



Strasbourg, le 19 mars 2012

CDL-AD(2012)004
Or.ang.

Avis n° 664/2012

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LA LOI CCVI DE 2011
SUR LE DROIT A LA LIBERTE DE CONSCIENCE ET DE RELIGION
ET LE STATUT JURIDIQUE DES EGLISES, CONFESSIONS ET
COMMUNAUTES RELIGIEUSES DE HONGRIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 90^{ème} session plénière
(Venise, 16-17 mars 2012)

Sur la base des observations de

M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)
M. Jan VELAERS (Membre, Belgique)
M. Vojin DIMITRIJEVIC (Membre, Serbie)

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	3
II.	Observations liminaires et générales.....	3
III.	QUESTIONS EXAMINEES.....	6
A.	LIBETE DE RELIGION ET DE CONSCIENCE	6
a)	Liberté de conscience.....	6
b)	Limites imposées aux activités religieuses.....	6
B.	EGLISES ET GROUPES RELIGIEUX.....	6
a)	La reconnaissance ne peut être une condition préalable à la création d'une église	6
b)	Acquisition de la personnalité juridique	7
C.	CONDITIONS DE LA RECONNAISSANCE	8
D.	PROCEDURE DE RECONNAISSANCE PROPREMENT DITE.....	12
E.	RECOURS EFFECTIFS	13
F.	RADIATION D'EGLISES EXISTANTES	14
G.	EGALITE ET NON-DISCRIMINATION	14
IV.	CONCLUSIONS	16

I. INTRODUCTION

1. Le 20 janvier 2012, répondant à une lettre de M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. János Martonyi, Ministre hongrois des affaires étrangères, a demandé à la Commission de Venise de rendre des avis sur les nouvelles lois adoptées par la Hongrie sur l'appareil judiciaire, la liberté de religion et les élections législatives.

2. Le présent avis porte sur la Loi CCVI sur le droit à la Liberté de conscience et de religion et le Statut juridique des Eglises, Confessions et Communautés religieuses (CDL-REF (2012)009), dénommée ci-après la « Loi ».

3. La Commission de Venise a désigné MM. Christoph Grabenwarter, Jan Velaers et Vojin Dimitrijevic rapporteurs ; ils ont travaillé sur une version anglaise de la Loi remise par les autorités.

4. Les 20 et 21 février 2012, une délégation de la Commission - composée de MM. Vojin Dimitrijevic, Wolfgang Hoffmann-Riem, Christoph Grabenwarter et de Mme Hanna Suchocka et de M. Jan Velaers, qui étaient accompagnés de MM. Thomas Markert, Schnutz Dürr et de Mme Caroline Martin, du Secrétariat - s'est rendue à Budapest pour s'entretenir de la Loi susmentionnée avec (par ordre chronologique) M. János Martonyi, Ministre des affaires étrangères, des membres d'associations religieuses du Conseil œcuménique des églises hongroises et d'autres communautés religieuses, avec M. Peter Paczolay, Président de la Cour constitutionnelle, M. Zsolt Semjén, Ministre chargé des questions religieuses et avec des membres de la Commission des droits de l'homme, des minorités et des affaires civiques et religieuses du Parlement ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Certains membres de la délégation ont également pu rencontrer des représentants de confessions moins importantes qui pourraient perdre leur statut en application de la Loi. La Commission de Venise sait gré aux autorités hongroises de leur concours à l'organisation de la visite et de leurs explications.

5. Le présent avis a été examiné par la Sous-Commission sur les droits fondamentaux (Venise, 15 mars 2012). La Commission l'a adopté lors de sa 90^{ème} session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

II. Observations liminaires et générales

6. L'objet du présent avis est d'analyser des aspects clés de la Loi au regard des droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale hongroise (dénommée ci-après la "Constitution"), de la Convention européenne des droits de l'homme (dénommée ci-après la « CEDH ») et du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (dénommé ci-après le « CCPR »), instrument ratifié par la Hongrie.

7. Lorsqu'ils ont examiné la loi, les rapporteurs ont également tenu compte des principes européens énoncés dans les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions¹, dénommées ci-après « Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise ».

8. Le présent avis repose notamment sur le résultat des discussions menées lors de la visite à Budapest et sur les précisions apportées à cette occasion. Cette visite a permis aux experts d'en savoir davantage sur le contexte de la loi ainsi que sur les préoccupations de l'Etat et des représentants religieux.

¹ CDL-AD(2004)028, adopté par la Commission de Venise (Venise, les 18 et 19 juin 2004).

9. Il convient également de lire le présent avis à la lumière de l'avis sur la nouvelle Constitution hongroise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^{ème} session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)². Par une lettre du 9 janvier 2012, adressée au Président de la Commission de Venise, M. Tibor Navracsics, Vice-Premier Ministre hongrois, a bien voulu apporter des précisions sur l'adoption des lois organiques, qui sont visées par la Loi fondamentale (Constitution).

10. La Loi examinée apporte la touche finale à un régime juridique entièrement nouveau qui se substitue au précédent, qui était régi par la Constitution de 1989 et par la Loi n° IV de 1990 sur la liberté de conscience, la religion et les églises. En vertu de cette loi, 100 personnes pouvaient demander l'enregistrement d'une église auprès d'un tribunal, à la condition qu'elles soumettent une charte sur son organisation prévoyant une structure autonome et une déclaration par laquelle ses fondateurs s'engageaient à mener des activités religieuses. Avant l'été 2011, plus de 300 églises étaient enregistrées en Hongrie en application de la Loi de 1990. Une nouvelle loi organique (la Loi n° C 2011) a alors été adoptée, puis elle a été abrogée par le Parlement le 19 décembre 2011, juste avant que la Cour constitutionnelle ne décide de l'invalider pour des motifs d'ordre procédural³.

11. La Loi examinée a été adoptée le 30 décembre 2011 ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

12. Les rapporteurs ont appris que la Loi avait été déposée au Parlement qui l'a adoptée dans le cadre d'un processus rapide. Le projet de texte à l'origine de la loi actuelle a tout d'abord été examiné le 23 décembre 2011 avec de nombreux autres textes, le dernier jour de la session parlementaire de l'année. La procédure suivie n'a malheureusement permis aucun débat avec l'opposition ou la société civile dans son ensemble.

