67/357, 7 septembre 2012, paragraphe 52, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/67/357&Lang=E>.

religieuses ou de conviction cherchent à réaliser des bénéfices en vendant des articles religieux ou en exerçant d'autres activités légales génératrices de revenus⁵⁴. Cela semble d'ailleurs être confirmé par l'article 10, paragraphe 2 du projet de loi qui dispose que « la production et la vente d'objets rituels » ne sont pas soumises à taxation. **Par conséquent, cette disposition devrait préciser qu'une communauté religieuse ou de conviction peut exercer certaines activités commerciales en vue de la réalisation de ses « buts spirituels », dès lors que cela ne constitue pas son but principal.**

46. L'article 4, paragraphe 2 (4) interdit « **la recherche d'influence par la prédication, [qui est] incompatible avec le respect de la liberté de conscience et de religion des personnes d'autres confessions ou ayant d'autres convictions** ». Cette disposition pourrait viser certaines formes de « prosélytisme abusif », ce qui est légitime : ce dernier peut être interdit à condition que les restrictions correspondantes soient clairement et strictement définies dans la loi. Toutefois, elle ne devrait pas être interprétée comme interdisant « le prosélytisme légitime ». Il importe en effet de souligner que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction englobe le droit de tenter de convaincre autrui du bien-fondé de sa religion ou de ses convictions ou de le convertir à sa religion, par exemple par la prédication ou l'enseignement⁵⁵. **Par conséquent, l'interdiction ne devrait porter que sur les formes de prédication qui s'accompagnent d'une incitation à la violence, à la haine religieuse ou à la commission de certains actes illégaux par la contrainte ou la manipulation⁵⁶, de l'offre d'avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir de nouvelles adhésions ou de l'exercice d'une pression abusive sur des personnes en situation de faiblesse ou de besoin⁵⁷, d'un recours à la violence⁵⁸, à certaines formes de harcèlement ou d'abus de pouvoir⁵⁹, ou d'autres formes agressives de prédication constituant une atteinte à la vie privée ou à l'ordre public. L'article 4, paragraphe 2 (4) devrait être complété en conséquence.**

47. De la même manière, à l'article 4, paragraphe 2 (6), l'expression « exercice ou tentative d'exercice d'un contrôle sur la vie personnelle, la santé, les biens et la conduite des fidèles » est peu claire et trop large, car ce comportement n'implique pas nécessairement le recours à des « moyens illégitimes » comme la violence, le harcèlement, les pressions injustifiées, etc. Le renforcement des convictions des membres/fidèles, sans recours à ces « moyens illégitimes », devrait être autorisé.

48. L'article 4, paragraphe 2 (5) du projet de loi prévoit que la manifestation de la liberté de conscience et de religion est interdite en cas de « *création de points de rassemblement, prédication religieuse ou diffusion de matériels de propagande à caractère religieux dans ou à proximité de terrains de jeux, d'établissements éducatifs et culturels pour les enfants et les jeunes, d'hôpitaux, de maisons de retraite et d'établissements destinés à d'autres groupes sociaux vulnérables* ». Cette disposition viserait semble-t-il à protéger les mineurs et les « autres groupes vulnérables » du prosélytisme abusif, ce qui est légitime, mais comme toute restriction, elle doit être interprétée de manière stricte. On ignore le sens des termes « proximité » et « établissements destinés à d'autres groupes sociaux vulnérables » ; la disposition devrait être mieux encadrée en remplaçant le terme « proximité » par une autre expression (par exemple : « proche voisinage » ou « à portée de vue ») et la liste des établissements devrait être limitée.

⁵⁴ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 35 (avis conjoint de 2009).

⁵⁵ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, *Larissis et autres c. Grèce* (requête n° 140/1996/759/958-960, arrêt du 24 février 1998), paragraphe 45, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58139>.

⁵⁶ *Op. cit.* note de bas de page 6, partie II.J, p. 20 (Lignes directrices de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

⁵⁷ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, *Kokkinakis c. Grèce* (requête n° 14307/88, arrêt du 25 mai 1993), paragraphe 48, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>.

⁵⁸ *Ibid.* paragraphe 48 (Cour européenne des droits de l'homme, *Kokkinakis c. Grèce*).

⁵⁹ *Op. cit.* note de bas de page 55, paragraphe 51 (Cour européenne des droits de l'homme, *Larissis et autres c. Grèce*).

49. Enfin, l'article 4, paragraphe 3 du projet de loi prévoit que « *l'implication d'un adepte dans les actes visés au paragraphe 2 du présent article peut constituer un motif de dissolution d'une organisation religieuse lorsqu'il existe un lien direct entre ces actes et les doctrines, convictions ou enseignements de cette organisation* ». Une telle disposition pourrait rendre une organisation religieuse responsable des actes de tous ses adeptes, ce qui ferait peser sur elle une charge immense et aurait de graves conséquences pour la vie religieuse de l'ensemble de ses fidèles. Elle est également excessive dans la mesure où toute violation de l'article 4, paragraphe 2 pourrait conduire à la dissolution d'une organisation religieuse ou de conviction ; or, seules les violations graves ou répétées peuvent conduire à l'adoption d'une telle mesure (voir partie H, point (5) ci-après). Par ailleurs, en principe, **toute sanction pour acte illicite imposée à un dirigeant ou à un membre d'une organisation religieuse devrait avant tout être prise à l'égard de la personne concernée dans le cadre de procédures pénales, administratives ou civiles**, et non à l'égard de la communauté tout entière et des autres membres⁶⁰. **Ce principe devrait être affirmé clairement à l'article 4, paragraphe 3**. Plus généralement, il pourrait être difficile de déterminer ce que l'on entend par « *lien direct entre ces actes et les doctrines, convictions ou enseignements de cette organisation* ». En principe, une organisation religieuse (ou de conviction) ne devrait être tenue responsable que des actes et pratiques illégaux imputables à l'organisation, c'est-à-dire qui sont une conséquence directe des ordres de ses responsables ou qui sont prescrits spécifiquement par sa doctrine, ses convictions ou ses enseignements, et que ses responsables encouragent ou tolèrent. **L'article 4, paragraphe 3 devrait être modifié en conséquence** (voir également les autres remarques sur la dissolution des organisations religieuses au point (5) de la partie H ci-après).

H. Organisations religieuses

50. Le projet de loi vise principalement à établir un cadre juridique pour l'enregistrement des communautés religieuses en Arménie. La précédente version du projet de loi, qui avait été examinée par le BIDDH/OSCE, introduisait une nouvelle classification des groupes religieux en Arménie, qui établissait une distinction entre « associations religieuses » et « organisations religieuses ». Les premières ne bénéficiaient pas des mêmes droits que les secondes, mais celles qui comptaient au moins 150 membres adultes avaient la possibilité de s'enregistrer en tant qu'organisation religieuse. Cette distinction semble avoir été abandonnée dans le projet de loi à l'étude.

