



Strasbourg, le 25 mars 2014

**CDL-AD(2014)012**  
Or. angl.

**Avis n°743 / 2013**

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

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI  
MODIFIANT ET COMPLÉTANT  
LA LOI N° 02/L-31  
SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION**

**AU KOSOVO\***

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 21-22 mars 2014)**

**Sur la base des observations de :**

**Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**  
**M. Jorgen Steen SORENSEN (membre, Danemark)**  
**M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**  
**M. BEN VERMEULEN (membre, Pays-Bas)**

*\* Toute référence au Kosovo\* dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo\**

## Table des matières

<b>I. Introduction</b> .....	3
<b>II. Portée de l’avis</b> .....	3
<b>III. Contexte</b> .....	3
<b>IV. Normes</b> .....	5
<b>V. Cadre législatif et constitutionnel</b> .....	6
<b>VI. Analyse des modifications proposées</b> .....	7
1. Responsabilité pénale et exercice de la liberté de religion.....	8
2. Enregistrement des communautés religieuses .....	8
a. Modifications proposées.....	8
b. La liberté de religion, l’enregistrement et la personnalité morale des communautés religieuses .....	9
c. Evaluation des nouvelles dispositions par la Commission de Venise.....	10
i. Différences de traitement entre les cinq communautés religieuses figurant sur la liste et les autres .....	11
ii. Conditions à remplir par les communautés religieuses pour s’enregistrer	14
iii. Statut des groupes religieux non dotés de la personnalité morale .....	17
3. Activités religieuses organisées par le Bureau d’enregistrement des communautés religieuses .....	18
4. Obligation faite aux communautés religieuses d’informer le Bureau de leur participation à des organisations ou conférences à l’étranger.....	19
5. Cessation d’activité d’une communauté religieuse enregistrée .....	19
6. Questions financières liées à l’activité des communautés religieuses.....	19
<b>VII. Conclusion</b> .....	20

## I. Introduction

1. Le Représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo\* a demandé à la Commission de Venise, dans une lettre datée du 7 novembre 2013, un avis sur le projet de loi modifiant la loi sur la liberté de religion en vigueur au Kosovo\*, ci-après désigné par « le projet de loi » (documents CDL-REF (2013)057 and CDL-REF (2014)06).

2. Ont été rapporteurs Mme Finola Flanagan, M. Jorgen Steen Sorensen, M. Jan Velaers et M. Ben Vermeulen.

3. Les rapporteurs se sont rendus du 4 au 6 février 2014 à Pristina, où ils ont rencontré des représentants des autorités, des communautés religieuses, de la société civile et des organisations internationales opérant au Kosovo\*. La Commission de Venise remercie de leur coopération toutes les personnes qui ont participé à ces réunions à Pristina.

4. *La Commission a adopté le présent avis à sa 98<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).*

## II. Portée de l'avis

5. Le présent avis porte sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\*, et examine sa compatibilité avec les normes internationales et constitutionnelles relatives à la liberté de religion ou de croyance.

6. Le présent avis a été préparé sur la base d'une traduction en langue anglaise des dispositions concernées. Cette version anglaise n'étant peut-être pas parfaitement fidèle à l'original, certains commentaires ou omissions pourraient trouver leur origine dans des problèmes de traduction. Il a été indiqué aux rapporteurs de la Commission de Venise que des divergences notables avaient été observées entre la version en langue albanaise et la version en langue serbe du projet de loi ; il n'a pas été possible de déterminer clairement en plusieurs endroits si la traduction anglaise reproduit le sens de l'une ou de l'autre. Il est primordial que tous les problèmes de langue soient résolus.

## III. Contexte

7. On s'accorde en général à reconnaître qu'il existe trois grandes communautés religieuses au Kosovo\* : la communauté islamique, l'Eglise orthodoxe serbe et l'Eglise catholique. D'après le recensement de 2011<sup>1</sup>, sur une population de 1 739 825 personnes, 1 663 412 (95,6 %) se déclarent musulmanes, 38 438 (2,2 %) catholiques, et 25 837 (1,4 %) orthodoxes. Selon des informations non officielles (estimations des représentants des groupes concernés), la communauté évangélique protestante aurait quelque 2 000 fidèles ; son Conseil est l'organe faîtière de 47 églises. La communauté juive compterait une cinquantaine de membres, mais elle est implantée depuis des siècles au Kosovo\*. Il y aurait aussi 60 000 personnes environ (selon leurs propres estimations) appartenant à des *tarikats* de derviches, dont la présence au Kosovo\* remonte à 350 années. Il faut leur ajouter d'autres communautés religieuses plus petites, dont la situation n'a pas été examinée par les rapporteurs.

8. La loi fondamentale n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\* (ci-après désignée par « la loi n° 02/L-31 »), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007, vise à garantir le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Son article 5.4 prévoit que toutes les religions et leurs communautés présentes au Kosovo\*, dont la communauté musulmane du Kosovo\*, l'Eglise

---

<sup>1</sup> L'exactitude du recensement est contestée. Selon certaines estimations, il y aurait quelque 100 000 à 120 000 orthodoxes et 60 000 catholiques au Kosovo\*.

orthodoxe serbe, l'Eglise catholique, la communauté juive et l'Eglise évangélique, bénéficient de toutes les protections et possibilités leur ouvrant les droits et libertés prévus dans le texte. Ce dernier affirme le droit à la liberté d'expression, de conscience et de religion pour toutes les personnes résidant dans le pays, quelles que soient leurs croyances religieuses<sup>2</sup>. Cette disposition est à lire conjointement avec d'autres de la même loi, qui protègent également l'individu. Le texte institue la séparation des groupes religieux des institutions publiques, ainsi que l'égalité des droits de tous les groupes religieux ; il affirme que le pays n'a pas de religion officielle, et interdit la discrimination fondée sur la religion ou l'appartenance ethnique<sup>3</sup>. La loi ne prévoit pas de dispositif juridique d'enregistrement des groupes religieux.

9. Il est à noter que l'article 7 de la Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo\* de février 2007 (ci-après désignée par « le Plan Ahtisaari ») voulait que le Kosovo\* garantisse l'autonomie et la protection de toutes les confessions religieuses et de leurs lieux de culte. Eu égard à la fragilité de l'Eglise orthodoxe serbe au Kosovo\*, des garanties supplémentaires étaient demandées, de sorte qu'elle et ses membres jouissent de tous leurs droits. Ces garanties figuraient à l'annexe V (sur le patrimoine religieux et culturel) du Plan Ahtisaari. L'article premier (nom, organisation interne et biens de l'Eglise orthodoxe serbe) de l'annexe V prévoit que :

L'Eglise orthodoxe serbe au Kosovo\* bénéficie de la protection et de la jouissance de ses droits, privilèges et immunités, résultant de la présente annexe.

L'exercice de ces droits, privilèges et immunités emporte le devoir et la responsabilité d'agir conformément à la loi du Kosovo\* et ne saurait porter atteinte aux droits d'autrui.