13. Pour les autorités hongroises, la législation précédente avait créé une "situation intenable" dans laquelle plus de 300 églises étaient enregistrées. Parmi elles, plusieurs s'étaient semble-t-il fait enregistrer pour des raisons économiques ou pour obtenir des avantages fiscaux et non pour exercer des activités religieuses. En adoptant un régime juridique entièrement nouveau, l'objectif premier des autorités était de prendre des mesures pour lutter contre l'exercice abusif de la liberté de conscience et de la liberté d'association et pour réduire le nombre d'églises enregistrées en activité dans le pays, tout en préservant la liberté de religion.

14. La Loi examinée dresse la liste de 14 églises à reconnaître. Cette liste a été modifiée sur la base d'une autre proposition tendant à ce que d'autres organisations le soient également, ce qui porte à 27 le nombre d'églises à reconnaître. Trente-deux églises ont été reconnues par le Parlement dans le cadre d'une séance tenue le 29 février 2012.

15. L'objectif premier, qui était de réduire le nombre d'organisations bénéficiant du statut officiel d'église, et par conséquent de divers avantages et privilèges que d'autres groupes n'ont pas, a manifestement été atteint. Depuis le 29 février 2012, plus de 300 églises précédemment reconnues ont dû engager une procédure d'enregistrement entièrement nouvelle, de façon à pouvoir continuer de bénéficier de ce statut ou de celui d'association religieuse.

16. Les Etats parties à la CEDH ont une marge de manœuvre particulièrement importante en ce qui concerne les relations entre les églises et l'Etat, et pour décider de leurs politiques et législation en la matière⁴.

17. La Commission de Venise reconnaît qu'il est légitime de mettre un terme aux abus commis par les organisations religieuses ayant agi à des fins illicites, dommageables, ou lucratives. Réduire le nombre d'églises reconnues en appliquant des critères d'enregistrement

² CDL-AD(2011)016, voir également le document CDL(2011)058 Position du Gouvernement hongrois sur l'Avis concernant la nouvelle Constitution hongroise adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^{ème} session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), document reçu du Ministre des affaires étrangères de la République de Hongrie le 6 juillet 2011

³ Décision 164/2011 (XII.20) AB décision

⁴ CDL-AD (2006)030, paragraphe 12

raisonnables peut également être légitime. Pour autant, on peut se demander si l'adoption d'une législation sur la liberté de religion et de convictions entièrement nouvelle, fixant de nouveaux critères d'enregistrement rigoureux, constitue une mesure proportionnée. Il aurait peut-être été suffisant d'adopter des mesures et règles plus adaptées. Une des principales raisons d'être du nouveau texte découle de la nécessité d'empêcher des "églises commerciales" d'abuser de la possibilité d'obtenir des fonds publics. La Loi aurait pu viser les seuls avantages financiers sans établir un seul et même critère pour la reconnaissance des églises et l'acquisition de la personnalité juridique.

18. La Commission de Venise voudrait rappeler que la portée du droit à la liberté de religion et de conscience ne se limite pas au seul octroi de privilèges, de subventions publiques et d'avantages fiscaux aux églises. La liberté de pensée, de conscience et de religion est un des piliers de la "société démocratique"⁵. Elle est si importante qu'on ne peut y déroger ou la restreindre pour des motifs de sécurité nationale⁶.

19. La liberté de pensée, de conscience et de religion (articles 9 de la ECHR ⁷et 18 du CCPR⁸) est un droit complexe, étroitement lié à la liberté d'association et à interpréter à la lumière de celle-ci (articles 11 de la CEDH et 22 du CCPR) et du droit à la non-discrimination (articles 14 de la CEDH et 26 du CCPR).

20. La Commission de Venise insiste sur le fait que même si l'Etat dispose d'une importante latitude et même si les pays ont choisi diverses solutions pour surmonter ce problème, la marge de manœuvre qui leur est accordée ne doit pas être utilisée pour compromettre les garanties prévues par le droit européen en la matière⁹. Cette préoccupation sera au cœur de l'analyse ci-après.

21. D'un point de vue comparatif, on peut considérer que la Loi offre, par rapport aux autres pays européens, un cadre généreux permettant la reconnaissance d'un nombre relativement important d'églises. Il faut aussi reconnaître que les autorités hongroises ont toujours souligné que leur intention n'était pas de restreindre la liberté de religion dans leur pays. A cet égard, il est exact que la Constitution consacre à juste titre des principes fondamentaux¹⁰ et que l'article 1 de la Loi garantit à chacun le droit à la liberté de conscience et de religion.

22. Cela étant, et même si elles sont peu nombreuses, quelques questions importantes restent problématiques et devraient être examinées plus avant par les autorités hongroises.

⁵ Arrêt du 25 mai 1993 rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Kokkinakis c. Grèce*, Series A No. 260-A, p. 17, paragraphe 31.

⁶ Cela étant, les manifestations de ce droit peuvent être restreintes en cas de menace à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé ou à la moralité ou lorsque les droits et libertés d'autrui sont menacés.

⁷ L'article 9 de la CEDH dispose que : « 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.* 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 .* »

⁸ L'article 18 du CCPR dispose que : "1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. 2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix. 3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »

⁹ CDL-AD (2006)030, paragraphe 12

¹⁰ La nouvelle Constitution hongroise garantit à chacun le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans son article VII. Conformément au deuxième paragraphe de cet article, l'Etat et les églises sont séparés et les églises sont autonomes, l'Etat coopère avec les églises à des fins communautaires. Plus généralement, la Constitution laisse à la loi le soin d'énoncer les règles relatives aux droits et obligations fondamentaux (Article I.3) et prévoir les conditions dans lesquelles les droits fondamentaux peuvent être restreints. L'égalité est protégée par l'article XV de la Constitution.

