



Strasbourg, 22 mars 2007

Avis n° 424 / 2007

CDL-AD(2007)005
Or. Angl.

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

AVIS

**CONCERNANT LE PROJET DE LOI
SUR LE STATUT JURIDIQUE D'UNE ÉGLISE,
D'UNE COMMUNAUTÉ RELIGIEUSE
ET D'UN GROUPE RELIGIEUX**

DE « L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 70^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2007)**

sur la base des observations de

**M^{me} Finola FLANAGAN (membre, Irlande)
M. Hubert HAENEL (membre suppléant, France)
M. Hans-Heinrich VOGEL (membre, Suède)**

I. Introduction

1. *Dans une lettre datée du 19 janvier 2007, M. Manesvki, ministre de la Justice, a demandé à la Commission de Venise d'examiner le projet de loi sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux (CDL(2007)015).*
2. *M^{me} Finola Flanagan et M. Hans-Heinrich Vogel, membres de la Commission de Venise, ainsi que M. Hubert Haenel, membre suppléant, ont été désignés à cette fin et ont présenté leurs observations concernant la version anglaise du projet de loi fournie par les autorités.*
3. *Le Conseil consultatif du panel d'experts du BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction (appelé ci-après « Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH) avait également été invité à évaluer le projet de loi et avait présenté des observations séparées (CDL(2007)016).*
4. *Le 6 mars 2007, une réunion a été organisée au ministère de la Justice à Skopje, avec le groupe de rédaction du projet de loi, dirigé par le ministre de la Justice et M. Mucuski, directeur de la Commission des relations avec les communautés religieuses, des fonctionnaires de gouvernement, des représentants des cinq principales communautés religieuses, M. Robbers, expert et professeur à l'université de Trier (Allemagne), représentant de l'OSCE/BIDDH, ainsi qu'une délégation de la Commission de Venise comprenant M. Hans-Heinrich Vogel et M^{me} Caroline Martin.*
5. *La délégation de la Commission de Venise profite de cette occasion pour remercier une fois de plus les autorités pour l'organisation de la réunion du 6 mars qui a permis des discussions intéressantes, ouvertes, éclairantes et fructueuses entre tous les participants.*
6. *L'avis qui suit a été rédigé sur la base des observations de M^{me} Flanagan et de MM. Haenel et Vogel et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16 et 17 mars 2007).*

II. Informations générales

A. Le projet de loi

7. *Le projet de loi en question est le résultat d'un long processus de rédaction lancé par les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».*
8. *Le projet examiné constitue la troisième version depuis l'année 2005. Le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH avait été impliqué dans ce processus et avait déjà fourni deux séries d'observations.*
9. *Selon le ministre de la Justice, le projet de loi examiné sera présenté au Parlement avant la fin d'avril 2007. En attendant, de nouvelles discussions doivent avoir lieu avec les communautés religieuses et les organes ministériels.*

B. La situation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

10. *La situation dans le pays concernant les entités religieuses et la législation régissant leur fonctionnement est complexe et controversée. Il existe environ 35 communautés religieuses réglementées par la loi actuelle parmi lesquelles 26 sont enregistrées. Les différents groupes religieux ont appris au cours des siècles à vivre ensemble dans le même pays. On peut considérer que les orthodoxes sont majoritaires dans l'ensemble du pays, alors que certaines régions ou zones spécifiques sont peuplées en majorité de musulmans.*

11. Historiquement, les entités religieuses ont toujours joué un rôle important dans la société, dans l'enseignement et la protection sociale, bien qu'elles soient séparées de l'Etat.

12. Les questions religieuses et les questions politiques ont toujours été étroitement liées.

III. Remarques générales

13. L'avis qui suit concerne la compatibilité du projet de loi sur « le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux » dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » avec la Convention européenne des Droits de l'Homme¹ pour ce qui concerne la liberté de religion. Il prend également en compte les principes majeurs des Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, établies par le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH en concertation avec la Commission de Venise (CDL-AD(2004)028).