10. Les modifications apportées à la Constitution pour la fin de la supervision internationale de l'indépendance du Kosovo\*, adoptées en 2012<sup>4</sup>, ont rayé ou reformulé les articles faisant référence au Plan Ahtisaari. L'article 143, en particulier, a été supprimé : il stipulait que les dispositions de la Proposition globale de règlement du 26 mars 2007 portant statut du Kosovo\* l'emportent sur toute autre disposition juridique au Kosovo\*.

11. La loi n° 04/L-115 de 2012 modifiant et complétant les lois relatives à la fin de la supervision internationale de l'indépendance du Kosovo\* a toutefois intégré des éléments du Plan Ahtisaari dans le cadre juridique du Kosovo\*. L'article 13, en particulier, contient d'importantes modifications de la loi n° 02/L-31 ; il ajoute un article 7A sur le statut de l'Eglise orthodoxe serbe, qui reprend largement l'annexe V du Plan Ahtisaari. En même temps, la loi institue des privilèges fiscaux et douaniers pour les communautés religieuses (article 12, paragraphe 5) et la protection de leurs bâtiments et locaux prévue à l'article 8 est renforcée (voir documents CDL-REF(2014)). La disposition la plus importante se trouve à l'article 7A :

**Article 7A**

**Statut de l'Eglise orthodoxe serbe**

1. L'Eglise orthodoxe serbe du Kosovo\* est réputée faire partie intégrante de l'Eglise orthodoxe serbe.

2. Le nom et l'organisation interne de l'Eglise orthodoxe serbe, y compris sa hiérarchie et ses activités, sont respectés.

[...]

12. Ces dernières années, des chefs religieux se sont plaints de ce que l'absence de possibilité pour les groupes religieux de s'enregistrer et d'obtenir un statut juridique suscitait un certain nombre d'obstacles pratiques à leurs activités quotidiennes, dont l'acquisition et l'enregistrement de biens et de véhicules, l'ouverture de comptes bancaires, et le versement de l'impôt et des taxes sur les salaires des employés<sup>5</sup> ; les communautés religieuses devaient

<sup>2</sup> Article 1 de la Loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\*

<sup>3</sup> Article 5 de la Loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\*

<sup>4</sup> Décision de l'Assemblée de la République du Kosovo\*, n° 04-V-436, 7 septembre 2012, Journal officiel de la République du Kosovo\* n° 25 / 7 septembre 2012, page 1

<sup>5</sup> Kosovo 2012 *International Religious Freedom Report*, <http://www.state.gov/documents/organization/208542.pdf>

fonctionner dans un cadre juridique inadapté, les obligeant à se déclarer comme ONG.

13. Le 7 juin 2010, le médiateur du Kosovo\* a recommandé<sup>6</sup> à l'Assemblée nationale de compléter la loi n° 02/L-31 en légiférant sur le statut juridique des communautés religieuses au Kosovo\*. Le Médiateur pensait que le règlement du problème du statut juridique contribuerait également à mettre un terme au traitement discriminatoire des diverses communautés religieuses du Kosovo\*.

14. Fin 2011, l'Assemblée du Kosovo\* a transmis des recommandations dans le même sens au bureau du Premier ministre. Elle estimait qu'il était notamment nécessaire de modifier et de compléter la législation en vigueur pour établir le statut juridique des communautés religieuses au Kosovo\*, régler le problème de la propriété juridique de leurs biens, assurer l'égalité de traitement entre elles toutes, sans discrimination, et résoudre des problèmes liés à leur financement.

15. Le Service juridique du Premier Ministre a préparé le projet de loi en 2012-2013. L'article 1A précise que le texte a pour but d'établir les règles applicables au statut juridique des associations religieuses, à leur enregistrement et à leur dissolution, ainsi que certains aspects financiers des activités des communautés religieuses de la république du Kosovo\*, sur la base des principes internationaux et constitutionnels relatifs à la liberté de religion, de conscience et de confession, ainsi que de la neutralité de la République du Kosovo\* sur les questions de croyances religieuses.

16. Selon les informations obtenues par la Commission de Venise, la nécessité d'un cadre législatif permettant aux communautés religieuses d'obtenir la personnalité morale par l'enregistrement semble faire le consensus, mais les consultations menées par le gouvernement sur la teneur du projet de loi ont été limitées. La Commission rappelle que l'article 5.5 de la loi n° 02/L-31 exige que les autorités publiques, reconnaissant l'identité et l'apport spécifique des associations et des communautés religieuses à la société, entretiennent un dialogue franc, transparent et régulier avec elles sur les questions touchant aux questions qui présentent un intérêt partagé.

#### **IV. Normes**

17. Les instruments internationaux les plus directement pertinents sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après désigné par « le PIDCP ») et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après désignée par « la CEDH »).

18. L'article 18, paragraphe 1, du PIDCP prévoit que toute personne a le 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. Le paragraphe 3 de l'article 18 prévoit la possibilité de limiter la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, qui ne peut être soumise qu'aux 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.

19. L'article 9 de la CEDH garantit à son paragraphe 1 le droit de toute personne 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

---

<sup>6</sup> Report no. 145/2010 concerning the lack of normative acts concerning the position and legal status of the religious communities in Kosovo.

collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Le paragraphe 2 prévoit que 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. Cette liste des restrictions admissibles est limitative. L'article 14 de la CEDH interdit la discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation pour ce qui est des droits reconnus par la Convention.

20. Le présent avis fonde son analyse sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après désignée par « la Cour »), ainsi que sur les Lignes directrices de 2004 visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, préparées conjointement par la Commission de Venise et le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de croyance (ci-après désignées par « les Lignes directrices »)<sup>7</sup>.

21. Selon les Lignes directrices, « la législation doit être examinée pour s'assurer que les différenciations entre religions sont justifiées par des facteurs vraiment objectifs et que le risque de traitement préjudiciable est réduit au minimum ou, mieux, totalement éliminé. Une législation peut reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un pays donné, tant que ces différences ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination. » (chapitre II, section B, paragraphe 3)

22. Les Lignes directrices soulignent également que l'Etat doit être neutre et impartial sur les questions de liberté religieuse, ce qui englobe notamment le devoir de ne pas prendre parti dans les disputes religieuses (Lignes directrices, chapitre II, section B, paragraphe 4).

## V. Cadre législatif et constitutionnel

23. L'article 22 de la Constitution de la République du Kosovo\* consacre le principe de l'applicabilité directe des accords et instruments internationaux de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; il énumère huit instruments internationaux couverts par ce principe, dont la CEDH et le PIDCP. En cas de contradiction, ces instruments internationaux l'emportent sur les dispositions de la loi et autres « actes d'institutions ».