1. Création (enregistrement) d'une organisation religieuse

51. L'autonomie des communautés religieuses ou de conviction par l'accès à la personnalité juridique est essentielle à la pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction⁶¹. Par conséquent, la procédure d'enregistrement en tant qu'« organisation religieuse » en Arménie ne devrait pas s'accompagner d'exigences excessives⁶² et dans l'idéal, le processus d'enregistrement devrait être rapide, transparent, équitable, intégrateur et non discriminatoire⁶³.

52. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE réitèrent la recommandation formulée au paragraphe 34 ci-dessus, selon laquelle un groupe religieux ou de conviction devrait, s'il le souhaite, pouvoir acquérir la personnalité juridique, par exemple en s'enregistrant comme association ou fondation, indépendamment du nombre de ses membres ou fidèles. Il est entendu que le statut d'« organisation religieuse » prévu par le projet de loi pourrait donner accès à certains privilèges spéciaux dont d'autres entités juridiques ne bénéficient pas.

⁶⁰ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 34 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁶¹ *Ibid.* paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁶² *Ibid.* paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁶³ *Ibid.* paragraphe 24 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

53. Pour pouvoir être enregistrée en tant qu'« organisation religieuse », la communauté de croyants doit, en vertu de l'article 8, paragraphe 1 du projet de loi, « compter au moins 100 membres fondateurs adultes ». Le seuil actuel pour l'enregistrement en tant qu'« organisation religieuse » est de 50 membres (article 5 de la loi de 1991). Précédemment, la Commission de Venise avait considéré que ce seuil ne prêtait pas à critique⁶⁴. En revanche, dans les précédents avis conjoints sur l'Arménie⁶⁵, les seuils de 500 et même de 200 membres avaient été jugés « discriminatoires et disproportionnés » en l'absence de justification de ces chiffres. D'après les Lignes directrices conjointes de 2004 et 2014, la fixation d'un seuil minimal de membres trop élevé comme condition d'octroi de la personnalité juridique à une communauté religieuse ou de conviction serait discriminatoire à l'égard de communautés religieuses ou de conviction récemment créées ou de petite taille⁶⁶. Bien que le nouveau seuil proposé dans le projet de loi ne semble pas excessif en soi, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE notent que la raison pour laquelle il a été porté de 50 à 100 membres reste peu claire et n'a pas été expliquée lors de la visite dans le pays.

54. D'autres conditions à remplir pour pouvoir créer une organisation religieuse (ou de conviction) sont source de préoccupation, comme l'avaient déjà noté le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise dans leurs précédents avis conjoints. Elles sont contenues dans l'article 8, paragraphe 1 du projet de loi.

55. Conformément à l'article 8, paragraphe 1 (1), un groupe de personnes ne peut s'enregistrer que si ses activités « ne sont pas contraires à l'article 4 de la présente loi ». Le champ d'application de cette disposition est trop vaste, car il renvoie à tous les motifs de restriction prévus à l'article 4 du projet de loi. Pour respecter le principe de proportionnalité, seuls les actes illicites qui atteignent un certain degré de gravité devraient entrer en ligne de compte. Quant aux organisations religieuses existantes, leurs activités passées devraient être considérées comme conformes aux exigences de la loi aux fins du « réenregistrement » (ou de la « mise à jour » de leur charte) requis en vertu de l'article 2, paragraphe 2 (« dispositions finales ») du projet de loi (voir aussi paragraphe 89 ci-après sur le réenregistrement). Compte tenu de ce qui précède, **il est recommandé d'indiquer plus clairement à l'article 8 les cas très limités dans lesquels un enregistrement auprès de l'État peut être refusé, conformément aux normes internationales, et d'y inscrire expressément la nécessité de respecter le principe de proportionnalité dans l'application des dispositions en question.**

56. Le point (3) prévoit qu'un groupe de personnes ne peut s'enregistrer comme organisation religieuse que lorsque ses activités ne visent pas à obtenir des avantages matériels. Or, comme il a été dit au paragraphe 45 ci-dessus concernant l'interdiction des buts « mercenaires », les communautés religieuses ou de conviction peuvent avoir un besoin légitime d'exercer certaines activités commerciales pour poursuivre leurs « buts spirituels »⁶⁷. Il pourrait y avoir contradiction entre cette disposition et l'article 10, paragraphe 2 du projet de loi qui évoque « la production et la vente d'objets rituels ». Comme recommandé dans l'avis conjoint de 2009, **ce critère devrait être reformulé en précisant que les associations religieuses ne devraient pas être « des organisations à but lucratif qui distribuent des bénéfices à leurs employés ou dirigeants », mais qu'elles peuvent exercer des activités commerciales ou économiques pour continuer à assurer leurs activités à but non lucratif**⁶⁸.

⁶⁴ Commission de Venise, *Opinion on the Draft Law on Amending and Supplementation of Law no. 02/L-31 on Freedom of Religion of Kosovo*, avis adopté par la Commission de Venise à sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), CDL-AD(2014)012, 25 mars 2014, paragraphe 106, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)012-e).

⁶⁵ Voir *op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 36 (e) (avis conjoint de 2009) et paragraphe 83 (avis intérimaire conjoint de 2010).

⁶⁶ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 27 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique) et *op. cit.* note de bas de page 6, partie II.F.1, p. 17 (Lignes directrices de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

⁶⁷ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 36 (d) (avis conjoint de 2009).

⁶⁸ *Ibid.* paragraphe 36 (d) (avis conjoint de 2009).

57. Les points (4) et (5) disposent qu'un groupe de personnes ne peut s'enregistrer que lorsque ses activités « reposent sur un livre saint canonique » et que sa religion « fait partie du système des communautés religieuses contemporaines dans le monde », ce qui correspond aux dispositions actuelles de l'article 5 de la loi de 1991. Ces critères ne figuraient pas dans la version de 2017 du projet de loi examinée par le BIDDH/OSCE, ce qui avait été considéré comme un progrès⁶⁹. Si l'État peut légitimement refuser l'enregistrement de certains groupes dont les vues n'atteignent pas un certain degré de « force, de sérieux, de cohérence et d'importance »⁷⁰, il peut être difficile dans la pratique de procéder à une évaluation objective de ces critères. En tout état de cause, l'évaluation réalisée par l'organe chargé de l'enregistrement ne devrait jamais porter sur la véracité ou la légitimité des vues ou du système de valeurs du demandeur.