III. QUESTIONS EXAMINEES

A. LIBETE DE RELIGION ET DE CONSCIENCE

a) Liberté de conscience

23. La Commission de Venise note que l'article 1 garantit expressément « le droit à la liberté de conscience et de religion » et ne garantit pas, de manière plus générale, « le droit à la liberté de pensée » ou le droit à la liberté de « conviction ».

b) Limites imposées aux activités religieuses

24. La Commission de Venise note qu'en vertu de l'article 7.3 de la Loi, une église ne peut mener que des activités religieuses "non contraires à la Loi fondamentale, aux règles de droit, et qui ne violent pas les droits et libertés des autres communautés ou la dignité humaine." Ces notions sont larges, en particulier la référence aux « règles de droit », une notion qui englobe tout type de règles juridiques en vigueur dans le pays.

25. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme indiquent dans quels cas l'Etat peut légitimement restreindre la liberté de religion. Les clauses restrictives prévues par l'article 9. 2 de la CEDH et par l'article 18.3 du CCPR sont strictes; les lois doivent satisfaire à trois critères:

- Les restrictions doivent être imposées par la loi;
- Les restrictions doivent préserver l'un des intérêts explicitement mentionnés à l'article 9. 2 de la CEDH ou à l'article 18.3 du CCPR, par exemple : la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics ou encore, la protection des droits et libertés d'autrui;
- Les restrictions doivent être nécessaires « dans une société démocratique ». L'ingérence dans les activités religieuses des églises n'est justifiée qu'en cas de « besoin social impérieux » et lorsque la mesure prise est « proportionnée au but légitime recherché ».

26. Il s'ensuit que seules des mesures juridiques de ce type, compatibles avec ces exigences, peuvent être utilisées pour restreindre l'activité des églises. Lorsqu'ils interpréteront la notion susmentionnée de « règles de droit », les tribunaux hongrois devront donc respecter ces exigences, qui sont aussi partie intégrante du droit interne, pour ne pas de violer les normes internationales. Il aurait été préférable que la loi soit libellée en des termes moins généraux.

B. EGLISES ET GROUPES RELIGIEUX

27. La loi introduit dans l'ordre juridique hongrois des distinctions entre les églises et d'autres catégories de groupes religieux. Avant d'analyser les conditions de reconnaissance et la procédure y afférant, il convient de revenir sur les questions de fond liées au principe de reconnaissance ou de non reconnaissance des églises au regard des droits fondamentaux.

a) La reconnaissance ne peut être une condition préalable à la création d'une église

28. Conformément à l'article 7.1 de la Loi « Une église, confession ou communauté religieuse (dénommées ci-après "église") est une organisation autonome reconnue par l'Assemblée nationale, composée de personnes physiques qui partagent les mêmes croyances religieuses, s'administrant elle-même et dont le but premier est de mener des activités religieuses ».

29. Le libellé de cet article semble impliquer qu'une église ou une communauté religieuse dénommée église, n'a pas le droit d'exister et de mener des activités religieuses en Hongrie « si elle n'est pas reconnue par l'Assemblée nationale ». Si tel est le sens de l'article 7, il est

non seulement contraire à l'article VII de la Constitution hongroise, mais également aux normes internationales, et ce à plusieurs égards.

30. Les instruments internationaux garantissent non seulement la liberté religieuse individuelle mais également la liberté d'avoir une religion « en commun ». Cette liberté suppose le droit de créer une église ou une communauté religieuse sans qu'une autorisation préalable soit délivrée par une autorité publique.

31. La Cour européenne des droits de l'homme a précisément énoncé que: "Dans la mesure où les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit être interprété à la lumière de l'article 11 de la Convention, qui garantit la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et constitue ainsi une question qui est au cœur même de la protection offerte par l'article 9 ».¹¹

32. C'est pourquoi la Commission de Venise considère que l'obligation d'obtenir la reconnaissance du Parlement hongrois pour pouvoir créer une église est une restriction à la liberté de religion.

33. En tant que telle, cette restriction doit être appréciée au regard des critères applicables aux clauses de restriction prévues par les articles 9.2 de la CEDH et 18.3 du CCPR. Pour la Commission de Venise, l'obligation d'obtenir la majorité des deux-tiers au Parlement hongrois pour pouvoir créer une église est discutable au regard des normes internationales.

34. Comme la Commission de Venise l'a déjà affirmé à plusieurs reprises, l'enregistrement des organisations religieuses ne devrait pas être obligatoire *en tant que tel*¹²; les « individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer »¹³.

b) Acquisition de la personnalité juridique

35. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacrant l'existence du droit d'obtenir la qualité de personne morale et selon laquelle cette qualité suffit pour qu'une communauté religieuse exerce tout l'éventail de ses activités, fait à présent largement autorité¹⁴.

36. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré¹⁵ que « la capacité de créer une personne morale à des fins d'activités collectives dans un domaine d'intérêt commun [était] un des aspects les plus importants de la liberté d'association à défaut duquel ce droit [était] vidé de sa substance. »

37. La Cour européenne des droits de l'homme a toujours considéré que le refus des autorités internes d'accorder la qualité de personnalité juridique à une association composée de personnes physiques constituait une ingérence dans l'exercice du droit de libre association des requérants.¹⁶ Lorsque l'organisation de la communauté religieuse était en cause, le refus de la

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, par. 61.

¹² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, paragraphe 17. Voir également CDL-AD(2007)041, paragraphe 15.

¹³ CDL-AD (2004)028

¹⁴ Arrêt *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 31 juillet 2008, paragraphe 61, Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Gorzelik et Autres c. Pologne* [GC], n°44158/98, paragraphe 52 et autres, 17 février 2004, ainsi que *Sidiropoulos et Autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, Rapports sur les arrêts et décisions 1998-IV, paragraphe 31 et autres); Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Metropolitan Church of Bessarabia et Autres c. Moldovie*, n° 45701/99, paragraphe. 105, CEDH, 13 décembre 2001.

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 61.