24. La Constitution de la République du Kosovo\* protège et garantit également la liberté de religion.

25. L'article 8 de la Constitution déclare que la République du Kosovo\* est un Etat laïc, neutre en matière religieuse.

26. L'article 9 de la Constitution affirme que la République du Kosovo\* veille à la préservation et à la protection de son patrimoine culturel et religieux.

27. L'article 24 de la Constitution garantit l'égalité de tous et interdit notamment la discrimination fondée sur la religion ; l'article 38 garantit la liberté de croyance, de conscience et de religion ; et l'article 39 consacre la protection des confessions religieuses. L'article 55 contient une clause relative à la restriction des libertés et droits fondamentaux.

---

<sup>7</sup> *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*, préparées par le Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de croyance en consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adoptées par la Commission de Venise à sa 59<sup>e</sup> séance plénière de juin 2004, CDL-AD (2004)028

Article 24 [Egalité devant la loi] 1. Tous sont égaux devant la loi, et la loi garantit la même protection à chacun, sans discrimination. 2. Personne ne sera victime de discrimination en raison de sa race, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de sa religion, de ses opinions politiques ou autres, de son origine nationale ou sociale, de ses liens avec toute communauté, de sa richesse, de son statut économique et social, de son orientation sexuelle, de sa naissance, d'un handicap ou de tout autre élément de sa situation personnelle. 3. Le principe de l'égalité de protection par la loi n'empêchera pas d'imposer les mesures nécessaires à la protection et à la promotion des droits d'individus et de groupes en position d'inégalité. Ces mesures ne seront appliquées que jusqu'à ce que le but dans lequel elles ont été mises en place ait été atteint.

Article 38 [Liberté de croyance, de conscience et de religion] 1. La liberté de croyance, de conscience et de religion est garantie. 2. La liberté de croyance, de conscience et de religion englobe le droit d'accepter et de manifester sa religion, d'exprimer ses croyances personnelles, et le droit d'accepter ou de refuser d'adhérer à une communauté ou à un groupe religieux. 3. Nul ne sera contraint ou empêché de pratiquer sa religion, ni de faire connaître publiquement ses opinions et croyances. 4. La liberté de manifester sa religion, ses croyances et sa conscience peut être restreinte par la loi si cela est nécessaire pour protéger la sécurité et l'ordre publics, ou la santé et les droits d'autrui.

Article 39 [Confessions religieuses] 1. La République du Kosovo\* garantit et protège l'autonomie religieuse et les monuments religieux sur son territoire. 2. Les confessions religieuses sont libres de fixer de façon indépendante les règles de leur organisation interne, de leurs activités religieuses et de leurs cérémonies religieuses. 3. Les confessions religieuses peuvent créer des écoles religieuses et des organismes de bienfaisance dans le respect de la présente Constitution et de la loi.

Article 55 [Restriction des libertés et droits fondamentaux]

1. Les libertés et droits fondamentaux garantis par la présente Constitution ne peuvent être restreints que par la loi.

2. Les libertés et droits fondamentaux garantis par la présente Constitution peuvent être restreints dans la mesure nécessaire à la réalisation du but de la restriction dans une société ouverte et démocratique.

3. Les libertés et droits fondamentaux garantis par la présente Constitution ne peuvent pas être restreints dans des buts autres que ceux pour lesquels ils ont été garantis.

4. Lorsqu'il y a lieu de restreindre des droits de l'homme ou d'interpréter de telles restrictions, toutes les autorités publiques, en particulier les tribunaux, accorderont une attention particulière à la nature du droit restreint, à l'importance du but de la restriction, à la nature et à l'étendue de la restriction, à la proportionnalité entre la restriction et le but à atteindre, et envisageront les possibilités d'atteindre le même but par des mesures moins restrictives.

5. La restriction des libertés et droits fondamentaux garantis par la présente Constitution ne portera d'aucune façon atteinte à l'essence même du droit garanti.

*(Traduction non officielle de l'anglais)*

## VI. Analyse des modifications proposées

28. Il est recommandé que les dispositions modifiantes de l'article 2 du projet de loi (nouveaux articles 1A et 1B) soient placées après l'article 1 de la loi n° 02/L-31 ou après l'article 6 relatif à la liberté d'association religieuse. Le principe de la liberté de religion figurant à l'article 1 de la loi n° 02/L-31, qui reprend dans une large mesure le paragraphe 1 de l'article 9 de la CEDH, devrait être placé en tête. Le paragraphe 3 de l'article 1 reprend dans une large mesure le paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH.

29. La loi sur la liberté de religion ayant une portée beaucoup plus large, et ne traitant pas uniquement de l'enregistrement, il conviendrait de reformuler l'article 1A.

30. Il est nécessaire que le paragraphe 2 du nouvel article 1A (ou une autre disposition de la future loi) indique très clairement que la liberté de religion est pleinement garantie aux communautés ou groupes religieux comme aux individus, ce qui englobe la liberté de manifester sa religion « individuellement ou en commun », même sans enregistrement.

## 1. Responsabilité pénale et exercice de la liberté de religion

31. L'article 3 du projet de loi ajoute un nouveau paragraphe à l'article 4 de la loi n° 02/L-31 :

4.3. Une infraction commise ou le manquement à respecter la loi conformément au Code pénal ne délient pas une personne de sa responsabilité au motif qu'elle exerce sa religion ou ses croyances, sauf exigence contraire des dispositions internationales sur les restrictions.  
(Traduction non officielle de l'anglais)

32. Le texte de cette nouvelle disposition n'est pas très clair. Il semblerait vouloir dire que toute disposition du Code pénal l'emporte sur l'exercice de la liberté de religion et de croyance, sauf si la responsabilité pénale liée à la religion ou à la croyance n'est pas compatible avec les dispositions sur les restrictions à la liberté de religion.

33. La Commission de Venise n'a en principe pas d'objection concernant à cette disposition qui, par sa formulation, garantit la compatibilité avec les obligations internationales. Il pourrait en outre être souhaitable de formuler explicitement, comme un principe juridique, que la croyance religieuse ne prime pas la loi (sauf quand des obligations internationales l'exigent). Cette disposition traitant d'un point important, il serait toutefois utile de donner des exemples de ses conséquences pratiques, au moins dans les travaux préparatoires.

34. Il serait également bon de se demander si la disposition devrait se référer non seulement aux obligations internationales, mais aussi à la Constitution. Si les dispositions du Code pénal contiennent des restrictions à la liberté de religion, elles ne peuvent l'emporter sur cette dernière que si elles sont compatibles avec les restrictions figurant dans la CEDH, le PIDCP et la Constitution<sup>8</sup>. La Commission de Venise rappelle que selon le paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH, « 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 ». Cela vaut aussi pour les dispositions du Code pénal.

## 2. Enregistrement des communautés religieuses

### a. Modifications proposées

35. Le but principal du projet de loi est de mettre en place un dispositif juridique d'enregistrement des communautés religieuses au Kosovo\*. Le projet propose un système d'enregistrement à deux niveaux.