58. Par le passé, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont exprimé des préoccupations au sujet de dispositions analogues à l'article 8, paragraphes 1 (4) et (5)⁷¹, notant que l'existence d'« écritures reconnues dans l'histoire » n'est pas un élément qui entre dans la définition d'une « religion »⁷². La Cour européenne des droits de l'homme a fait remarquer quant à elle que certaines croyances plus anciennes comme le druidisme n'ont pas d'« Écritures saintes »⁷³, tout comme les mouvements religieux d'origine plus récente tels que la Scientologie⁷⁴, la secte Moon⁷⁵, le Divine Light Zentrum⁷⁶ et les enseignements d'Osho⁷⁷, qui relèvent tous du champ de protection de l'article 9 de la CEDH. Par ailleurs, la liberté de religion ou de conviction ne doit pas dépendre de la reconnaissance internationale ou contemporaine d'une religion ou d'une conviction. De telles obligations peuvent avoir pour conséquence de limiter l'enregistrement aux religions et aux croyances traditionnelles ou aux religions et convictions qui ont des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques semblables aux conceptions traditionnelles⁷⁸, ce qui risque de compliquer l'accès au statut d'organisation religieuse d'autres communautés religieuses ou de conviction, non traditionnelles ou nouvelles, qui souhaiteraient en bénéficier⁷⁹. Par ailleurs, la formulation même de la disposition semble se prêter à différentes interprétations et pourrait entraîner une application arbitraire⁸⁰. La même critique vaut pour l'obligation de produire un document « certifiant que le centre spirituel étranger compétent a donné son accord » (article 8, paragraphe 3). Par conséquent, **il est recommandé de supprimer l'article 8, paragraphes 1 (4) et (5) et l'article 8, paragraphe 3 du projet de loi.**

59. L'article 8, paragraphe 4 dispose que « [l']organe chargé de l'enregistrement des personnes morales par l'État obtient, de sa propre initiative et conformément aux recommandations du ministre de la Justice de la République d'Arménie, un avis spécialisé tenant compte des critères prévus dans la première partie du présent article pour l'enregistrement d'une organisation religieuse ». Le projet de loi n'indique pas expressément

⁶⁹ *Op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 21 (avis de 2017 du BIDDH/OSCE).

⁷⁰ Voir par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni* (requête n° 7511/76/7743/76-960, arrêt du 25 février 1982), paragraphe 36, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57455>.

⁷¹ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphes 36 (b) et (c) (avis conjoint de 2009).

⁷² Voir par exemple : Commission européenne des droits de l'homme, *ISKCON et 8 autres c. Royaume-Uni* (requête n° 20490/92, décision du 8 mars 1994), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-2550>.

⁷³ Voir par exemple : Commission européenne des droits de l'homme, *Chappell c. Royaume-Uni* (requête n° 12587/86, décision du 14 juillet 1987), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-481>.

⁷⁴ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X. et Église de Scientologie c. Suède* (requête n° 7805/77, décision du 5 mai 1979), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73995>.

⁷⁵ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *X. c. Autriche* (requête n° 8652/79, décision du 15 octobre 1981), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73930>.

⁷⁶ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *Omkarananda et le Divine Light Zentrum c. Suisse* (requête n° 8118/77, décision du 19 mars 1981), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74403>.

⁷⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Leela Förderkreis E.V. et autres c. Allemagne* (requête n° 58911/00, arrêt du 6 novembre 2008), paragraphe 81, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89420>.

⁷⁸ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 2 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁷⁹ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphes 36-38 (avis conjoint de 2009).

⁸⁰ *Ibid.* paragraphe 36 (c) (avis conjoint de 2009).

quelle entité sera chargée de fournir un tel « avis spécialisé » : ce point devrait être clarifié. En tout état de cause, **il devra s'agir d'un organe indépendant n'accordant pas de rôle décisif aux représentants d'autres communautés religieuses ou de conviction** et l'avis en question ne devra pas porter sur la véracité de la religion ou de la conviction en question⁸¹.

60. En vertu de l'article 8, paragraphe 5, la Charte de l'organisation religieuse devrait également indiquer « **l'appartenance confessionnelle de l'organisation religieuse** » (point (4)), la « **structure de l'organisation religieuse** » (point (8)), et « **les organes de l'organisation religieuse, la procédure et les délais de formation de ces derniers, leurs pouvoirs et la procédure d'adoption de leurs décisions** » (point (9)), entre autres. Ces dispositions pourraient exclure du processus d'enregistrement les communautés religieuses ou de conviction dont les règles de fonctionnement et les formes d'organisation sont moins formelles. Les groupes religieux ou de conviction n'ont pas tous une structure claire et « *il existe également des communautés qui ont une organisation moins rigide ou une structure démocratique et horizontale* »⁸². Comme cela est noté dans les Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique, la diversité considérable de modes d'organisation que les communautés religieuses ou de conviction peuvent adopter dans la pratique appelle une grande souplesse du droit national dans ce domaine⁸³.

61. Les Lignes directrices indiquent également que l'obligation de fournir des informations excessivement détaillées dans les statuts de l'organisation religieuse ou de conviction est considérée comme une exigence excessive injustifiable en droit international⁸⁴. Par conséquent, en ce qui concerne les exigences analogues à celles mentionnées à l'article 8, paragraphes 5 (4), (8) et (9), la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont affirmé précédemment que « *[l]a loi ne devrait pas exiger la fourniture d'informations excessivement détaillées dans les statuts de l'organisation religieuse* » et que « *[l]e manquement à l'obligation de fournir toutes les informations ne doit pas servir de motif arbitraire de refus de l'enregistrement* »⁸⁵. De manière générale, « *les décisions relatives aux modalités d'adoption du règlement interne doivent être laissées à l'appréciation de l'organisation religieuse* »⁸⁶. La Commission de Venise a estimé que la législation « *devrait uniquement exiger que la communauté religieuse soit dotée d'un organe représentatif pour assurer ses contacts avec les pouvoirs publics et son fonctionnement en tant que personne morale. Par ailleurs, pour garantir la sécurité juridique aux personnes physiques et morales traitant avec d'autres communautés religieuses, il conviendrait d'indiquer avec clarté quels sont les organes de la personne morale habilités à prendre les décisions qui la lient, elle et ses membres* »⁸⁷. En conséquence, **le législateur devrait envisager de retirer de l'article 8 du projet de loi les différents éléments précités à inclure dans la Charte de l'organisation religieuse (ou de conviction) ou demander la présentation de ces informations sous une forme synthétique, lorsque cela est possible pour l'organisation concernée.**

62. Le projet de loi évoque certains éléments de la procédure d'enregistrement, mais ne prévoit pas de garanties procédurales pour une application neutre et impartiale des dispositions

⁸¹ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 68 (avis intérimaire conjoint de 2010). Voir aussi BIDD/OSCE, *Comments on the Law on Amendments and Additions to some Legislative Acts of the Republic of Kazakhstan on Issues of Religious Freedom and Religious Organisations*, janvier 2009, paragraphe 60, <http://www.legislationline.org/documents/id/15504>.

⁸² Voir Commission de Venise, *Opinion on the Draft Law on Amending and Supplementation of Law no. 02/L-31 on Freedom of Religion of Kosovo*, 2014, paragraphe 69.