¹⁶ Voir Cour européenne des droits de l'homme *Gorzelik et Autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, paragraphe 52 et autres et Cour européenne des droits de l'homme, 17 février 2004, et *Sidiropoulos et Autres v. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, Rapports sur les arrêts et décisions 1998-IV, paragraphe 31 et autres).

reconnaître a également été considéré comme étant une ingérence dans le droit du requérant à la liberté de religion au titre de l'article 9 de la Convention.¹⁷

38. De plus, selon la Cour européenne des droits de l'homme, pour permettre à un groupe religieux d'acquérir la personnalité morale, l'Etat doit veiller à conserver une position de stricte neutralité et être en mesure de démontrer que son refus de reconnaissance se fonde sur de justes motifs.¹⁸

39. La Commission de Venise a déjà établi, dans un autre contexte, que « le droit d'obtenir la personnalité juridique, avec la souplesse nécessaire pour tenir compte des nombreux modes d'organisation de communautés différentes, était un élément fondamental de la liberté de manifester sa religion.¹⁹. »

40. Il importe également qu'une entité, si elle est organisée en tant que telle, puisse « exercer l'ensemble des activités, religieuses et autres, normalement exercées par les entités non gouvernementales enregistrées et dotées de la personnalité juridique²⁰. »

41. Conformément à la loi, et au vu des éléments d'information recueillis à Budapest, les églises non-reconnues peuvent se faire enregistrer en tant « qu'associations religieuses », la Loi sur les associations ayant été modifiée à cette fin. En d'autres termes, une communauté religieuse qui n'a pas la qualité "d'église" en vertu de la loi peut être enregistrée en tant qu'association et acquérir, si elle le souhaite, la personnalité juridique. Cela n'est pas négligeable car elle peut obtenir la personnalité juridique par un autre moyen.

42. La Commission de Venise se félicite que les modifications apportées à la Loi sur les associations accordent aux groupes religieux une autre possibilité de se faire enregistrer en tant "qu'association religieuse". La Commission n'a toutefois pas analysé ce texte et n'est donc pas en mesure de déterminer si le cadre juridique concerné autorise l'exercice de l'ensemble des activités, religieuses et autres.

43. La Commission de Venise note que le délai d'un an prévu à l'article 14.5 s'agissant des initiatives populaires visant à faire reconnaître une association en tant qu'église après adoption d'une résolution (négative) de l'Assemblée nationale, est contraire aux normes internationales.

44. La Commission de Venise tient à réaffirmer que le délai précédant l'acquisition de la personnalité juridique devrait être évité. Rien ne justifie l'introduction d'une telle période. Certaines des conditions prévues peuvent être remplies dans un laps de temps beaucoup plus court. La Commission de Venise recommande par conséquent le raccourcissement du délai imparti pour le lancement d'une initiative populaire visant à faire reconnaître une association en tant qu'église.

45. Comme on le verra ci-après, la Loi établit un système d'enregistrement qui repose sur des critères très stricts, ce qui est susceptible d'aboutir à des inégalités de traitement des communautés religieuses et de se solder par des restrictions indues aux libertés de religion et d'association. Il est important de garder à l'esprit que la mesure dans laquelle la Loi impose des restrictions excessives en matière d'acquisition de la personnalité juridique peut être considérée comme étant une violation du droit d'accéder à la personnalité morale.

C. CONDITIONS DE LA RECONNAISSANCE

46. La Cour européenne des droits de l'homme a dû se pencher à plusieurs reprises sur les règles relatives à la reconnaissance des religions et sur les conséquences de leur non-reconnaissance. En principe, les mesures favorisant certaines communautés religieuses ne sont pas contraires aux exigences de la Convention « dès lors que la différence de traitement

¹⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Metropolitan Church of Bessarabia et Autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 105, CEDH 13 décembre 2001

¹⁸ CDL-AD(2009)036

¹⁹ CDL-AD(2008)032, paragraphe 33

²⁰ CDL-AD (2009)036, paragraphe 39

s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres Eglises qui en exprimeraient le souhait".²¹

47. Ce principe s'applique également à l'octroi d'un certain nombre de privilèges (et non de droits) susceptibles de découler d'une reconnaissance officielle.²²

48. De manière générale, les restrictions juridiques relatives à la reconnaissance de la qualité d'association religieuse doivent répondre aux exigences des articles 9. 2 et 14 de la CEDH, lus conjointement avec l'article 11 de la Convention.

49. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH - Commission de Venise énoncent plus précisément qu'il est interdit d'exiger un nombre minimum de membres trop élevé pour octroyer la personnalité juridique, qu'il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national, que les autres contraintes ou délais trop pesants visant l'octroi de la personnalité morale devraient être remis en question et que les dispositions accordant une marge d'appréciation excessive au gouvernement en matière d'approbation ne devraient pas être autorisées²³.

50. Compte tenu des principes évoqués ci-dessus, les conditions de reconnaissance prévues par la Loi appellent des observations précises.

a) Condition relative au nombre de demandeurs

51. En vertu de l'article 14, pour être reconnue en tant qu'église, une association doit engager la procédure d'enregistrement en soumettant un document signé par 1 000 personnes au moins. La Loi ne conditionne pas le droit de signer le document au nombre de membres de l'association. Il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité hongroise pour pouvoir signer ce document, ce dont il faut se féliciter.

52. Cela étant, cette condition peut devenir un obstacle à la reconnaissance des petits groupes religieux. Cette difficulté concerne en premier lieu les groupes religieux qui s'organisent en congrégations religieuses pour des raisons qui sont avant tout théologiques et non pour former des églises importantes. Or certaines de ces congrégations peuvent être relativement petites, de sorte qu'elles peuvent avoir du mal à rassembler 1 000 signatures.

53. Même si la loi n'exige pas expressément que le document en question soient signé par les seuls membres de la communauté religieuse concernée, il est évident que cette condition empêche les petits groupes religieux de bénéficier de la protection offerte par la loi.

54. Pour ce qui est du nombre de membres requis aux fins d'enregistrement, la Commission de Venise a encouragé à plusieurs reprises les Etats à ne pas exiger un nombre de membres trop élevé²⁴. Elle les a également invité, comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) dans ses recommandations, à aligner le nombre minimum de fondateurs d'organisations religieuses sur celui qui est prévu pour toute organisation non gouvernementale²⁵.