36. Selon le projet de loi, cinq communautés religieuses « constituent le patrimoine historique, culturel et social du pays », et seront automatiquement enregistrées (nouvel article 4A, paragraphe 4.1) : la communauté islamique du Kosovo\*, l'Eglise orthodoxe serbe, l'Eglise catholique, la communauté juive et l'Eglise évangélique protestante. Le paragraphe 4.2 du nouvel article 4A dit que le futur Bureau d'enregistrement des communautés religieuses délivrera des certificats d'enregistrement à ces cinq communautés, ce qui leur confèrera le statut de personnes morales. De plus, selon le paragraphe 4.4 du nouvel article 4A, ces communautés auront le droit de créer en leur sein « diverses entités à caractère humanitaire, religieux, éducatif ou autre », qui pourront aussi avoir la personnalité morale, ainsi que « diverses associations et structures ayant droit à la personnalité morale dans le respect de leurs propres règles et des règles juridiques de la République du Kosovo\* ».

<sup>8</sup> Articles 19 et 22 de la Constitution.



37. L'article 7B du projet prévoit à son paragraphe 1 que « de nouvelles communautés religieuses autres que celles mentionnées à l'article 4A » pourront être enregistrées pour autant qu'elles satisfassent aux exigences ci-dessous (définies dans le nouvel article 7B du projet de loi) :

- 1.1. la communauté doit compter au moins cinquante (50) membres nationaux adultes de la République du Kosovo\* ;
- 1.2. la communauté doit posséder ses lois ou règles, et être organisée selon une claire hiérarchie ;
- 1.3. les buts et pratiques de la communauté ne doivent pas être incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution de la République du Kosovo\* ;
- 1.4. la communauté doit déclarer le patrimoine et les biens qu'elle possède et rendre compte de leur gestion en cas de liquidation ;
- 1.5. la communauté doit faire soumettre la demande d'enregistrement par un représentant autorisé.

*(Traduction non officielle de l'anglais)*

38. L'enregistrement peut être refusé si les activités de la communauté sont incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution de la République du Kosovo\* (nouvel article 7B, paragraphe 2) ; ce point est repris au paragraphe 76 ci-dessous. L'enregistrement peut aussi être refusé si une communauté porte un nom identique ou semblable à celui d'une autre communauté reconnue en vertu de l'article 4A (nouvel article 7B, paragraphe 3). Pour éviter que cette disposition ne soit trop restrictive, il serait utile de la rendre plus spécifique, par exemple en indiquant que l'enregistrement ne peut être refusé *que s'il y a un risque très plausible* que le nom de la communauté demandant son enregistrement prête à confusion avec celui d'une autre communauté reconnue en vertu de l'article 4A.

39. Le projet de loi définit la procédure d'enregistrement (nouvel article 7C) : le Bureau de l'enregistrement des communautés religieuses, qui opère au sein du ministère de la Justice, est chargé d'instruire les demandes d'enregistrement. Il se prononce dans les 30 jours après réception de la demande. Le refus peut être contesté dans les 30 jours devant le tribunal compétent. Dès qu'elle est enregistrée, la nouvelle communauté religieuse semble jouir des mêmes droits que les cinq communautés religieuses historiques : elle est dotée de la personnalité morale, et possède tous les droits additionnels évoqués ci-dessus (nouvel article 4A, paragraphe 4.4). Comme on va le voir, les attributs de la personnalité morale ne sont toutefois pas définis plus en détail dans le projet de loi. (Voir également à ce sujet les observations sur la cessation d'activité d'une communauté religieuse enregistrée.)

40. Enfin, certaines communautés religieuses ne rempliront pas les critères d'enregistrement définis dans la loi, ou ne demanderont pas leur enregistrement. Elles n'auront pas la personnalité morale, ce qui veut dire qu'elles ne pourront pas posséder le statut juridique de l'entité ou en exercer les droits, comme le droit de posséder ou de louer un bien, d'avoir un compte en banque, de recruter du personnel, de bénéficier de la protection de la loi pour leurs membres et leur patrimoine (nouvel article 4A, paragraphe 4.3) ; elles ne jouiront pas non plus des droits additionnels énumérés au paragraphe 4.4 du nouvel article 4A.

#### **b. La liberté de religion, l'enregistrement et la personnalité morale des communautés religieuses**

41. La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée à diverses reprises sur les règles de reconnaissance des religions et les effets de la non-reconnaissance. En raison de l'importance de la personnalité morale, elle a affirmé dans une série d'arrêts que l'obtention de ce statut est l'un des aspects primordiaux du droit d'association<sup>9</sup>, dont peuvent se prévaloir les

<sup>9</sup>*Sidiropoulos c. Grèce*, 1998 ; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (1998) ; *Gorzelik c. Pologne*, paragraphe 55 (2001)

associations religieuses. Ce qui veut dire que restreindre indûment le droit d'obtention de la personnalité morale n'est pas compatible avec le droit d'association et la liberté de religion ou de croyance.

42. Dans son arrêt en l'affaire *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*<sup>10</sup>, la Cour a estimé que « les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. » La Cour a ajouté que<sup>11</sup> « la possibilité de constituer une personne morale pour agir collectivement dans un domaine d'intérêt mutuel est l'un des aspects les plus importants de la liberté d'association, sans lequel ce droit serait vide de tout sens ».

43. Selon une jurisprudence constante de la Cour, le refus des autorités internes d'accorder le statut de personne morale à une association d'individus constitue une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit à la liberté d'association<sup>12</sup>. Le refus de reconnaître l'organisation de la communauté religieuse constitue également une ingérence dans le droit des requérants à la liberté de religion garanti par l'article 9 de la Convention, a estimé la Cour<sup>13</sup>. Cela dit, les accords favorisant certaines communautés religieuses ne violent pas nécessairement les prescriptions de la Convention « dès lors que la différence de traitement 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 »<sup>14</sup>.

44. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rappelé dans plusieurs avis que le droit d'obtenir la personnalité morale, avec la souplesse nécessaire à la prise en compte des nombreux modes d'organisation de communautés différentes, est un élément fondamental de la liberté de manifester sa religion<sup>15</sup>. Ce qui veut dire que pour permettre à un groupe religieux d'obtenir 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<sup>16</sup>.

### c. Evaluation des nouvelles dispositions par la Commission de Venise

45. Lorsque la loi en vigueur a été promulguée, l'absence de dispositions ouvrant droit à toutes les communautés religieuses d'acquérir la personnalité morale et d'accéder au statut d'entité juridique pour exercer toute la gamme des activités religieuses légitimes a été considérée

<sup>10</sup> *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 61 ; voir également *Hasan et Caush*, requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphes 77 à 83

<sup>11</sup> *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Autriche*, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 61.

<sup>12</sup> *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, paragraphe 52 et, *passim*, 17 février 2004, et *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, paragraphe 31 et *passim*).