⁸³ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 31 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

⁸⁴ *Ibid.* paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

Op. cit. note de bas de page 3, paragraphe 66 (avis conjoint de 2011).

⁸⁶ Commission de Venise et BIDDH/OSCE, *Joint Opinion on the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan*, adopté par la Commission de Venise à sa 92^e session plénière (12-13 octobre 2012), CDL-AD(2012)022, 15 octobre 2012, paragraphe 76, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e).

⁸⁷ *Op. cit.* note de bas de page 71, paragraphe 71 (2014 Venice Commission's Opinion on the Draft Amendments to the Law no. 02/L-31 on Freedom of Religion of Kosovo).

relatives à l'enregistrement. En particulier, **il n'impose pas à l'organe agréé l'obligation d'entendre les candidats ou de motiver un refus potentiel. Le projet de loi devrait être complété sur ce point.**

63. L'article 9 dispose que le refus de l'enregistrement d'une organisation religieuse auprès de l'État est prononcé dans un délai de trente jours en cas de non-respect des obligations d'enregistrement prévues à l'article 8, paragraphe 1 du projet de loi ou lorsque les motifs visés à l'article 36 de la loi de la République d'Arménie « sur l'enregistrement par l'État des personnes morales et l'enregistrement dans les registres de l'État des subdivisions distinctes des personnes morales, des institutions et des entrepreneurs individuels » sont présents⁸⁸. L'article 36, paragraphe 2 de cette loi est rédigé comme suit : « *l'incompatibilité de la Charte de l'organisation commerciale avec la loi ne saurait être un motif de refus de l'enregistrement de la personne morale par l'État* ». La non-conformité de la charte d'une organisation religieuse avec les obligations énoncées à l'article 8 du projet de loi ne devrait donc pas, a priori, constituer un motif de refus de l'enregistrement par l'État⁸⁹. Cela étant, l'incapacité à remplir toutes les exigences énoncées à l'article 8, paragraphe 1 pour valider l'enregistrement – et notamment celle de non-violation de l'article 4 qui établit la liste de tous les motifs de restriction – pourrait être sanctionnée par un rejet de la demande, indépendamment du manquement constaté. Cette restriction générale n'apparaît ni nécessaire, ni proportionnée et doit donc être considérée comme une ingérence excessive dans le droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'association⁹⁰, eu égard en particulier à l'importance de la personnalité morale pour les communautés religieuses ou de conviction.

64. Comme mentionné dans les Lignes directrices de 2015 sur la liberté d'association, « *la loi ne devrait pas permettre de refuser un enregistrement au seul motif d'une omission de forme, comme un document manquant ou un défaut de signature, mais devrait accorder à l'auteur de la demande un délai précis et raisonnable pour qu'il puisse ainsi remédier à une omission. Il importe que le délai de rectification prévu soit raisonnable et que l'association soit en mesure de poursuivre ses activités en qualité d'organisation informelle* »⁹¹.

65. Compte tenu de ce qui précède, **le projet de loi devrait être complété et prévoir la possibilité pour les communautés religieuses (ou de conviction) de présenter un dossier complet et de rectifier toute omission.**

⁸⁸ L'article 36 est rédigé comme suit : « 1. *Les motifs de refus de l'enregistrement des personnes morales par l'État sont les suivants :*

(1) *non-respect de la procédure définie par la loi pour la création d'une personne morale ;*
 (2) *défaut de présentation des documents requis par la présente loi et d'autres textes législatifs ;*
 (3) *incompatibilité des documents produits avec la loi ou avec d'autres documents présentés par la personne morale, hormis dans le cas visé au point 2 du présent article ;*
 (4) *situation dans laquelle une interdiction d'exercer une activité d'entrepreneuriat a été prononcée conformément à la loi à l'encontre du fondateur et du chef de l'organe exécutif de l'organisation commerciale nouvellement enregistrée (créée), sauf en cas de retrait ou d'extinction de la peine ;*
 (5) *incompatibilité du nom avec les critères définis par la loi, après un refus d'enregistrement du nom et un défaut de présentation d'un autre nom par l'auteur de la demande ;*
 (6) *dépôt de la demande de redomiciliation par un ressortissant d'un État figurant sur la liste des États dont les personnes morales ne peuvent être redomiciliées sur le territoire de la République d'Arménie, établie par le gouvernement.*

2. *L'incompatibilité de la Charte de l'organisation commerciale avec la loi ne saurait être un motif de refus de l'enregistrement de la personne morale par l'État.*

3. *L'inopportunité ne peut être retenue comme motif de refus d'enregistrement d'une personne morale. [...] ».*

⁸⁹ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 67 (avis conjoint de 2011).

⁹⁰ Voir par exemple *op. cit.*, note de bas de page 38, paragraphe 105 (Cour européenne des droits de l'homme, *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*) ; paragraphe 52 et passim (Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne*) et paragraphe 31 et passim (Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*).

⁹¹ *Op. cit.* note de bas de page 8, paragraphe 160 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

66. Enfin, comme l'ont expliqué les autorités arméniennes durant la visite, le refus d'enregistrer une organisation religieuse peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal en application du droit procédural général, qui n'est pas examiné dans le présent avis conjoint.

2. **Droits et obligations des organisations religieuses**

67. L'article 5, paragraphe 4 du projet de loi dispose qu'« *[u]ne organisation religieuse doit avoir le statut de personne morale non commerciale* ». On ignore si les organisations religieuses sont également régies par les dispositions générales applicables aux autres organisations non-commerciales.

68. L'article 10 du projet de loi dresse la liste des droits des organisations religieuses et son paragraphe 16 évoque « *d'autres droits prévus par la loi* ». L'idée selon laquelle les organisations religieuses devraient jouir uniquement des droits « prévus par la loi » est discutable, car la loi ne peut prévoir toutes les formes possibles de manifestation des convictions religieuses. Il serait préférable **d'établir une liste non exhaustive et d'indiquer les droits spécifiques supplémentaires accordés aux organisations religieuses ou de conviction par rapport aux groupes religieux ou de conviction informels (non enregistrés)** (voir paragraphe 33 ci-dessus) **ou aux organisations non commerciales ordinaires**.