²¹ Requête n° 53072/99, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, décision du 14 juin 2001.

²² Comme la reconnaissance de l'exemption du service militaire : voir, par exemple, *Lang c. Autriche*, n° 23459/03, 19 mars 2009

²³ CDL-AD (2004)028, F.

²⁴ Voir également CDL-AD(2008)032, paragraphe 32 (à propos d'un nombre minimum de membre de 200) et CDL-AD(2009)036 (à propos d'un nombre minimum de membres de 500). Voir aussi Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH – Commission de Venise selon lesquelles "il est interdit d'exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité morale" (page 17).

²⁵ CDL-AD (2006)030, paragraphe 38

55. La condition ne vise que le bénéfice de la protection prévue par la Loi et ne concerne pas l'enregistrement des groupes religieux en tant que tel. Exiger un minimum de 1 000 signature sur une population de 10 millions n'est pas excessif²⁶. La Cour constitutionnelle autrichienne a par exemple estimé qu'un nombre minimum de membres plus élevé n'était pas excessif au regard de la liberté de religion, considérant même qu'il s'agissait d'une restriction recevable au regard de l'article 9 de la CEDH²⁷.

56. La Commission de Venise estime que la condition relative au nombre de signatures n'empêche pas les groupes religieux d'accéder à la personnalité juridique en tant que telle et ne peut donc pas être considérée comme étant contraire à l'article 9 de la CEDH.

b) Condition relative à la durée d'existence

57. L'article 14.2 de la Loi impose une condition relative à la durée d'existence, à savoir « 100 ans au moins internationalement ou 20 ans au moins en Hongrie sous la forme d'une organisation. »

58. Il s'agit d'une condition très stricte qui complique singulièrement l'enregistrement et la reconnaissance des religions non-traditionnelles.

59. La Commission de Venise a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de faire des observations sur le même type de conditions cumulatives exigeant un nombre élevé de membres consignées par écrit d'une part, et la stabilité d'autre part, ce qui rend l'obtention du statut d'église par les associations religieuses très difficile²⁸.

60. La Commission de Venise s'est demandé plusieurs fois si ces conditions étaient appropriées, estimant dans ses Lignes directrices conjointes avec l'OSCE/BIDDH, que la nécessité pour l'association religieuse d'être présente depuis longtemps dans l'Etat avant de pouvoir être enregistrée était injustifiée²⁹.

61. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « l'imposition d'une période d'attente avant qu'une association religieuse ayant obtenu la personnalité morale puisse acquérir un statut plus consolidé en tant qu'organisme de droit public pose des problèmes délicats »³⁰. L'aspect crucial étant la neutralité et l'impartialité de l'Etat dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en matière de liberté religieuse et dans le cadre de ses relations avec les différentes religions.

62. Dans son arrêt rendu en l'affaire *Religionsgemeinschaft Zeugen von Jehovah c. Autriche*³¹, la Cour européenne des droits de l'homme devait trancher la question de savoir si une association qui avait obtenu la personnalité juridique devait attendre 10 ans avant d'obtenir le statut plus stable d'organisme de droit public, ce qui va de pair avec de nombreux autres privilèges.

63. La Cour a reconnu qu'une période d'attente pouvait être nécessaire dans des cas exceptionnels (par exemple, lorsque la création du groupe religieux était récente et qu'il était inconnu). Cette période semble toutefois difficilement justifiable s'agissant de groupes religieux qui existent depuis longtemps au plan international, qui sont établis de longue date dans le pays concerné et sont, de ce fait, connus des autorités. Celles-ci devraient pouvoir vérifier

²⁶ En Autriche, l'article 11 de la Loi sur les sociétés religieuses exige un ratio de 2 pour mille par rapport à la population totale, ce qui signifie qu'un nombre minimum de 16 000 membres est exigé. Ni la Cour européenne des droits de l'homme, ni la Cour constitutionnelle autrichienne n'ont estimé que ce seuil était trop élevé au regard de la liberté de religion, la Cour constitutionnelle considérant même qu'il constituait une restriction recevable au regard de l'article 9 de la CEDH.

²⁷ Explicitement reconnu par la Cour constitutionnelle autrichienne, le 16 décembre 2009, VfSlg 18965/2009.

²⁸ CDL-AD (2008) 032 paragraphe 32, CDL-AD (2005) 037, paragraphe 16

²⁹ Voir CDL-AD(2005)037, paragraphe 16, CDL-AD (2008) 032, paragraphe 32

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, n° 40825/98, paragraphes 79 et 97 à 99.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, N° 40825/98, paragraphes 79 et 98 à 99.

qu'une association remplit les conditions prévues par la législation pertinente dans un délai beaucoup plus bref. La Cour a donc mis en évidence une différence de traitement et, par conséquent, une violation de l'article 14 de la CEDH lu conjointement avec l'article 9 du même texte.

64. Pour la Commission de Venise, il est évident que la condition générale selon laquelle une association doit avoir existé depuis au moins 100 ans internationalement ou depuis 20 ans en Hongrie est excessive, à la fois du point de vue de l'acquisition de la personnalité juridique³² et de l'octroi des autres privilèges accordés aux églises. Cette condition générale est difficilement compatible avec les articles 9 et 14 de la CEDH. La Commission de Venise recommande donc à la Hongrie de modifier la condition relative à la durée d'existence en s'appuyant sur le récent arrêt de principe de la Cour européenne des droits de l'homme.

c) **Autres conditions**

65. L'article 14 énonce d'autres conditions qui sont discutables au regard des normes internationales.

66. L'article 14. 2 fixe les conditions relatives aux éventuelles menaces qu'un groupe religieux peut faire peser « sur la Loi fondamentale », sur « toute règle de droit », sur « les droits et libertés d'autrui (f), sur la « sécurité nationale » (g), sur « le droit au bien-être physique et psychologique de la population », ou sur « la protection de la vie et de la dignité humaine » (h).