14. Lorsqu'ils ont examiné le projet de loi, les experts ont gardé à l'esprit que les Etats parties à la CEDH disposent d'une marge d'appréciation particulièrement large en ce qui concerne les relations entre l'Eglise et l'Etat et pour le choix des politiques et des règles qu'ils appliquent dans ce domaine. Cependant, même si la marge d'appréciation est large et même si des solutions diverses ont été trouvées selon les pays, il ne faut pas pour autant que les droits et libertés énoncés dans la CEDH soient menacés. Il convient donc d'interpréter les remarques qui suivent dans cette optique.

15. Les analyses du projet de loi effectuées par le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont parvenues aux mêmes conclusions et étaient complémentaires.

16. Le projet de loi respecte un grand nombre des principales exigences internationales en protégeant la liberté de religion ou de conviction et en offrant un cadre positif pour son exercice et sa pratique ; l'article 3, par exemple, garantit la liberté de religion plus ou moins dans les termes de l'article 9(1) de la CEDH.

17. Toutefois, de très nombreux points demeurent problématiques et ne respectent pas d'importantes normes internationales.

IV. Observations sur le fond

A. Liberté de religion

18. L'article 9 de la CEDH et la jurisprudence pertinente de la Cour constituent les critères essentiels dans le domaine de la liberté de religion.

19. L'article 9 de la CEDH garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion dans les termes suivants :

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

¹ « L'ex-République yougoslave de Macédoine » a adhéré à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en 1997 et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDGP) en 1991.

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

20. Les protections définies à l'article 10 de la CEDH concernant la liberté d'expression et à l'article 11 de la CEDH concernant la liberté de réunion et d'association sont étroitement associées à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

21. Les dispositions générales du projet de loi sur la liberté de religion (essentiellement les articles 3 à 8) visent à première vue à garantir la liberté de manifester sa religion sans autres restrictions que celles imposées par la Constitution et les motifs prévus à l'article 9 § 2 de la CEDH.

22. En effet, la Commission de Venise se félicite de ce que le projet d'article prévoit que toute personne a droit à la liberté de croyance, de pensée et de conscience.

23. Néanmoins, la Commission fait remarquer que cette liberté ne doit pas être limitée aux citoyens mais concerner toutes les personnes résidant sur le territoire de l'Etat.

24. La Commission de Venise recommande donc que cette exigence soit précisée, notamment en ce qui concerne la version anglaise du projet d'article 5.1 concernant la création d'une entité religieuse, qui ne doit pas être réservée aux seuls « citoyens ».

25. La Commission de Venise se félicite du libellé du projet d'article 6.2 qui demande apparemment aux organes de l'Etat de « créer des conditions permettant à une église, une communauté religieuse ou un groupe religieux de fonctionner sans entraves ».

26. Cette disposition traduit apparemment le caractère positif de l'obligation de l'Etat d'assurer la jouissance pacifique des droits garantis par l'article 9².

27. Cependant, le projet d'article 7 déclare que la liberté de manifester sa religion ne peut être « limitée par la loi que si cela est indispensable aux intérêts de *la sécurité nationale*, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la morale, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui ».

28. La Commission de Venise rappelle aux rédacteurs qu'il est important de noter que la « sécurité nationale » n'est pas reconnue comme un motif acceptable de restriction de la liberté de manifester sa religion et que cette mention doit donc être supprimée.

29. En outre, la Commission de Venise considère excessif de dire qu'une église, etc., ne doit pas être autorisée à « influencer » des personnes quand au choix de leur religion ou de leur affiliation (projet d'article 8). Il y a un droit d'exprimer ses opinions, de proclamer ou de décrire sa conviction ou sa religion et de les partager avec autrui³. Ces activités sont couvertes par le droit à la liberté de manifester sa religion et ses convictions ainsi que par le droit à la liberté d'expression.

² CEDH, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, Arrêt du 20 septembre 1994, § 47.

³ CEDH, *Kokkinakis c. Grèce*, Arrêt du 25 mai 1993, § 31.

B. Statut juridique des entités religieuses

30. Lorsqu'il énumère trois types d'entités religieuses, le projet de loi introduit une distinction qui semble à la Commission de Venise peu claire et particulièrement inadaptée au regard de l'exigence internationale de non discrimination entre les entités religieuses, qu'elles soient ou non enregistrées.