69. Par ailleurs, certains aspects essentiels du droit à la liberté de religion ou de conviction ne sont pas mentionnés dans l'article 10 comme **le droit à l'autonomie interne**, notamment en ce qui concerne la nomination des chefs des organisations religieuses. **Il est recommandé de compléter l'article 10, paragraphe 1 sur ce point.**

70. Aux termes de l'article 10, paragraphe 6 du projet de loi, les organisations religieuses ont le droit d'« *organiser des messes, rites et cérémonies religieux dans des lieux de prière qui leur appartiennent, dans des lieux de pèlerinage et d'autres lieux prévus à cet effet, ainsi que dans des cimetières, des hôpitaux, des maisons de retraite, des lieux de détention, des unités militaires, à la demande des personnes qui s'y trouvent et uniquement sous une forme accessible à ces dernières, conformément à la loi ; dans les autres cas, les messes publiques, rites et cérémonies religieux doivent respecter les règles relatives aux réunions* (c'est nous qui soulignons). Il découle de cette disposition que toute activité religieuse se déroulant en dehors de lieux spécifiques (et dans ces lieux spécifiques, « conformément à la loi ») et ne respectant pas « les règles relatives aux réunions » serait interdite. Tout d'abord, il est entendu que les « règles relatives aux réunions » devraient s'appliquer aux rassemblements dans des lieux publics, mais non à l'utilisation de lieux privés (appartenant à un groupe religieux/de conviction ou loués par ce dernier). Par ailleurs, on ignore si un préavis serait exigé pour toute activité menée dans l'espace public – même de petite envergure et ne perturbant pas l'ordre public – ou si les rassemblements urgents ou spontanés constitueraient une exception⁹². La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE tiennent à souligner que de nombreux types de réunions ne sont soumis à aucune forme de réglementation officielle et qu'un préavis ne devrait donc être exigé que lorsque cette formalité vise à permettre à l'État de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés d'autrui⁹³. En tout état de cause, une organisation religieuse (ou de conviction) devrait être soumise aux mêmes obligations que tout autre organisateur de rassemblements pacifiques.

⁹² Voir la loi sur la liberté de réunion de la République d'Arménie (2011), à l'adresse <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16523>.

⁹³ Voir BIDDH/OSCE et Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (2010, 2^e édition), principe directeur 4.1, http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3256/file/FoA_Guidelines_II_Edition_2010_en.pdf.

71. L'article 11 du projet de loi énonce les « obligations » des organisations religieuses. Il se pose ici la question de savoir si le non-respect de ces obligations pourrait conduire à des sanctions en application de l'article 14, paragraphe 2 (1), autrement dit s'il s'agirait d'une « violation flagrante de la loi ».

72. L'article 11, paragraphe 1 (2) introduit une obligation de produire, à la demande du ministère de la Justice désigné comme organe agréé, les « *documents permettant à ce dernier d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi* ». Cette disposition est trop large et trop vague ; elle ne contient pas suffisamment de garanties pour prévenir un harcèlement ou des abus éventuels (voir une critique analogue exprimée au sujet de l'obligation prévue à l'article 8, paragraphe 5 (9), au paragraphe 61 ci-dessus). Comme cela est noté dans les Lignes directrices de 2015 sur la liberté d'association, la réglementation et la pratique en matière de contrôle et de surveillance des associations devraient systématiquement partir du principe que l'ingérence de l'État doit être minimale dans le fonctionnement d'une association⁹⁴. Lorsque les associations sont tenues de présenter des documents, **le type et le nombre de documents requis devraient être fixés et raisonnables et les associations devraient disposer d'un délai suffisant pour les préparer**⁹⁵. Par ailleurs, la législation devrait **définir précisément et de manière exhaustive les motifs pouvant justifier une inspection et des demandes de documents ; une inspection ne saurait avoir lieu sans soupçon de contravention grave à la législation et devrait uniquement avoir pour but de confirmer ou d'écartier ce soupçon**⁹⁶. **Il est recommandé de compléter le projet de loi en conséquence.**

73. Enfin, l'article 11, paragraphe 1 (4) prévoit également un devoir général de « *respecter les autres obligations prévues par la loi* ». Lue en parallèle avec le chapitre 6 du projet de loi, cette disposition donnerait de fait aux pouvoirs publics un droit quasi illimité de prononcer la suspension ou la liquidation d'une organisation religieuse pour manquement à l'obligation de faire cesser toute violation de la loi, quelle qu'elle soit. À tout le moins, il devrait y avoir une relation de proportionnalité entre la violation de la loi et la sanction imposée (voir également la partie H, point (5) ci-après sur la suspension et la dissolution).

74. D'après l'article 11, paragraphe 2 du projet de loi, « *[I]es organisations religieuses ne peuvent financer ou être financées par des partis politiques, ni financer ou être financées par leurs centres spirituels situés en dehors du territoire de la République d'Arménie* ». La Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'il n'y avait « *pas de norme européenne commune régissant le financement des Églises ou des religions, ces questions étant étroitement liées à l'histoire et aux traditions de chaque pays [... et que] [I]es États contractants bénéficient donc à cet égard d'une large marge d'appréciation* »⁹⁷. Bien que les États puissent avoir des raisons légitimes de réglementer divers types de transferts de fonds⁹⁸, il importe de rappeler que tous les États participants à l'OSCE se sont engagés à respecter le droit des communautés religieuses de « *solliciter et recevoir des contributions volontaires, qu'elles soient financières ou autres* »⁹⁹, et que ce droit doit être exercé sans aucune restriction injustifiée¹⁰⁰. Les engagements de l'OSCE affirment également l'importance de préserver la capacité des organisations religieuses à établir et à maintenir des contacts avec les croyants et les cultes

⁹⁴ *Op. cit.* note de bas de page 8, paragraphe 228 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

⁹⁵ *Ibid.* paragraphe 231 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association). Voir également BIDDH/OSCE, *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme* (2014), paragraphe 209, <http://www.osce.org/odihr/119633>.

⁹⁶ *Ibid.* paragraphe 231 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

⁹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Klein et autres c. Allemagne* (requêtes n^{os} 10138/11 et 3 autres, arrêts du 6 avril 2017), paragraphe 87, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172553>.

⁹⁸ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 76 (avis conjoint de 2011). Voir également *op. cit.* note de bas de page 6, partie II.H (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

⁹⁹ OSCE, *Document de clôture de la réunion de Vienne 1986* (Vienne, 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989), principe 16.4, <http://www.osce.org/mc/40881>.

¹⁰⁰ *Ibid.*

d'autres pays et leurs représentants¹⁰¹. Enfin, les Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction précisent que « *si l'État est en droit d'assigner des limites, l'approche recommandée est de permettre aux associations de lever des fonds à condition de ne pas violer d'autres politiques publiques importantes* » et que « *[l]es lois devraient être exemptes de discrimination* »¹⁰².