<sup>13</sup> *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, paragraphe 105, 13 décembre 2001

<sup>14</sup> Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 53072/99, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, décision du 14 juin 2001

<sup>15</sup> CDL-AD(2008)032, *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République Kirghize par la Commission de Venise et le Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction*, adopté par la Commission de Venise à sa 76<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), paragraphe 33

<sup>16</sup> CDL-AD(2009)036, *Avis conjoint sur la loi modifiant et complétant la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur la loi modifiant le Code pénal de la République d'Arménie par la Commission de Venise, la Direction générale des Droits de l'Homme et des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe, le Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction*, adopté par la Commission de Venise à sa 79<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), paragraphe 29, et CDL-AD(2012)004, *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, paragraphe 38

CDL-AD(2014)012

comme étant une lacune majeure<sup>17</sup>, que le projet de loi semble vouloir combler – ce dont on ne peut que se féliciter.

46. Pour autant qu'il remplisse des exigences légitimes, un groupe religieux doit pouvoir acquérir la personnalité morale s'il le souhaite. La Commission de Venise a estimé<sup>18</sup> que l'absence de possibilité pour des communautés religieuses d'acquérir la personnalité morale constitue en soi une ingérence dans les droits conférés à ces communautés par l'article 9, en combinaison avec l'article 11, de la CEDH.

47. Il peut en principe être justifié d'exiger l'enregistrement d'une communauté religieuse pour lui permettre d'obtenir la personnalité morale. Dans son arrêt du 14 juin 2005 en l'affaire *Cârmuirea Spiritual a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova*<sup>19</sup>, la Cour avait estimé à l'unanimité que l'enregistrement obligatoire servait le but légitime de permettre au gouvernement de s'assurer que les organisations religieuses souhaitant se faire reconnaître officiellement par l'Etat se conforment à la loi, ne représentent pas un danger dans une société démocratique et n'ont pas d'activités compromettant la sécurité publique, l'ordre public, la santé, la morale publique ni les droits et libertés d'autrui : sans ce document, l'Etat ne pourrait pas vérifier l'authenticité religieuse de l'organisation cherchant à se faire reconnaître, ni déterminer si sa confession présente un danger dans une société démocratique. La Cour n'avait pas trouvé cette exigence trop lourde ou disproportionnée en vertu de l'article 9 de la Convention.

48. Cela dit, les normes internationales veulent que les individus et les groupes soient libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer (Lignes directrices, chapitre II, section F, paragraphe 1). Il serait important que cela figure expressément dans le projet de loi.

49. La compatibilité de certaines particularités du système d'enregistrement avec les normes internationales et constitutionnelles sur la liberté de religion et l'interdiction de la discrimination va être examinée dans l'optique de :

- i. les différences de traitement entre les cinq communautés religieuses figurant sur la liste et les autres ;
- ii. les exigences de fond et de procédure que doivent remplir les communautés religieuses pour être admises à s'enregistrer ;
- iii. le statut des groupes religieux ne possédant pas la personnalité morale.

**i. Différences de traitement entre les cinq communautés religieuses figurant sur la liste et les autres**

50. Accorder, comme le prévoit le projet de loi, l'enregistrement automatique à cinq communautés religieuses expressément nommées tout en exigeant une demande formelle et une vérification de conformité aux exigences pour toutes les autres si elles désirent s'enregistrer et obtenir ainsi la personnalité morale soulève un certain nombre de questions.

51. Selon les Lignes directrices, « la législation doit être examinée pour s'assurer que les différenciations entre religions sont justifiées par des facteurs vraiment objectifs et que le risque de traitement préjudiciable est réduit au minimum ou, mieux, totalement éliminé. Une législation peut reconnaître les différences tenant au rôle joué par diverses religions dans l'histoire d'un

<sup>17</sup> Voir par exemple l'analyse de la loi sur la liberté de religion au Kosovo\* préparée par l'Institut des religions et des politiques publiques (groupe d'experts sur la législation religieuse et sa mise en œuvre), et adoptée par l'Assemblée du Kosovo\*, <http://www.osce.org/odihr/21529>.

<sup>18</sup> CDL-AD(2010)005, *Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre « œcuménique »*, adopté par la Commission de Venise à sa 82<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 mars 2010), paragraphe 58

<sup>19</sup> *Cârmuirea Spirituaal a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (déc.), n° 12282/02, 14 juin 2005 (traduction non officielle de l'anglais)

CDL-AD(2014)012

pays donné, tant que ces différences ne servent pas de prétexte au maintien d'une discrimination. »<sup>20</sup>

52. La Commission de Venise a indiqué<sup>21</sup> que si le droit international ne contraint pas un Etat à garantir le même statut à toutes les communautés religieuses<sup>22</sup>, il considère comme injustifié tout avantage exclusivement accordé à une communauté religieuse, sauf en présence d'une justification légitime et proportionnée<sup>23</sup>. Elle estime par conséquent que la différence de traitement, pour ce qui est de la procédure d'octroi de la personnalité morale, n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de non-discrimination s'il est possible de justifier objectivement et raisonnablement qu'elle est légitime, et qu'elle n'a pas d'impact disproportionné sur l'exercice de la liberté de religion par les communautés religieuses et leurs membres.

53. La Commission rappelle en outre qu'aucune communauté religieuse ne doit être forcée de s'enregistrer et de prendre la personnalité morale contre son gré.

54. L'exercice de la liberté de religion ou de croyance ne doit pas être assujéti à autorisation de l'Etat. Cette liberté, manifestée individuellement ou en commun, en public ou en privé, ne saurait requérir l'enregistrement préalable ou autre procédure similaire, car elle appartient aux communautés et êtres humains, qui en sont les ayants droit, et n'a pas besoin d'autorisation officielle.

55. En énumérant cinq communautés auxquelles il ouvre accès inconditionnel à la personnalité morale, le projet de loi leur confère un statut spécial, différent de celui des autres religions, qui elles doivent demander leur enregistrement si elles le souhaitent, et montrer qu'elles satisfont à tous les critères définis dans le projet. Il faut donc se demander si cette différence de traitement que crée le paragraphe 1 de l'article 4A du projet de loi se justifie à la lumière de l'article 9, en combinaison avec l'article 14, de la CEDH.

56. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que les Etats contractants possèdent une marge de discrétion leur permettant d'évaluer si, et dans quelle mesure, des différences entre situations autrement similaires justifient une différence de traitement<sup>24</sup>. Les autorités nationales doivent cependant faire en toute bonne foi de cette marge un usage raisonnable, circonspect et proportionné à un but légitime, fondé sur des raisons pertinentes et justifiant suffisamment ces différences<sup>25</sup>.

57. Eu égard au contexte historique et politique du Kosovo\*, la Commission de Venise juge que cette marge d'appréciation peut être nécessaire à la recherche d'un compromis sur des questions touchant au domaine délicat de la liberté religieuse, et qu'elle est d'autant plus justifiée qu'il n'existe pas de normes européennes communes couvrant tous les aspects de la reconnaissance juridique des communautés religieuses. La Commission observe par ailleurs que dans ce cas particulier, la différence de traitement ne semble pas porter sur la possibilité d'obtenir la personnalité morale, mais simplement sur la procédure (voir commentaire à la section ii ci-dessous).