31. Le projet de loi établit une distinction entre une « église », une « communauté religieuse » et un « groupe religieux ». Ces distinctions existent déjà dans la Constitution⁴. En outre, selon l'explication donnée à la réunion du 6 mars 2007, il n'y aurait en fait que deux catégories distinctes : les termes « église » et « communauté » seraient considérés comme synonymes afin de couvrir les chrétiens et les musulmans, alors que les « groupes religieux » concerneraient les communautés moins importantes.

32. Par contre, un « groupe religieux » est défini comme étant une « association volontaire de personnes physiques ayant les mêmes convictions religieuses qui ne sont pas celles d'une église ou d'une communauté religieuse enregistrée ».

33. Les trois types d'entités sembleraient couvrir des communautés constituées par référence à des convictions religieuses. Toutefois, on ne voit pas du tout quelles sont les différences entre les trois types d'entités. La définition d'une « église » et d'une « communauté religieuse » n'est pas assez précise pour permettre de les distinguer d'un « groupe religieux ». On ne comprend pas bien pourquoi un « groupe religieux » est défini comme étant « une association volontaire », alors que les deux autres entités ne le sont pas. On ne voit pas du tout clairement si ces définitions répondent à un objectif légitime.

34. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'éviter ces distinctions ou de préciser davantage l'objectif ainsi recherché.

35. En outre, la Commission de Venise rappelle aux rédacteurs que, selon les normes internationales, les garanties concernant la liberté de religion ne sont subordonnées à aucune sorte de procédure spécifique d'enregistrement des entités religieuses ; elles doivent s'appliquer à n'importe quelle entité religieuse, sans aucune condition d'affiliation ni d'enregistrement.

36. La Commission de Venise estime qu'un projet de loi qui ne se réfère qu'aux entités religieuses désireuses d'acquérir la personnalité morale pour pouvoir bénéficier des principes et des droits énoncés dans la loi pourrait être compris comme visant à empêcher les entités religieuses qui ne veulent pas être enregistrées d'exercer librement leur religion.

37. Il s'agit d'une question extrêmement importante qui mérite d'être clarifiée, puisque les restrictions des libertés garanties par les articles 9, 10 et 11 de la CEDH doivent répondre à un des buts légitimes énoncés dans ces articles.

⁴ Article 19 :

(1) La liberté de la confession est assurée.

(2) Est garantie une expression libre et publique de la foi individuelle ou en commun avec autrui.

(3) L'Eglise orthodoxe macédonienne, la Communauté religieuse islamique de Macédoine, l'Eglise catholique et les autres communautés confessionnelles et groupes religieux sont séparés de l'Etat et sont égaux devant la loi.

(4) L'Eglise orthodoxe macédonienne, la Communauté religieuse islamique de Macédoine, l'Eglise catholique et les autres communautés confessionnelles et groupes religieux sont libres de créer des écoles religieuses et des établissements sociaux et de bienfaisance dans le cadre et la procédure définie par la loi.

38. Par conséquent, la Commission de Venise recommande avec fermeté de préciser le statut des entités religieuses qui ne souhaitent pas s'enregistrer, afin qu'elles ne fassent pas l'objet d'une discrimination, conformément aux normes internationales.

C. Le système d'enregistrement

a) Les normes

39. Le projet de loi examiné décrit dans les articles 9 à 17 un système détaillé d'enregistrement des églises, des communautés et des groupes.

40. À cet égard, la Commission juge utile de commencer par rappeler les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses⁵ ainsi que les principes élaborés par la CEDH en ce qui concerne l'enregistrement des entités religieuses.

41. Le fait qu'une église doive être enregistrée pour pouvoir fonctionner constitue une ingérence avec le droit d'une église requérante et des autres requérants à la liberté de religion telle que garantie par l'article 9 § 1 de la Convention⁶.

42. Toute ingérence avec la liberté de religion doit répondre aux exigences de l'article 9.2 de la CEDH, c'est-à-dire qu'elle doit être « prévue par la loi », poursuivre un but légitime et être « nécessaire dans une société démocratique »⁷.