75. Compte tenu de ce qui précède, bien que le fait d'imposer des obligations de présentation de rapports ou de divulgation d'informations liées aux financements étrangers puisse viser à des buts légitimes comme la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement d'organisations terroristes, une interdiction générale du financement de et par des centres spirituels situés à l'étranger ne paraît ni nécessaire, ni proportionnée pour atteindre ces objectifs. Par conséquent, **l'interdiction générale du financement étranger prévue à l'article 11, paragraphe 2 devrait être revue.**

3. Obligations des organisations religieuses en matière de présentation de rapports

76. L'article 11, paragraphe 1 (3) du projet de loi demande aux organisations religieuses de publier des rapports selon les modalités fixées par la loi. L'article 13, paragraphe 2 donne plus de précisions sur le contenu de ces rapports, qui doivent notamment présenter des informations détaillées sur les événements publics, les publications, les formations, etc. (article 13, paragraphe 2 (4)). On ignore pourquoi les autorités ont besoin de tels renseignements. Par ailleurs, cette obligation sera très contraignante, notamment pour les grandes organisations très actives. Il se pose également la question de savoir si la communication de ces informations peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique eu égard aux buts légitimes énoncés à l'article 9, paragraphe 2 de la CEDH. Lorsqu'une organisation religieuse est impliquée dans des activités illégales, c'est à l'autorité publique compétente qu'il revient de prévenir et de sanctionner ce comportement. Par conséquent, **il est recommandé de supprimer l'article 13, paragraphe 2 (4) et de n'exiger que la publication d'informations purement statistiques et des résultats financiers des organisations religieuses.**

77. Plus généralement, certaines autres obligations définies à l'article 13 du projet de loi semblent être excessivement contraignantes. On ne voit pas bien, par exemple, pourquoi l'État aurait besoin d'informations sur les dépenses relatives à l'utilisation de fonds monétaires et d'autres actifs, ou celles engagées pour mener à bien les objectifs énoncés dans la charte. Par ailleurs, ces obligations sont beaucoup plus lourdes que celles prévues dans la loi relative aux organisations non gouvernementales régissant la personnalité juridique et la présentation de rapports par les organisations non religieuses¹⁰³ ; en effet, il est uniquement demandé à ces dernières de produire un rapport annuel sur leurs activités et l'utilisation de leurs biens, à présenter à leur assemblée pour approbation. En l'absence d'autre justification, **le contenu du rapport dont l'établissement est demandé à l'article 13, paragraphe 1 du projet de loi paraît problématique et devrait être revu, simplifié** et harmonisé avec les obligations générales applicables aux ONG.

¹⁰¹ Ibid. paragraphe 32 (Document de Vienne de 1989), selon lequel les États participants à l'OSCE « permettront aux croyants, aux cultes et à leurs représentants d'établir et de maintenir, collectivement ou individuellement, des contacts personnels directs, ainsi que des communications entre eux dans leur propre pays et à l'étranger ».

¹⁰² Voir également *op. cit.* note de bas de page 6, partie II.J, p. 20 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

¹⁰³ Voir l'article 18, paragraphe 1 (7) de la loi de la République d'Arménie sur les organisations non gouvernementales n° HO-22-N, entrée en vigueur le 4 février 2017, http://www.legislationline.org/download/action/download/id/7180/file/Armenia_law_on_ngos_2016_en.pdf.

4. Relations entre l'État et les organisations religieuses (article 12)

78. L'article 12 du projet de loi définit les relations entre l'État et les organisations religieuses. L'État interdit aux organes ou aux personnes exerçant des fonctions publiques de mener des activités dans la structure des organisations religieuses. De plus, il ne peut déléguer à des organisations religieuses une compétence de l'administration d'État ou des collectivités locales. La première disposition a une portée potentiellement très large, dans la mesure où elle pourrait interdire à tout fonctionnaire d'occuper une position quelconque au sein de la communauté religieuse (ou de conviction) à laquelle il appartient ou impliquer que des croyants ne peuvent devenir fonctionnaires. Les fonctionnaires doivent avoir la possibilité de participer dans une certaine mesure à la vie de leur communauté religieuse (ou de conviction) et les **incompatibilités ne devraient concerner que les postes de direction ou autres susceptibles d'entrer en conflit avec les missions publiques et/ou de porter atteinte à la neutralité des fonctionnaires concernés**¹⁰⁴. Il est recommandé de modifier l'article 12 en conséquence.

5. Suspension et dissolution des organisations religieuses

79. Le chapitre 6 du projet de loi traite de la suspension et de la dissolution des organisations religieuses. Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique, pour respecter le principe de proportionnalité, « *la législation devrait prévoir un large éventail de sanctions plus modérées (avertissements, amendes ou suppression d'avantages fiscaux) qui, en fonction de la gravité des infractions, devraient être prises avant d'envisager un retrait de la personnalité juridique* »¹⁰⁵. Cette remarque vaut également pour d'autres sanctions comme la suppression ou la dissolution. Compte tenu de ces éléments, **le chapitre 6 du projet de loi devrait être complété en prévoyant un mécanisme d'avertissements qui permettrait de rectifier toute violation ou omission**¹⁰⁶ **et des sanctions plus progressives qui interviendraient avant la suspension ou la dissolution ; une autre solution consisterait à renvoyer à la législation en vigueur prévoyant de telles sanctions.** Par ailleurs, comme cela a déjà été recommandé dans l'avis conjoint de 2011, **le projet de loi devrait détailler les types de violations du projet de loi susceptibles de donner lieu à ces sanctions et indiquer les procédures et les délais que l'organe agréé pourrait imposer**¹⁰⁷.

80. L'article 14, paragraphe 3 (1) du projet de loi définit une « violation flagrante de la loi » comme l'incapacité d'une organisation religieuse à « *faire cesser toute violation constatée selon les modalités et dans les délais fixés par l'organe agréé* ». De même, l'article 14, paragraphe 4 désigne comme « violation essentielle », « *[t]oute violation commise lors de la création de l'organisation qui, si elle avait été connue à ce moment-là, aurait donné lieu à refus de création ou d'enregistrement* » (c'est nous qui soulignons). Dans tous ces cas, le tribunal peut suspendre les activités d'une organisation religieuse pour un an au maximum (article 14, paragraphe 5) ou jusqu'à ce que l'organe agréé ou l'organisation religieuse présentent des éléments attestant que les motifs de suspension des activités de l'organisation religieuse n'existent plus (article 14, paragraphe 6).

81. Ces dispositions n'apparaissent ni raisonnables, ni justifiables dans la mesure où elles couvrent « l'incapacité de faire cesser toute violation détectée » ou « toute violation commise au moment de la création de l'organisation », indépendamment de la nature et de la gravité de cette violation. Elles pourraient concerner des infractions même mineures, par exemple le défaut de communication d'une nouvelle adresse ou de paiement d'une amende dans les délais

¹⁰⁴ *Op. cit.* note de bas de page 8, paragraphe 144 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

¹⁰⁵ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphes 33-34 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

¹⁰⁶ *Op. cit.* note de bas de page 8, paragraphe 238 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

¹⁰⁷ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 84 (avis conjoint de 2011).

impartis, etc. Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, « *la suspension des activités d'une association peut uniquement se justifier par le fait que l'association concernée présente une menace pour la démocratie, et doit systématiquement se fonder sur une décision de justice ou être précédée par un contrôle juridictionnel* »¹⁰⁸. **Par conséquent, l'article 14, paragraphe 3 devrait être revu. Il est recommandé d'y indiquer plus clairement les cas très limités dans lesquels la suspension est possible¹⁰⁹, conformément aux normes internationales, et d'y inscrire expressément la nécessité de respecter le principe de proportionnalité dans l'application de ces dispositions.**