<sup>20</sup> CDL-AD(2004)028, *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*, p. 6.

<sup>21</sup> CDL-AD(2011)028, *Joint opinion on the draft law on freedoms of conscience and religion and on the laws making amendments and supplements to the criminal code, the administrative offences code and the law on the relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR*, paragraphe 96 (en anglais).

<sup>22</sup> Voir *Église catholique de la Canée c. Grèce*, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 16 décembre 1997 (requête no.25528/94), paragraphe 47.

<sup>23</sup> Voir *Cha'are Shalom ve Tsedek c. France*, Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 27 juin 2000 (requête n° 27417/95), paragraphe 87.

<sup>24</sup> *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, 31 juillet 2008, paragraphe 96 (traduction non officielle)

<sup>25</sup> *Dudgeon c. Royaume-Uni*, requête n° 7525/76, arrêt du 22 octobre 1981

58. La Commission de Venise estime donc que, pour des raisons historiques, il serait objectivement justifié d'accorder à l'Eglise orthodoxe serbe un traitement particulier en matière d'enregistrement, eu égard à la fragilité de sa position au Kosovo\* et à la nécessité de la protection spéciale prévue à l'article 7A introduit par l'article 13 de la loi n° 04/L-115 de 2012 modifiant et complétant les lois relatives à la fin de la supervision internationale de l'indépendance du Kosovo\*, qui modifiait la loi n° 02/L-3 par ajout d'un nouvel article 7A. Mais la nécessité de ne pas laisser s'éroder les protections et droits prévus dans le Plan Ahtisaari demeure source de préoccupations.

59. La Commission de Venise comprend par ailleurs que, sur la base de leur marge d'appréciation et de leur connaissance des quatre autres communautés religieuses énumérées au paragraphe 4.1 de l'article 4A, les autorités du Kosovo\* aient estimé que ces quatre communautés religieuses, tout comme l'Eglise orthodoxe serbe, pouvaient être dotées de la personnalité morale sans passer par la procédure<sup>26</sup>. Ce qui sous-entend que sans la procédure d'enregistrement, il serait difficile aux autorités de procéder à une évaluation comparable pour d'autres groupes religieux.

60. Cela dit, et sur la base de l'information obtenue par la Commission de Venise, le projet de loi justifie la différence de traitement en affirmant que ces cinq communautés « constituent le patrimoine historique, culturel et social du pays » ; cet argument est sujet à caution, car il sous-entend que les communautés religieuses qui n'ont pas été explicitement mentionnées ne font pas partie du patrimoine historique, culturel et social. Et cela d'autant plus que l'obligation de demander l'enregistrement n'est pas imposée aux seules communautés religieuses s'implantant au Kosovo\* après l'entrée en vigueur du projet de loi.

61. Pour éviter une approche discriminatoire, il est essentiel que les autorités veillent à ce que tous les autres groupes religieux établis au Kosovo\* et qui font partie de son patrimoine historique, culturel et social figurent sur la liste.

62. Les normes européennes laissent une marge d'appréciation aux autorités pour déterminer s'il existe d'autres communautés religieuses comparables aux cinq portées sur la liste. Mais il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les autorités de l'Etat doivent appliquer avec neutralité et sur une base d'égalité les critères d'inclusion des communautés religieuses sur la liste du paragraphe 1 de l'article 4A du projet. La décision d'accorder ou non le traitement spécial est délicate, et les autorités devront veiller à traiter toutes les communautés religieuses de façon équitable pour décider si elles satisfont ou non aux critères définis dans le projet de loi, c'est-à-dire si elles « constituent le patrimoine historique, culturel et social du pays ». Il ne sera probablement pas possible de justifier l'inclusion d'une communauté religieuse présentant certains traits pertinents, et d'en exclure une autre qui posséderait les mêmes caractéristiques<sup>27</sup>.

63. A titre d'illustration et d'exemple, la Commission indique que lors de leur visite à Pristina, ses rapporteurs ont été informés qu'il existe depuis des siècles au Kosovo\* des confréries (*tarikats*) de derviches qui réuniraient à l'heure actuelle des dizaines de milliers d'adhérents<sup>28</sup>, et sont en train de préparer leur propre statut. La Commission estime important que les autorités du Kosovo\* déterminent avec soin et cohérence, en consultation avec les représentants des *tarikats*, si la situation de cette communauté religieuse justifie qu'elle figure sur la liste au motif qu'elle ferait partie du « patrimoine historique, culturel et

<sup>26</sup> L'actuelle Loi sur la liberté de religion au Kosovo\* (n° 02/L-31) mentionne déjà explicitement les cinq communautés religieuses.

<sup>27</sup> *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, 31 juillet 2008, paragraphes 92-99

<sup>28</sup> L'Union des confréries de derviches (SIDRA), ensuite devenue Communauté des confréries derviches (ZIDRA), a été créée en 1974 dans l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie. La Communauté n'a pas survécu à l'éclatement de la fédération socialiste.

social du pays », à l'instar des cinq communautés religieuses déjà mentionnées au paragraphe 4.1 de l'article 4A du projet.

64. Il semblerait qu'il y ait un désaccord au sein de la communauté islamique sur la question de savoir si les derviches forment une communauté distincte. Les représentants de la communauté islamique ont fait valoir que cette dernière représente tous les fidèles de l'islam au Kosovo\*, ce qui englobe les *tarikats*, même si ces dernières souhaitent s'enregistrer à part. Sur ce point, la Commission de Venise renvoie à l'arrêt *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, où la Cour avait rappelé « [qu']en principe, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut l'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci. Des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique, constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient ou demeurent placées sous une direction unique (arrêt *Serif c. Grèce* précité, § 52). »<sup>29</sup>

## ii. Conditions à remplir par les communautés religieuses pour s'enregistrer

65. Comme indiqué précédemment, conformément à la jurisprudence de la Cour, des accords favorisant certaines communautés religieuses n'enfreignent pas nécessairement les prescriptions de la Convention « dès lors que la différence de traitement 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. »<sup>30</sup>

66. A la lumière des observations présentées dans la section précédente, il convient d'examiner avec un soin particulier les conditions (de fond et de procédure) imposées à l'enregistrement des communautés religieuses autres que les cinq expressément mentionnées dans la loi, afin d'apprécier si le dispositif que propose le projet de loi respecte le principe de non-discrimination.

67. Selon les standards européens, il convient d'éviter les contraintes ou exigences excessivement lourdes d'octroi de la personnalité morale. Dans le contexte social, politique et historique particulier du Kosovo\*, le dispositif envisagé peut sembler relever de la marge de discrétion des autorités pour autant que ses exigences poursuivent un but légitime, soient raisonnables et n'opposent pas de contraintes excessivement lourdes à l'enregistrement des communautés religieuses (voir commentaire ci-dessous).