43. L'exigence qu'une restriction soit « prévue par la loi » vise à empêcher la possibilité d'une ingérence arbitraire avec le droit. Pour cela, il faut veiller à ce que les personnes concernées par la loi connaissent les règles. Une loi doit être libellée de manière suffisamment précise pour permettre à ceux qui veulent exercer leur droit de régler leur comportement et de connaître les conséquences de leurs actes. Les lois doivent indiquer la portée du pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités pour réglementer l'exercice du droit et les circonstances dans lesquelles le pouvoir discrétionnaire sera exercé de manière à éviter toute risque de décision arbitraire.

44. Les restrictions doivent viser un but légitime, et donc être « nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Les « buts légitimes » pour lesquels l'Etat peut restreindre l'exercice de droits qualifiés doivent être définis très précisément⁸.

45. Lorsqu'il s'agit de décider si une restriction est « nécessaire dans une société démocratique », il faut respecter le test de proportionnalité et se demander si la restriction répond à un besoin social impérieux, si elle est « proportionnée » au but légitime poursuivi, et si les motifs de cette restriction sont « pertinents et suffisants ».

46. Le pluralisme est « consubstantiel » à une société démocratique au sens de la Convention⁹. La liberté religieuse implique la liberté de manifester sa religion en privé et en public collectivement, ce qui renvoie particulièrement à la question de l'enregistrement des églises, des communautés et des groupes religieux. Si dans certaines circonstances il peut être nécessaire de limiter la liberté de manifester sa religion lorsque plusieurs religions coexistent,

⁵ Voir le point F.1 des Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, élaborés par le Panel consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conviction de l'OSCE/BIDDH en consultation avec la Commission de Venise (CDL-AD(2004)028).

⁶ CEDH, *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, Arrêt du 13 décembre 2001, § 105.

⁷ CEDH, *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, Arrêt du 13 décembre 2001, § 106.

⁸ CEDH, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, Arrêt du 26 novembre 1991, § 59.

⁹ CEDH, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, Arrêt du 13 décembre 2001, § 114.

de manière à « assurer le respect des convictions de chacun »¹⁰, l'Etat doit rester neutre et impartial et ne pas « ... enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais [...] s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent »¹¹. Le fait d'évaluer la légitimité de convictions religieuses ou de « [favoriser] un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée » constituerait une atteinte à la liberté de religion¹².

47. Lorsqu'il légifère dans le domaine religieux, un Etat doit demeurer neutre et impartial¹³.

b) Caractère obligatoire de l'enregistrement d'une entité religieuse

48. Selon l'article 9.1 de la CEDH, les garanties de la liberté de religion ne sont subordonnées à aucune sorte de système d'enregistrement spécifique des entités religieuses.

49. La Commission de Venise estime que le libellé du projet de loi ne précise pas clairement si une entité religieuse (église, communauté, groupe) est obligée d'être ou non enregistrée. Il ne précise pas non plus clairement si le non enregistrement d'une entité religieuse signifie que ses membres ne peuvent pas pratiquer leur religion.

50. La délégation a été informée lors de la réunion du 6 mars que selon la Constitution, les membres de tout groupe – enregistré ou non – peuvent librement pratiquer leur religion ou leur convictions. Ce droit est protégé par la Constitution et les membres des groupes qui ne sont pas enregistrés peuvent pratiquer leurs convictions sans aucun problème du moment qu'ils ne menacent pas l'ordre public ni « les droits d'un autre groupe ».

51. La Commission de Venise estime que le projet de loi doit préciser clairement que les membres d'entités non enregistrées peuvent exercer et pratiquer librement leurs convictions.

52. La Commission rappelle que si l'absence d'enregistrement d'une entité religieuse l'empêche de fonctionner, cela revient à une ingérence au sens de l'article 9 § 2 de la CEDH.

c) Possibilité d'enregistrement

53. Il semble que l'article 9 du projet de loi remplace l'article 8 du projet précédent qui a fait l'objet de commentaires du Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH en mai 2006. Cet article 8, qui était plutôt controversé, stipulait : « Seulement une église, une communauté religieuse ou un groupe religieux peuvent être enregistrés pour chaque confession ».