82. Par ailleurs, l'article 14 ne traite pas de la possibilité de contester la légalité et le caractère raisonnable de l'arrêté ou de la décision de l'organe agréé. Seul le non-respect des décisions légitimes de ce dernier – lorsqu'elles n'ont fait l'objet d'aucun recours dans un délai donné ou ont été confirmées par un tribunal – devrait être considéré comme une « violation flagrante ». Quoi qu'il en soit, la suspension ne doit pas porter atteinte aux droits dont bénéficient tous les groupes religieux ou de conviction, même informels ou non enregistrés (voir paragraphe 33 ci-dessus). En conséquence, les **effets de la suspension devraient être précisés dans le projet de loi.**

83. Conformément à l'article 15, paragraphe 2 du projet de loi, la dissolution d'une organisation religieuse peut être prononcée : (1) lorsqu'elle a commis des violations flagrantes ou systématiques de la loi auxquelles les mesures qu'elle a prises n'ont pu mettre un terme ; (2) lorsqu'elle commet l'une des violations énoncées à l'article 14, paragraphe 3 du projet de loi plus d'une fois sur une période d'une année ; (3) lorsque les activités de l'organisation ont été suspendues conformément à l'article 14 de la loi et qu'aucun acte judiciaire autorisant l'organisation à reprendre ses activités n'a été rendu conformément à l'article 14, paragraphe 6 ou lorsque le délai fixé à l'article 14, paragraphe 5 de la loi a expiré ; (4) lorsque les motifs de restriction de la manifestation de la liberté de conscience et de religion énoncés à l'article 4 du projet de loi sont apparus après l'enregistrement de l'organisation religieuse.

84. L'article 15, paragraphe 2 (1) du projet de loi dispose que le ministère de la Justice, désigné comme autorité compétente, peut saisir un tribunal pour demander la dissolution d'une organisation religieuse lorsque « *l'organisation religieuse a commis des violations flagrantes ou systématiques de la loi auxquelles les mesures qu'elle a prises n'ont pu mettre un terme* ». L'ajout du qualificatif « flagrantes ou systématiques » est une amélioration à saluer par rapport à la précédente version de 2017 du projet de loi qui avait été examinée par le BIDDH/OSCE dans son avis de 2017. En effet, cette disposition ne semble couvrir que les cas dans lesquels la gravité des violations appelle une telle sanction¹¹⁰. Cela dit, le projet de loi ne définit pas ces termes. Hormis le fait que la première est réputée non rectifiable, on ignore si la notion de « violation flagrante » contenue dans l'article 15, paragraphe 2 (1) du projet de loi est identique à celle contenue dans l'article 14, paragraphe 3 (1). Si tel est le cas, **la préoccupation exprimée au paragraphe 81 ci-dessus concernant le champ d'application vague et large d'une disposition s'applique également ici. Il est recommandé de revoir cette disposition et de définir plus précisément quelles « violations flagrantes » du projet de loi pourraient conduire à la dissolution.**

85. Par ailleurs, cette disposition n'indique pas clairement dans quelles circonstances l'organisation religieuse en tant que telle est considérée comme responsable des violations pouvant conduire à sa dissolution. Comme mentionné au paragraphe 49 ci-dessus, les actes

¹⁰⁸ *Op. cit.* note de bas de page 8, paragraphe 255 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

¹⁰⁹ Voir, *mutatis mutandis*, BIDDH/OSCE et Commission de Venise, *Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle de l'Arménie sur les partis politiques*, CDL-AD(2016)038, paragraphe 51, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)038-e) selon lequel « la suspension d'un parti politique est une mesure particulièrement intrusive et exceptionnelle, qui ne doit être prononcée que dans les cas les plus graves mettant en cause de sérieuses infractions aux règles relatives aux dons ou à la reddition des comptes, et si d'autres mesures moins intrusives se sont révélées inefficaces ».

¹¹⁰ *Op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 80 (avis de 2017 du BIDDH/OSCE).

illicites commis à titre individuel par des responsables et des membres de l'organisation ne devraient pas être attribués à la communauté religieuse ou de conviction dans son ensemble, mais uniquement engager leur responsabilité pénale, administrative ou civile individuelle. Dans le cas contraire, cela reviendrait à infliger une sanction collective à l'ensemble de la communauté pour des actes qui devraient être imputés à certaines personnes, à titre individuel.

86. Par ailleurs, l'article 15 du projet de loi laisse entendre que toute activité ou presque qui irait contre l'ordre juridique, y compris des infractions relativement mineures, pourrait entraîner la dissolution de l'organisation religieuse. Cette disposition de vaste portée ne respecte pas le principe de proportionnalité et ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Les critères requis pour la dissolution/l'interdiction d'une organisation religieuse (ou de conviction) sont l'existence de violations graves et répétées, l'impossibilité d'appliquer efficacement d'autres sanctions et plus généralement, le fait que la mesure prononcée est nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à un but légitime¹¹¹. Dans sa formulation actuelle, cette disposition n'est pas conforme au principe de proportionnalité, car elle prescrit la peine la plus sévère, à savoir l'interdiction de fonctionnement, pour toute violation énoncée à l'article 4 du projet de loi. Comme noté dans les Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique, « *étant donné les nombreuses répercussions et les profondes conséquences d'un retrait de la personnalité juridique pour le statut d'une organisation religieuse ou de conviction, son financement et ses activités, toute décision en ce sens devrait constituer une solution de dernier recours* ». On notera à cet égard que par rapport à la version de 2011, le projet de loi actuel ne contient plus de disposition indiquant que la dissolution d'une organisation serait une mesure de dernier recours¹¹². L'article en question précisait que la dissolution n'était possible que « lorsque les autres mesures visant à faire cesser ou à prévenir la violation sont épuisées ou lorsqu'il ne peut être mis un terme aux violations par d'autres moyens ». Cette garantie étant importante pour assurer la proportionnalité des décisions de dissolution, **il est recommandé de réintroduire une telle disposition dans le projet de loi.**

87. Compte tenu de ce qui précède, **le projet de loi devrait être plus précis en ce qui concerne les violations du projet de loi susceptibles d'être sanctionnées par une dissolution et leurs auteurs, prévoir un mécanisme d'avertissements et de sanctions plus progressives avant la dissolution, tout en indiquant expressément la nécessité de respecter le principe de proportionnalité dans l'application de ces dispositions.**

88. Enfin, comme l'ont expliqué les autorités lors de la visite, il est entendu que les organisations religieuses disposent de recours effectifs pour contester les sanctions appliquées en vertu du projet de loi, et notamment le droit de saisir une juridiction de degré supérieur conformément au droit procédural en vigueur, qui n'est pas examiné dans le présent avis conjoint.