67. La référence à une éventuelle violation de la Loi fondamentale ou de toute règle de droit, ou une atteinte aux droits et libertés d'autrui, est une référence vague à pratiquement toute la législation. Ce renvoi laisse en outre aux autorités une marge de manœuvre trop importante et pose la question de la compétence prévisible³³. Une pratique administrative cohérente et un contrôle judiciaire de qualité peuvent compenser ce libellé maladroit mais il est recommandé aux autorités hongroises de préciser plus avant quelle loi les associations sont tenues de respecter pour satisfaire aux conditions de reconnaissance.

68. La Commission de Venise tient en outre à rappeler aux rédacteurs de la Loi que la "sécurité nationale" n'est pas un motif légitime susceptible de justifier de restrictions à la liberté de religion ou de conviction, conformément aux articles 9.2 de la CEDH et 18.3 du CCPR³⁴. Il faudrait donc supprimer cette mention dans l'article 14.

69. La Commission de Venise³⁵ rappelle également à cet égard la position de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle si « les Etats disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population »³⁶, ils ne peuvent aller plus loin et apprécier la légitimité des différentes croyances³⁷.

³² Dans l'affaire *Kimlya et Autres c. Russie* (Requêtes nos. 76836/01 et 32782/03, octobre 2009), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le refus de d'enregistrement d'églises en Russie en tant qu'organisations religieuses au motif qu'elles n'avaient pas 15 ans d'existence, ainsi qu'exigé par la Loi de 1997 sur la religion, violait les droits des requérants au titre, notamment, des dispositions de l'article 9 de la Convention (liberté de religion) lu conjointement avec l'article 11 (liberté d'association). La Cour a estimé que "le statut limité accordé aux groupes religieux en application de la Loi sur la religion ne permettait pas à ce groupe de jouir pleinement de son droit à la liberté de religion, ce qui rendait ce droit illusoire et théorique et non, comme l'exige la Convention, concret et effectif.

³³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy c. Ukraine*, arrêt du 3 avril 2008, Requête n° 40269/02, paragraphe 48.

³⁴ Voir l'Observation générale n°22 du Comité des droits de l'homme, sur l'article 18 du CCPR: « les motifs de restriction qui [ne sont pas spécifiés dans le paragraphe 3 de l'article 18] 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. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. »

³⁵ Voir également CDL-AD(2009)036, paragraphe 34

³⁶ Voir l'arrêt *Manoussakis et autres c. Grèce*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 26 septembre 1996, Rapports 1996-IV, paragraphe 40.

³⁷ Voir l'arrêt *Hasan et Chaush c. Bulgarie* [GC], requête n° 30985/96, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 26 octobre 2000, paragraphe 78.

70. La Commission de Venise à la Hongrie de supprimer la mention de la sécurité nationale dans l'article 14.2 et d'indiquer de manière plus précise quelle loi particulière une association est tenue de respecter pour satisfaire aux conditions de reconnaissance.

D. PROCEDURE DE RECONNAISSANCE PROPREMENT DITE

71. La Loi prévoit une procédure de reconnaissance qui relève entièrement du Parlement. Cette procédure est discutable à plusieurs égards.

72. La Commission de Venise est particulièrement préoccupée par l'absence, dans la loi, de garanties procédurales visant à assurer l'application neutre et impartiale des dispositions sur la reconnaissance des églises³⁸.

73. Les demandes d'obtention du statut d'église sont directement présentées à la Commission des affaires religieuses de l'Assemblée nationale qui, le cas échéant, présente un projet de loi de reconnaissance à l'Assemblée nationale pour adoption. Ce projet de loi doit être adopté par l'Assemblée à la majorité des deux-tiers.

74. D'après les dernières informations dont disposent les rapporteurs, le Parlement a adopté une loi de reconnaissance le 29 février 2012 par laquelle 32 églises ont été reconnues³⁹. Cela étant, les rapporteurs et observateurs extérieurs ne voient pas du tout comment ni sur la base de quels critères et documents la Commission parlementaire et les députés ont pu examiner cette liste de 32 églises en quelques jours et trancher les questions complexes soulevées par la définition des notions d'activité religieuse et d'église énoncée par la Loi sans être influencée par des préjugés très répandus.

75. La délégation a appris que le Président de l'Académie des Sciences de la Hongrie⁴⁰ avait écarté la proposition par laquelle la Commission parlementaire compétente lui demandait de l'aider en rendant un avis sur les conditions à remplir pour acquérir le statut d'église.

76. Il découle de ce qui précède que la reconnaissance d'une communauté religieuse (organisation) ou sa radiation relèvent de la seule compétence du Parlement, lequel tend inévitablement à s'appuyer plus ou moins sur des considérations d'ordre politique. Non seulement parce qu'en raison de sa nature même, il peut difficilement rentrer dans les détails lorsqu'il interprète les définitions énoncées dans la Loi, mais aussi parce que la procédure parlementaire n'offre pas les garanties voulues pour assurer l'application neutre et impartiale de la Loi. On peut en outre raisonnablement s'attendre à ce que la composition du Parlement évolue au gré, par exemple, de chaque scrutin, ce qui peut aboutir à la reconnaissance de nouvelles églises et à la radiation d'églises précédemment reconnues, avec les conséquences négatives que cela peut emporter pour la sécurité juridique et l'assurance des communautés religieuses.

77. Il est évident, au vu de la première application de la Loi, que les critères appliqués ne sont pas clairs et qui plus est, que la procédure n'est absolument pas transparente. Les motifs des décisions parlementaires ne sont pas publics et ne sont pas étayés. La reconnaissance est accordée par une Commission parlementaire au moyen d'une loi (en cas de décision positive) ou refusée par une résolution (en cas de décision négative). On ne peut pas considérer en l'espèce que les normes relatives à une procédure régulière soient respectées.

78. Dans ce contexte, la nature même de la Loi, une loi organique, ce qui suppose de recueillir la majorité des deux-tiers, met en relief le déficit démocratique de la procédure. Il est utile de rappeler que lorsque la Commission de Venise a estimé, dans son avis sur la Constitution, que "le recours excessif aux lois organiques était problématique aussi bien du point de vue de la Constitution que des lois ordinaires" et que "l'essence même de la démocratie était en jeu dès

³⁸ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Metropolitan Church of Bessarabia c. Moldova*, paragraphe 116 : "dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial."