### *Exigences de fond*

68. Il n'y a rien à redire au minimum de cinquante membres nationaux adultes de la République du Kosovo\* exigé des communautés religieuses au paragraphe 1.1 de l'article 7B, même si aucune raison particulière n'a été donnée aux rapporteurs pour justifier ce chiffre de cinquante (si ce n'est la recherche d'un dénominateur commun entre les multiples avis des communautés religieuses). Les Lignes directrices disent qu'il ne devrait pas être acceptable d'exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité morale (Lignes directrices, chapitre II, section F.paragraphe 1).

<sup>29</sup> *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, 13 décembre 2001, paragraphe 117. Voir également *Serif c. Grèce*, 14 décembre 1999 et *Hassan et Caush c. Bulgarie*, 26 octobre 2000.

<sup>30</sup> Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 53072/99, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, décision du 14 juin 2001.

69. Le paragraphe 1.2 de l'article 7B exige qu'une communauté religieuse possède son propre statut ou ses propres règles, et une organisation clairement hiérarchisée. Cette exigence semble interdire l'enregistrement aux communautés religieuses dépourvues d'une organisation clairement hiérarchisée. Or les religions ne sont pas toutes clairement hiérarchisées, certaines communautés ont une organisation plus lâche, ou une structure démocratique horizontale.

70. De l'avis de la Commission de Venise, il n'est pas clair pour quelle raison il faut limiter l'enregistrement aux communautés religieuses qui possèdent une organisation clairement hiérarchisée, et ceci n'a pas été expliqué d'une manière convaincante aux rapporteurs lors de leur visite au Kosovo\*. Par conséquent, dans la mesure où cette exigence se fonde sur « l'organisation religieuse » de la communauté, elle constitue une ingérence dans sa structure interne et une différence de traitement sur ce critère ; elle n'est donc pas compatible avec l'article 9 de la CEDH, l'article 18 du PIDCP et les articles 38 et 39 de la Constitution de la république du Kosovo\*, ni non plus avec le principe de non-discrimination à lire en combinaison avec ces articles : les dispositions restrictives ne comportent aucun motif justifiant cette ingérence, qui n'est pas proportionnée, et la différence de traitement n'est pas justifiée. Il semblerait en outre y avoir contradiction avec le nouvel article 4A, paragraphe 4.5<sup>31</sup>, et l'article 7.2<sup>32</sup> existant de la loi n° 02/L-31. En tout cas, l'existence d'une organisation clairement hiérarchisée ne devrait pas constituer une exigence essentielle au-delà de ce que nécessite l'acquisition de la personnalité morale en général, hors du contexte des communautés religieuses.

71. Au lieu d'une organisation clairement hiérarchisée, le projet de loi devrait se contenter d'exiger de la communauté religieuse qu'elle dispose d'un organe représentatif assurant le contact avec les autorités publiques, et lui permettant de fonctionner comme une personne morale. Pour garantir la sécurité juridique aux personnes physiques et morales amenées à traiter avec d'autres communautés religieuses, il faudrait que soient clairement identifiés les organes de l'entité juridique habilitée à engager par ses décisions la communauté et ses membres.

72. Le projet de loi devrait aussi préciser les effets du statut d'« entité juridique » (à l'article 1B ou ailleurs) et les dispositions afférentes. Selon les informations fournies par les autorités du Kosovo\* (services juridiques du Premier ministre), est personne morale toute organisation (y compris commerciale) qui possède en droit une identité juridique distincte et séparée de celle de ses membres, de ses propriétaires ou de ses actionnaires, comme une société par actions ou une société à responsabilité limitée (liste non exhaustive). Les termes « entité » et « personne morale » sont définis dans la loi n° 03/L-161 sur la fiscalité des revenus des particuliers (le premier à l'article 2, paragraphe 1.14 ; le second à l'article 1, paragraphe 13.2). On trouve d'autres précisions dans la loi n° 02/L-123 sur les organisations commerciales. De plus, la loi n° 04/L-030 sur la responsabilité pénale des personnes morales traite de la responsabilité encourue par des personnes morales commettant des infractions pénales (sanctions pénales encourues par les personnes morales et dispositions spéciales sur la procédure applicable à l'encontre des personnes morales).

73. On ne voit pas clairement si ces dispositions s'appliqueront aussi aux communautés religieuses enregistrées. La Commission invite les autorités du Kosovo\* à clarifier ce point et à fournir toute l'information nécessaire à ce sujet aux communautés religieuses demandant la personnalité morale. Le projet de loi devrait en particulier contenir de claires indications, formulées positivement et non pas à inférer *a contrario*, sur les droits et avantages dont jouit une communauté religieuse, et les devoirs et obligations qui lui incombent dès lors qu'elle

---

<sup>31</sup> « L'État respecte les communautés religieuses du Kosovo\*, ne reconnaît comme leurs représentants que les personnes accréditées par les communautés religieuses du Kosovo\*, et protège les communautés religieuses contre tout groupe ou personne revendiquant leur nom, leurs locaux de culte, leurs biens, leur logo et leur cachet. »

<sup>32</sup> « Les communautés religieuses réglementent et administrent indépendamment leur organisation interne. »

obtient le statut d'entité juridique.

74. Enfin, on ne voit pas clairement non plus ce qu'il faut comprendre quand il est dit que la communauté doit avoir son/ses « statut ou règles ». La Commission de Venise rappelle à ce propos qu'elle a déjà indiqué dans des avis antérieurs émis avec l'OSCE/BIDDH que la loi ne devrait pas exiger que les statuts d'une organisation religieuse contiennent une information excessivement détaillée, et le manquement à fournir toute l'information ne devrait pas servir à refuser arbitrairement l'enregistrement ; ceci est particulièrement important si l'enregistrement est obligatoire<sup>33</sup>. Ce devrait être à l'organisation religieuse de décider de la façon dont elle adopte ses règles intérieures<sup>34</sup>.

75. Le paragraphe 1.2 du nouvel article 7B exige que les buts et les pratiques de la communauté religieuse ne soient pas incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution de la République du Kosovo\*. Cette condition est très vague, et peut ouvrir la porte au refus arbitraire d'enregistrement. Le législateur devrait préciser, au moins dans les travaux préparatoires, la nature des activités et buts réputés incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution. La Commission de Venise rappelle une position qu'elle a déjà exprimée précédemment : « Les Etats disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique<sup>35</sup>. L'Etat peut exercer une ingérence si la religion concernée est fortement extrémiste, si certains de ses objectifs menacent la sécurité nationale ou la sûreté publique et si, en particulier, elle ne respecte pas les principes d'un Etat démocratique ou porte atteinte aux droits et aux libertés de ses adeptes. »<sup>36</sup> Dans ce contexte, le paragraphe 2 du nouvel article 7B ne devrait pas être interprété comme interdisant le prosélytisme légitime<sup>37</sup>. L'enregistrement ne devrait être refusé que si les activités d'une communauté religieuse risquent de compromettre gravement les intérêts de la société énumérés au paragraphe 2 de l'article 9 de la CEDH.