6. Dispositions transitoires et obligation de réenregistrement en tant qu'organisation religieuse

89. Les dispositions transitoires et finales indiquent que « *[d]ans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les organisations religieuses mettent leurs chartes en conformité avec ses dispositions* ». Ce délai semble relativement raisonnable pour respecter l'article 8, paragraphe 5 du projet de loi. En revanche, les dispositions transitoires ne devraient pas être interprétées dans la pratique comme exigeant le réenregistrement des organisations religieuses existantes. En effet, lorsque de nouvelles dispositions régissant les communautés religieuses ou de conviction sont introduites, les règles transitoires devraient garantir les droits des communautés existantes. Elles ne devraient pas exiger la présentation

¹¹¹ *Op. cit.* note de bas de page 2, paragraphe 99 (avis intérimaire conjoint de 2010). Voir également *op. cit.* note de bas de page 86, paragraphe 92 (Avis conjoint BIDDH/OSCE-Commission de Venise de 2012 relatif à la loi sur la liberté de conviction religieuse de la République d'Azerbaïdjan).

¹¹² *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 86 (avis conjoint de 2011).

d'une nouvelle demande d'octroi de la personnalité juridique conformément aux nouveaux critères, sauf si l'État peut démontrer que les restrictions prévues sont nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi¹¹³. Par conséquent, les nouvelles exigences (y compris le nombre minimum de membres) ne devraient pas s'appliquer aux organisations religieuses existantes et il devrait y avoir une forte présomption de conformité de ces dernières avec les dispositions de la nouvelle loi. **Ce point devrait être précisé dans le projet de loi.**

I. Contrôle des activités des organisations religieuses

90. L'article 16 du projet de loi prévoit un contrôle de l'organe agréé en cas de plainte émanant de personnes physiques ou morales faisant état d'activités illégales des organisations religieuses (article 16, paragraphe 1 (1)), en cas de signalement par un organisme public ou une collectivité locale de « violations commises par une personne physique ou une organisation religieuse » (article 16, paragraphe 1 (2)) ou lorsque des informations contenues dans les rapports présentés par l'organisation religieuse font apparaître des violations des obligations légales (article 16, paragraphe 1 (3)).

91. Tout d'abord, on ignore pourquoi l'article 16, paragraphe 1 (2) – s'il concerne les violations commises par le responsable ou par un membre d'une organisation religieuse – contient le terme « personne physique ». Comme indiqué au paragraphe 49 ci-dessus, la responsabilité d'actes illicites commis par des dirigeants et des membres individuels ne devrait être attribuée à une communauté religieuse (ou de conviction) que si ces pratiques sont imputables à l'organisation, c'est-à-dire si elles sont une conséquence directe des ordres de ses responsables, ou sont prescrites spécifiquement par sa doctrine, ses convictions ou ses enseignements et sont encouragées ou tolérées par ses responsables. Il serait préférable d'inclure ici une référence au « **représentant de l'organisation religieuse** ».

92. Ensuite, l'article 16 ne donne que très peu d'informations sur les droits procéduraux des organisations religieuses dans ce domaine. Comme mentionné au paragraphe 79 ci-dessus et recommandé dans l'avis conjoint de 2011¹¹⁴, **les organisations religieuses devraient bénéficier de procédures et de délais raisonnables pour mettre un terme aux violations constatées ; le projet de loi devrait être complété sur ce point.** Par ailleurs, il n'est pas précisé si certaines sanctions peuvent être appliquées de manière indépendante par l'organe agréé ou avec l'accord d'un autre « organe compétent », dont on ignore s'il s'agit d'un tribunal ou d'une autre entité. **Cet aspect devrait être clarifié dans le projet de loi.**

93. L'article 16, paragraphe 2 du projet de loi évoque la possibilité pour l'organe agréé de « *solliciter l'avis d'un autre organe compétent sur les questions qu'il lui indique* ». On ignore quel serait cet autre organe et sur quels sujets il pourrait être consulté. Comme mentionné aux paragraphes 57 et 59 ci-dessus, les droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression excluent toute appréciation par l'État de la légitimité des convictions religieuses ou des moyens utilisés pour les exprimer¹¹⁵. Un tel avis ne devrait donc pas porter sur la légitimité des convictions et/ou activités en question.

¹¹³ *Op. cit.* note de bas de page 7, paragraphe 36 (Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique).

¹¹⁴ *Op. cit.* note de bas de page 3, paragraphe 7 Recommandation R (avis conjoint de 2011).

¹¹⁵ Voir BIDDH/OSCE, *Comments on the Draft Amendments to the Legal Framework on Religious Freedom and Religious Organisations of Kazakhstan*, 2009, paragraphe 60.

J. Recommandations relatives à la préparation et à l'adoption du projet de loi

94. Enfin, il est entendu que le ministre de la Justice a mené des consultations publiques, à la fois en ligne¹¹⁶ et en face à face lors de la préparation de la précédente version de 2017 du projet de loi qui avait été examinée par le BIDDH/OSCE, ce dont il faut se féliciter. Dans la Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise souligne que le public devrait avoir la possibilité de « fournir un authentique apport » au processus législatif¹¹⁷. Dans plusieurs avis, elle a également recommandé « une information et une communication préalables adéquates sur le projet de loi, associées à des consultations avec l'ensemble des parties concernées »¹¹⁸. Les engagements de l'OSCE demandent que les lois soient adoptées « au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus »¹¹⁹. Les contributions reçues lors de la phase de consultation en ligne sur la version de 2017 du projet de loi ont toutes été publiées sur le site web du ministère de la Justice¹²⁰. Ce dernier précise également dans quelle mesure les commentaires/contributions reçus dans ce cadre ont été pris en considération et intégrés dans une version révisée du projet de loi¹²¹, ce qui est positif et constitue une bonne pratique. En revanche, on ignore si la même chose a été faite pour les commentaires et les contributions reçus lors des consultations en face à face.

95. Le législateur arménien est encouragé à poursuivre des consultations ouvertes, étendues et effectives sur le projet de loi, notamment avec les représentants de diverses communautés religieuses ou de conviction, à toutes les étapes du processus législatif jusqu'à l'adoption du texte.

¹¹⁶ Le projet de loi a fait l'objet de consultations publiques en ligne pendant deux mois, du 1^{er} juin 2017 au 31 juillet 2017, voir <https://www.e-draft.am/projects/246>.

¹¹⁷ CDL-AD(2016)007, paragraphe 50 (p. 13)

¹¹⁸ Voir CDL-AD(2017)022, Hongrie – Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national, paragraphe 55.

¹¹⁹ Document de Moscou de 1991, paragraphe 18.1.

¹²⁰ Voir <https://www.e-draft.am/projects/246/digest?page=1>.

¹²¹ Voir <https://www.e-draft.am/projects/246/digest>.