³⁹ Pour le Ministre des affaires étrangères, 82 organisations religieuses en activité en Hongrie qui ne figurent pas dans le premier document joint en annexe à la Loi ont demandé à être enregistrées en tant qu'église.

⁴⁰ Exigé par les alinéas a à c du sous-paragraphe (2) de la Loi (Article 14(4))

lors qu'au-delà des principes fondamentaux, des règles de détail très spécifiques étaient fixées dans une loi organique sur certaines questions”, elle se référait notamment aux règles détaillées relatives aux églises⁴¹.

79. La Commission de Venise recommande que des modifications soient apportées à la procédure d'enregistrement de façon que les garanties d'une procédure régulière soient respectées, que des critères neutres et impartiaux soient appliqués et que des garanties procédurales soient prévues.

E. RECOURS EFFECTIFS

80. La possibilité de faire appel des décisions de refus est primordiale⁴². Dans les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH - Commission de Venise, il est clairement indiqué que « Les parties présentant des griefs relatifs à la religion ont droit à des recours effectifs. Ce principe général du droit est consacré par plusieurs normes internationales

81. Le CCPR exige des Etats qu'ils donnent effet aux règles énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Plus précisément, des articles tels que les articles 6.1 et 13 de la CEDH supposent des recours effectifs.

82. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu le droit d'une communauté religieuse d'accéder à la personnalité juridique sur la base de l'article 9 de la CEDH, interprété « à la lumière » de l'article 6 du même texte. Dans ce domaine, il importe tout particulièrement de veiller à ce que les organisations religieuses puissent rapidement obtenir des décisions sur leurs demandes et faire appel, soit au moyen de la législation examinée ou en application des dispositions en vigueur relatives au contrôle administratif prévus par d'autres textes de loi.”

83. Il découle de ce qui précède qu'un tribunal indépendant doit se prononcer sur l'enregistrement ou qu'un contrôle ultérieur de la décision doit être effectué par un tribunal indépendant.

84. Vu que les décisions sur l'enregistrement prévues par la Loi sont prises au moyen d'une résolution adoptée par le Parlement, ces décisions ne peuvent pas être examinées par les tribunaux ordinaires. Pendant leur visite à Budapest, les rapporteurs ont été oralement informés de ce qu'en application de la nouvelle Constitution, une résolution (négative) refusant l'accès au statut d'église pouvait faire l'objet d'un recours constitutionnel. Si la Cour constitutionnelle s'estime compétente pour examiner une résolution du Parlement adoptée en application de l'article 14 de la Loi et si elle a pleine juridiction pour connaître l'ensemble des questions de droit et de fait, on peut alors considérer que le droit à des voies de recours effectives est respecté.

85. Il n'en reste pas moins que dans ces cas, les associations religieuses n'ont pas accès aux tribunaux ordinaires et qu'elles doivent saisir directement la Cour constitutionnelle. Autrement dit, elles perdent un niveau de protection. Il s'agit, semble-t-il, d'une autre conséquence négative du système d'enregistrement établi par la Loi, même s'il est exact que des cas d'examen direct de décisions de refus par la Cour constitutionnelle existent dans d'autres pays⁴³.

86. La Commission de Venise recommande que la Loi indique expressément les voies de recours effectives sont disponibles.

⁴¹ CDL-AD (2011) 016, paragraphe 24

⁴² CDL-AD(2008)032, paragraphes 31 et 105

⁴³ Une reconnaissance par la loi existait également (et continue en fait d'exister) en Autriche.

F. RADIATION D'ÉGLISES EXISTANTES

87. 300 églises enregistrées ont été radiées en application de la Loi. Conformément aux dispositions transitoires⁴⁴, elles auront le statut "d'association" à compter du 1er janvier 2012. Elles devront déclarer leur volonté de continuer ou d'interrompre leurs activités d'ici au 29 février 2012 et engager une procédure d'enregistrement en tant « qu'association religieuse » d'ici au 30 juin 2012. Passé ce délai, elle perdront leur droit de se faire enregistrer.⁴⁵

88. La Commission de Venise a appris qu'en raison de la perte de leur statut juridique, les services sociaux, sanitaires et éducatifs de plusieurs de ces églises disparaîtront aussi, de même que les subventions auxquelles elles avaient droit, sans qu'aucune règle transitoire adéquate ne soit prévue.

89. Ce processus de radiation, fondé sur des dispositions rétroactives qui ne protègent pas les intérêts acquis, et qui oblige par exemple les entités religieuses à se faire réenregistrer sur la base de nouveaux critères, ne peut être que discutable⁴⁶. Il soulève de graves préoccupations au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les articles 9 et 11 de la CEDH⁴⁷.

90. Le retrait de la personnalité juridique à des églises doit être considéré comme une restriction de la liberté de religion et doit être justifié, conformément aux clauses de restriction rigoureuses prévues par les instruments internationaux. La Commission de Venise doute que le fait de retirer aux églises le statut juridique dont elles jouissaient parfois depuis de nombreuses années, sans indiquer les motifs justifiant ce retrait, puisse être considéré comme un « besoin social impérieux » et soit « proportionné à l'objectif recherché » au sens des normes internationales.

91. Pour la Commission de Venise, on ne voit pas non plus très bien en quoi ce retrait peut être considéré comme une mesure nécessaire, 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 (article 9.2 de la CEDH), ou « à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques » (article 18.3 du CCPR).

92. La Commission de Venise recommande que la Loi soit remaniée pour éviter un processus de radiation et faire en sorte que les dispositions adoptées ne soient pas appliquées rétroactivement, sauf si des raisons particulières le justifient. Elle recommande également la suppression de la disposition prévoyant la déchéance, qui constitue une restriction induite du droit d'acquiescer le statut de personne morale.

G. EGALITE ET NON-DISCRIMINATION

93. En vertu des normes internationales⁴⁸, Les Etats sont obligés de respecter et de garantir à toutes les personnes relevant de leur juridiction le droit à la liberté de religion ou de conviction sans distinction aucune, fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la conviction, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou autre, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

94. La législation relative à la religion et aux croyances doit être modifiée pour faire en sorte que toute distinction entre les religions soit justifiée par des éléments réels et objectifs, et pour que le risque de traitement préjudiciable soit réduit au minimum voire mieux, totalement supprimé.