54. Le Conseil consultatif a estimé que la disposition en question n'était pas compatible avec l'article 9 CEDH et d'autres instruments internationaux dans la mesure où elle « pouvait être interprétée comme empêchant l'enregistrement des mouvements dissidents des églises, communautés religieuses ou groupes religieux existants. Elle pouvait aussi signifier qu'il était interdit d'enregistrer des églises, des communautés religieuses ou des groupes religieux concurrentiels ».

55. À cet égard, il convient de mentionner que toutes les communautés religieuses représentées à la réunion du 6 mars ont déclaré regretter la suppression de l'ancien article 8.

56. Malgré la suppression de l'ancien article 8 controversé, le projet actuel, et notamment l'article 9, est loin d'être satisfaisant à divers titres et semble viser un objectif identique à celui de l'ancien article 8, mais par d'autres moyens.

¹⁰ Ibid., § 115.

¹¹ Ibid., § 116.

¹² Ibid., § 117.

¹³ CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, Arrêt du 30 janvier 1998, § 57.

57. D'ailleurs, le projet d'article 9.3 prévoit qu'une entité religieuse (église, etc.) « sera enregistrée... si elle n'est pas déjà enregistrée, au sens de la présente loi ».

58. La Commission de Venise considère qu'il ne ressort pas clairement de ce libellé que la même entité religieuse ne peut pas être enregistrée plus d'une fois ou si l'expression « n'est pas déjà enregistrée » signifie que le Tribunal d'enregistrement (qui est l'organe responsable en la matière) doit évaluer les caractéristiques individuelles de chaque église, communauté religieuse ou groupe religieux et exercer un pouvoir discrétionnaire en n'enregistrant qu'une seule « dénomination » de cette entité religieuse.

59. Des églises peuvent se diviser : cela s'est déjà produit plusieurs fois dans l'histoire et cela peut encore se produire à l'avenir. Une église peut se diviser en plusieurs courants appartenant à la même religion, et chaque courant doit pouvoir être enregistré et acquérir la personnalité morale, en plus d'autres droits. S'il ne pouvait pas être enregistré, cela constituerait une grave violation des normes internationales concernant la liberté de religion.

60. En outre, le projet de loi confierait à une autorité publique – à savoir le tribunal responsable de l'enregistrement – le pouvoir discrétionnaire d'évaluer et de comparer les ressemblances ou les différences entre des entités religieuses et par conséquent de se lancer dans des discussions théologiques. Selon les normes internationales, cela constituerait une ingérence inutile des organes de l'Etat dans la liberté de religion ou de conviction. De plus, la Commission estime que la mention dans le projet d'article 9.4 de l'expression « même identité », par exemple, donnerait à une autorité publique le pouvoir d'évaluer les similitudes entre deux convictions religieuses, ce qui ne peut être considéré comme une attitude neutre ou impartiale mais plutôt comme une ingérence dans la liberté de religion.

61. Le libellé du projet d'article 9.4 est tout aussi imprécis et représente également un risque d'ingérence particulièrement inquiétant. Il prévoit qu'« une église, une communauté religieuse ou un groupe qui n'ont pas la même identité ou n'utilisent pas le même nom ou un nom similaire à celui d'une église, d'une communauté religieuse ou d'un groupe religieux déjà enregistrés seront enregistrés dans le registre pertinent ».

62. Lors de la réunion du 6 mars, la délégation a demandé aux rédacteurs d'expliquer la signification de ces deux articles.

63. Tout en reconnaissant et en rappelant le droit de chacun d'exprimer ses convictions, les rédacteurs estimaient en ce qui concernait l'enregistrement qu'il ne fallait pas permettre qu'une église ou une entité religieuse entretiennent la confusion parmi les croyants en ayant le même nom qu'une autre église. Ils considéraient que l'Etat avait le devoir de protéger le public contre tout risque de confusion et qu'il devrait donc pouvoir refuser d'enregistrer toute entité religieuse qui ne se distinguerait pas suffisamment d'autres entités religieuses déjà enregistrées.