⁴⁴ Article 34 de la Loi.

⁴⁵ Article 35 de la Loi.

⁴⁶ Voir OSCE/BIDDH – Commission de Venise, CDL-Ad (2004)08, paragraphe F

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et Autres c. Autriche*, Requête n° 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008, et Cour européenne des droits de l'homme, *Eglise Métropolitaine de Bessarabie et Autres c. Moldova*, Requête 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 105.

⁴⁸ Voir les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise, CDL (2004)028

95. Compte tenu de ces principes, la Loi examinée appelle les observations ci-après.
96. Les églises reconnues par l'Assemblée nationale jouissent d'un statut privilégié dans de nombreux domaines vu que les articles 19 à 25 de la Loi leur accordent apparemment une quantité impressionnante de droits et avantages.
97. Les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH - Commission de Venise énoncent qu'il existe dans de nombreux systèmes juridiques, diverses questions juridiques complémentaires ayant des conséquences significatives pour la vie religieuse et qui sont souvent liées à l'acquisition de la personnalité morale⁴⁹. Dans nombre de pays, c'est tout une variété d'avantages financiers allant de l'exemption d'impôts à des subventions directes qui peut être accordée à certains types d'entités religieuses.
98. De manière générale, le simple fait de prévoir des avantages ou des subventions n'est pas contraire aux droits à la liberté de religion ou de croyance. Il importe toutefois de veiller à ce que les règles relatives à la non-discrimination ne soient pas violées.
99. Dans son arrêt *Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas c. Autriche*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que si un Etat accordait d'importants privilèges à des sociétés religieuses au moyen d'un statut particulier, elle devait alors établir un cadre juridique donnant à tous les groupes religieux une bonne chance de demander ce statut, les critères relatifs à son octroi étant appliqués sans discrimination.⁵⁰
100. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise considère que le traitement inégal réservé à 32 églises d'une part et à d'autres religions d'autre part est préoccupant, de même que les conditions à remplir par ces autres religions pour acquérir le statut d'église.
101. La Commission se demande si le statut limité accordé aux "organisations religieuses" (par comparaison avec les "églises") n'est pas discriminatoire,⁵¹ et ne rendrait pas l'exercice par celles-ci de leur droit à la liberté de religion illusoire et théorique, et non concret et effectif, ainsi que l'exige la CEDH.⁵²
102. La Commission de Venise rappelle que les autorités doivent fournir un motif objectif et raisonnable, pour expliquer pourquoi un droit ou avantage n'est accordé qu'aux seules églises reconnues par l'Assemblée nationale et non aux autres.
103. Enfin, la perte du statut juridique de ces églises, et la perte des droits et privilèges en résultant, implique en outre que celles-ci ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. A moins que cette perte ne soit justifiée par des "motifs objectifs et raisonnables", cette inégalité de traitement doit être considéré comme étant discriminatoire au regard des normes internationales.
104. La Commission de Venise recommande de garder à l'esprit, lorsqu'elle élabore une loi, que toute inégalité de traitement doit être justifiée par des motifs objectifs et raisonnables.

⁴⁹ Obtention d'un permis de construire ou d'une autre autorisation ; invitation de chefs religieux, de travailleurs et de volontaires étrangers ; organisation de visites et de ministères dans les hôpitaux, les prisons et les casernes ; droit de fonder des établissements d'enseignement (pour éduquer des enfants ou former des ministres du culte) ; droit de fonder des organisations caritatives séparées à orientation religieuse ; etc..

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et Autres c. Autriche*, Requête n° 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 92.

⁵¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Savez Crkava « Rijec Zivota » et Autres c. Croatie*, Requête n°7798/08, arrêt du 9 décembre 2010, paragraphe 85.

⁵² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Kimlya et Autres c. Russie*, arrêt du 1^{er} octobre 2009, paragraphe 86, citant *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, paragraphe 62.

IV. CONCLUSIONS

105. La liberté de pensée, de conscience et de religion est un des piliers de la démocratie. Il s'ensuit qu'elle ne peut être restreinte que sur la base des critères strictement énoncés dans les instruments internationaux.

106. Les autorités disposent d'une importante marge de manœuvre pour régir la relation entre les églises et l'Etat et décider de leurs politiques et réglementation dans ce domaine. La Commission de Venise reconnaît qu'il est légitime pour la Hongrie de vouloir mettre fin aux abus commis par les organisations religieuses à des fins illicites et dommageables, ou lucratives. Une des principales raisons d'être de cette nouvelle Loi est la nécessité d'empêcher certaines organisations religieuses d'abuser de la possibilité de bénéficier de financements publics. Si diverses solutions ont été retenues en Europe, il ne faut pas pour autant mettre à mal les garanties européennes.

107. Dans l'ensemble, la Loi fixe un cadre libéral et généreux pour la liberté de religion. Certaines dispositions importantes, même si elles sont peu nombreuses, continuent de poser problème et s'écartent des normes internationales.

108. La Loi fixe un ensemble de conditions relatives à la reconnaissance des églises qui sont excessives et qui reposent sur des critères arbitraires. La condition relative à la durée d'existence d'une communauté religieuse au plan national et international et la procédure de reconnaissance, fondée sur une décision politique, devraient en particulier être modifiées. En effet, des privilèges sont accordés à certaines églises.

109. La Loi a entraîné un processus de radiation de certaines d'églises qui étaient légalement reconnues, ce qu'on peut difficilement considérer comme étant compatible avec les normes internationales.

110. Enfin, la Loi est dans une certaine mesure à l'origine d'un traitement inégal, voire discriminatoire, des croyances et communautés religieuses, selon qu'elles sont ou non reconnues.

111. La Commission de Venise a appris que le Gouvernement – donnant suite au projet d'avis – entendait apporter des modifications à la Loi, ce qui est louable. La Commission n'a pas pu examiner ces propositions mais reste à la disposition des autorités hongroises en cas de besoin.