64. En effet, le fait que plus d'une dénomination ou communauté d'une église, d'une communauté religieuse ou d'un groupe religieux puisse être enregistrée, entraîne dans le pays d'importantes controverses publiques¹⁴. En particulier, les rédacteurs estiment que l'enregistrement de l'« Archevêché orthodoxe d'Ohrid » serait une source de conflit avec l'« Eglise orthodoxe de Macédoine » déjà enregistrée.

65. De plus, l'attention de la délégation a été attirée sur le fait que cette question spécifique a des fondements liés tant à l'histoire qu'au contexte politique du pays.

¹⁴ Forum 18 New Service, Oslo, Norvège <http://wwwforum18.org>, 2 février 2007.

66. En outre, selon les discussions les relations entre l'Eglise et l'Etat ont toujours été très étroites. Il serait donc dangereux pour l'Etat, son intégrité et l'intérêt de ses citoyens d'accorder la personnalité morale à une entité religieuse qui pourrait soutenir des intérêts étrangers.

d) Le nom d'une entité religieuse

67. Les articles 9.4 et 10.4 du projet de loi mentionnent l'impossibilité pour une entité de faire enregistrer certains noms ou même d'utiliser certains termes.

68. Selon le projet d'article 9.4, une entité religieuse ne peut être enregistrée si elle a ou utilise « le même nom ou un nom similaire à celui d'une église, d'une communauté religieuse ou d'un groupe religieux déjà enregistrés », et selon le projet d'article 10.4 « le nom et les emblèmes d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux ne peuvent pas contenir les noms et emblèmes officiels d'autres Etats ».

69. Là encore, on peut se demander si ces restrictions peuvent être considérées comme légitimes au sens strict prévu par l'article 9.2 de la CEDH.

70. L'objectif visant à empêcher toute confusion pour les croyants, selon l'argument présenté lors de la réunion du 6 mars, ne peut être considéré comme un motif suffisant pour une ingérence avec leurs droits.

71. Cette disposition semble se référer à une situation spécifique dans le pays, dans lequel la dénomination est très proche de celle d'une autre église et comporte aussi le nom d'un autre Etat. Cette restriction n'est pas raisonnable dans l'hypothèse où ce nom ou ces emblèmes sont pertinents ou appropriés. Selon la Commission, cette disposition doit être supprimée.

72. À cet égard, la Commission tient à souligner qu'une loi affectant la religion ou les convictions religieuses ne doit pas avoir pour objectif de réagir à un fait ou à une situation spécifiques qui pourraient être considérés comme problématiques à un moment donné par les autorités de l'Etat ou même par une partie de l'opinion publique, si elle risque de porter atteinte à certains droits.

73. En outre, on ne peut pas considérer non plus que le nom d'une entité religieuse doit être protégé par les autorités de l'Etat de la même façon qu'un nom protégé en vertu de la loi sur la propriété intellectuelle ou de la loi sur les marques déposées qui interdirait, par exemple, une autre utilisation du même nom afin d'empêcher toute confusion parmi les consommateurs.

74. On ne peut assimiler l'enregistrement d'une entité religieuse à celui d'une marque. Cela d'autant plus que dans ce dernier cas, il faut prouver la nouveauté et l'originalité de la marque, ce qui serait difficile à prouver dans le cas de la religion orthodoxe. Outre la nouveauté et l'originalité, l'objectif de protection des consommateurs exige qu'il y ait un élément distinctif. Or, il existe bien un élément distinctif car dans la question contreversée en cours dans le pays, une église se réfère à un Etat, tandis qu'une autre se réfère à un autre Etat. Il n'est donc pas pertinent d'assimiler l'enregistrement du nom d'une entité religieuse au dépôt et à la protection des marques.

75. Pour la Commission, il ne semble pas que les restrictions proposées dans le projet de loi concernant le droit d'enregistrement soient justifiables. Dans certaines circonstances, une activité illégale mettant en danger l'ordre public peut justifier une ingérence avec la liberté de religion, à condition qu'il existe une preuve de cette menace, mais le projet de loi ne prévoit pas la fourniture d'une preuve comme condition préalable à un refus d'enregistrement.

e) Formalités concernant les demandes d'enregistrement

76. Les articles 12 et 13 du projet de loi énumèrent les formalités à accomplir.

77. Les exigences, qui semblent être trop importantes tout en ayant des objectifs vagues, méritent d'être simplifiées. En outre, la Commission de Venise met en doute une fois de plus la légalité de certaines de ces exigences en vertu du droit international. L'entité religieuse doit présenter un « programme ». Bien qu'il ait été expliqué à la délégation que cette exigence était purement formelle et que le tribunal n'examinerait pas le contenu de ce programme, la Commission recommande cependant de supprimer cette mention. Celle-ci serait probablement considérée comme une ingérence illégale dans la liberté de religion, d'autant plus que le caractère formel de cette exigence et de toutes les autres n'est pas précisé clairement dans le projet de loi.

78. Les mêmes réserves s'appliquent à la nécessité de prouver la nationalité ou la résidence permanente du fondateur de l'entité religieuse. La Commission se demande en outre pourquoi il faudrait désigner un fondateur ou même s'il devrait y avoir un fondateur pour chaque entité religieuse.

79. Le libellé du projet d'article 13 prête également à controverse. Il serait difficile de fournir une « description des emblèmes et des signes utilisés par » une entité religieuse, puisqu'au cours des siècles de nombreux signes de ce type ont été créés et que beaucoup d'autres pourraient être également créés à l'avenir. De la même façon, il est trop exigeant de demander de décrire « le mode d'expression de la foi et les activités du culte » ni la « région où l'église [etc.] ... aura ses activités ». Si ces informations sont demandées afin que le tribunal d'enregistrement puisse évaluer la validité des convictions ou les activités de l'église, la Commission ne peut que répéter que cela n'est pas acceptable.

80. La délégation a appris que ces procédures spécifiques étaient déjà en vigueur et qu'il ne s'agissait que de formalités. Elles figuraient dans le projet à la demande des entités religieuses déjà enregistrées. À cet égard, la Commission de Venise invite instamment les communautés religieuses à prendre en compte l'évolution des normes du droit international.

81. Les exigences contenues dans le projet de loi concernant la procédure d'enregistrement pourraient porter préjudice à une entité religieuse et même aux droits fondamentaux de ses membres en matière de liberté de religion.

82. La même remarque vaut pour l'article 15 du projet de loi, qui précise que toutes les informations requises doivent être mentionnées dans la décision d'enregistrement d'une entité religieuse par le tribunal. L'obligation de mentionner la « région » dans laquelle un groupe religieux tiendra ses activités, par exemple, pourrait porter atteinte à la liberté d'exercice d'une religion ou d'une conviction.

83. La délégation a appris que ces exigences visaient essentiellement à informer le public, qui a accès à ces données. La Commission de Venise estime que ce but pourrait être atteint par d'autres moyens et rappelle aux rédacteurs que le droit à la liberté de religion et de conviction implique le droit de l'exercer partout et non dans des espaces limités.

D. Cérémonies, prières et rites religieux

84. La Commission de Venise comprend que les dispositions du projet d'article 18.1 doivent être entendues comme autorisant l'organisation de services religieux publics et privés, et elle s'en félicite.

85. Cependant, l'évaluation précédente effectuée par le groupe consultatif de l'OSCE/BIDDH en 2006 reste toujours valide.

86. Selon le projet de loi, il est possible d'interdire des services religieux qui « portent atteinte à la paix et à l'ordre publics » où qu'ils soient organisés, et pas seulement « dans d'autres locaux et lieux publics et privés » que ceux prévus au projet d'article 18.1.

87. Selon la Commission de Venise, le fait de ne permettre l'accomplissement de « rites religieux dans un local religieux » qu'à « un membre d'une église [etc.] enregistrés ou une personne autorisée par cette entité » est excessif.

88. Il convient en outre de définir l'expression « rites religieux » afin de connaître la portée de cette restriction.

89. Le projet d'article 18.5 crée une infraction pénale. On ne sait cependant pas très bien ce que recouvre l'expression « le fait de se faire passer pour un responsable et l'abus de vêtements et d'insignes religieux ». Puisque ces comportements sont considérés comme des infractions pénales, cette disposition doit être clarifiée pour permettre aux personnes de se comporter de manière appropriée.

90. En ce qui concerne les « permis de construction » prévus au projet d'article 19, on ne voit pas bien pourquoi il est nécessaire d'avoir une disposition spéciale concernant le permis de construire un local religieux. Cette question devrait normalement relever de la loi générale en matière de construction. La disposition selon laquelle les autorités octroient un permis pour la construction d'un local religieux « en fonction d'un avis donné préalablement par une église [etc.] enregistrés... » est problématique, car elle pourrait avoir pour effet de limiter les activités des nouvelles églises ou entités en leur demandant de dépendre d'autres églises enregistrées. On ne voit pas bien si cette limitation répond à un objectif légitime ou si elle est proportionnée. La Commission de Venise recommande de supprimer cette disposition ou au moins de préciser que l'avis d'une entité enregistrée n'est pas opposable.

E. Instruction religieuse

91. Lors de la réunion de Skopje, la délégation a appris que les dispositions pertinentes visaient essentiellement deux objectifs principaux : premièrement, permettre à toute entité religieuse d'organiser elle-même son instruction religieuse ; et, deuxièmement, permettre de dispenser dans les établissements publics, par exemple les écoles publiques, un enseignement religieux différent de celui dispensé par les entités religieuses.

92. Cependant, ce double objectif n'apparaît pas clairement dans le projet de loi et mérite donc d'être clarifié.

93. Selon l'article 21 du projet de loi une église etc. « a le droit d'organiser un enseignement religieux ». L'article prévoit que cet enseignement « doit avoir lieu dans les locaux où les rites religieux et autres formes de manifestations publiques de la religion sont organisés, ainsi que dans d'autres locaux et lieux publics et privés, à condition que l'organisation de cet enseignement ne porte pas atteinte à la paix et à l'ordre publics ».

94. D'une manière générale, l'Etat peut réglementer l'enseignement. Cependant, la loi ne doit pas limiter la liberté de manifester sa religion autrement que pour un but légitime. Compte tenu des observations précédentes concernant les exigences de l'enregistrement, si cette partie du projet de loi ne s'applique qu'aux entités enregistrées, une telle limitation dans le domaine de l'enseignement n'est pas légitime. La Commission de Venise recommande de préciser cette question.

95. Enfin, en ce qui concerne l'enseignement religieux qui serait fourni dans les établissements publics, la Commission de Venise considère que le projet de loi doit mentionner que cet enseignement doit respecter la diversité des religions et des convictions.

V. Conclusions

96. Le projet de loi reprend les principes généraux concernant la garantie de la liberté de religion ou de conviction en termes réels.

97. Cependant, les détails du projet sont souvent peu précis quant à leur portée et leurs objectifs et nécessitent de nouveaux amendements afin d'éviter toute discrimination ou toute ingérence illégale de l'Etat dans les droits des entités religieuses et de leurs membres.

98. En particulier, il faut revoir attentivement le statut et les droits des entités religieuses non enregistrées, la procédure d'enregistrement et les questions apparentées, la liberté de religion et de pratique religieuse.

99. La Commission de Venise souligne qu'une nouvelle loi affectant la religion ou les convictions religieuses ne doit pas seulement officialiser une situation existante considérée auparavant comme satisfaisante dans le pays.

100. Une nouvelle loi sur la liberté de religion doit créer un cadre approprié pour l'exercice présent et futur des droits pertinents dans le respect des normes internationales applicables telles qu'elles sont interprétées par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

101. Le respect des normes internationales est essentiel pour un pays qui, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a ratifié la CEDH et d'autres instruments internationaux et qui inscrit la législation internationale dans son droit interne.

102. La Commission de Venise comprend les situations particulières prévalant dans le pays dans le domaine religieux, mais elle est pleinement convaincue qu'il est possible de trouver une solution répondant à ces besoins spécifiques tout en respectant les normes internationales.

103. La Commission de Venise invite instamment les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à modifier le projet de loi et reste à leur disposition pour les y aider.