76. Il n'y a rien à redire aux deux dernières conditions figurant aux paragraphes 1.4 et 1.5 de l'article 7B.

#### *Exigences de procédure*

77. Le nouvel article 7C crée le Bureau d'enregistrement des communautés religieuses, qui a le statut d'« organe gouvernemental opérant au sein du ministère de la Justice », et emploie du personnel de ce dernier (paragraphe 1 de l'article 7C). Le Bureau examinera les demandes d'enregistrement. Pour prévenir toute ingérence du gouvernement dans ses activités et inspirer confiance dans son impartialité et sa neutralité, il serait souhaitable d'en faire une entité fonctionnant – et perçue comme fonctionnant – de façon indépendante du gouvernement, dans le strict respect de la loi.

78. La Commission accueille positivement que le Bureau soit tenu de rendre sa décision dans les 30 jours suivant la réception de la demande d'enregistrement, et qu'un rejet puisse être contesté devant le tribunal compétent dans les 30 jours, conformément aux Lignes directrices, qui demandent que « les parties présentant des griefs relatifs à la religion [aient] droit à des recours effectifs ». La Commission de Venise a également indiqué à ce sujet que « dans ce domaine, il importe tout particulièrement de veiller à ce que les organisations religieuses

<sup>33</sup> CDL-AD(2011)028, *Joint opinion on the draft law on freedoms of conscience and religion and on the laws making amendments and supplements to the criminal code, the administrative offences code and the law on the relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, paragraphe 66 (en anglais)*

<sup>34</sup> CDL-AD(2012)022 *Joint Opinion on the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaïdjan by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, paragraphe 76 (en anglais)*

<sup>35</sup> *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, paragraphe 113, *op. cit.*

<sup>36</sup> CDL-AD(2010)005, *Avis sur le statut juridique des communautés religieuses en Turquie et sur le droit du patriarcat orthodoxe d'Istanbul à user du titre "œcuménique"*, paragraphe 63

<sup>37</sup> *Kokkinakis c. Grèce*, 14307/88, paragraphes 48-50, 25 mai 1993.



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 prévu par d'autres textes de loi. » « 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. »<sup>38</sup>

79. L'article 7C prévoit à son paragraphe 5 que le recours peut être formé devant le « tribunal compétent ». Il a été dit à la Commission de Venise que par « tribunal compétent », il faut comprendre un « tribunal de premier degré » visé à l'article 11 de la loi sur les tribunaux.

### iii. Statut des groupes religieux non dotés de la personnalité morale

80. Il y a enfin le cas des communautés religieuses qui ne peuvent pas s'enregistrer, faute de remplir les conditions fixées dans la loi, ou qui choisissent de ne pas le faire. La vérification de la conformité aux standards relatifs à la liberté de religion et du respect de l'interdiction de la discrimination demande que l'on apprécie aussi la proportionnalité des effets de l'absence d'enregistrement sur les droits et libertés de la communauté religieuse non enregistrée.

81. Le nouvel article 4A prévoit à son paragraphe 4.3 que les communautés religieuses non enregistrées n'auront pas la personnalité morale, ce qui veut dire qu'elles ne pourront pas posséder le statut juridique de l'entité ou en exercer les droits, comme le droit de posséder ou de louer un bien, d'avoir un compte en banque, de recruter du personnel, de bénéficier de la protection de la loi pour leurs membres et leur patrimoine.

82. Dans un avis conjoint antérieur, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont dit que :

« si un groupe n'ayant pas demandé la personnalité morale ne peut espérer bénéficier de tous les avantages liés à ce statut, l'interdiction de tout fonctionnement ou activité sans enregistrement est une mesure extrêmement disproportionnée et constitue manifestement une restriction trop large et inutile à la liberté de religion ou de conviction. Pour reprendre les termes des Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, "l'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire, même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition". »<sup>39</sup>

83. Il n'y a rien à redire au paragraphe 4.3 du nouvel article 4A puisque l'absence d'enregistrement ne semble pas affecter l'essence même de la liberté de religion de la communauté religieuse concernée et de ses membres<sup>40</sup>. Le droit des communautés religieuses non enregistrées de manifester leur religion et leurs croyances et de mener des activités religieuses demeure garanti.

84. Le statut des communautés religieuses non enregistrées n'est pas parfaitement clair en ce qui concerne les autres droits et libertés. D'un côté, le paragraphe 4.4 du nouvel article 4A sous-entend que le droit de « créer en leur sein diverses entités à caractère humanitaire, religieux, éducatif ou autres, ainsi que de créer diverses associations et entités ayant droit à la personnalité morale, dans le respect de leurs règles et des normes juridiques de la République du Kosovo\* » ne sont garantis qu'aux communautés religieuses enregistrées. D'un autre côté, le nouveau paragraphe 5.4 de l'article 5 dit que « toutes les religions et communautés

<sup>38</sup> CDL-AD(2012)004, *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, paragraphes 82 et 83.

<sup>39</sup> CDL-AD(2008)032, *Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République Kirghize par la Commission de Venise et le Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction*, paragraphe 26.

<sup>40</sup> Le paragraphe 2 du nouvel article 1A de la Loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\* se lit ainsi : « 2. Nul ne sera privé par la présente loi de l'exercice de ses libertés et droits fondamentaux en matière religieuse. » L'article 1.2 de la Loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\* contient déjà une liste non limitative de libertés couvertes par le droit à la liberté de religion ou de croyance.

religieuses du Kosovo\* jouissent de tous les types de protection et possibilités leur permettant d'exercer les droits et libertés garantis dans la présente loi ».

85. La modification de l'article 5<sup>41</sup> supprime les noms des cinq communautés figurant au paragraphe 5.4 de la loi en vigueur, qui a fait l'objet de vives critiques. La loi n° 02/L-31 (actuellement en vigueur) prévoit que « toutes les communautés religieuses du Kosovo\*, dont la communauté islamique du Kosovo\*, l'Eglise orthodoxe serbe, l'Eglise catholique, la communauté juive et l'Eglise évangélique se verront offrir tous les types de protection et possibilités leur permettant de jouir des droits et libertés prévus dans la loi ». Cette suppression proposée est une amélioration, qui réduira vraisemblablement les risques de discrimination ou les tendances à la discrimination à l'encontre de religions non mentionnées dans la loi. De plus, l'actuel paragraphe 9.1 habilite d'une manière générale les communautés religieuses à créer des organismes d'éducation pour leurs besoins, conformément à la loi en vigueur. Mais il convient de clarifier les rapports entre le nouveau paragraphe 5.4, les nouveaux paragraphes 4.3 et 4.4 de l'article 4A, et le paragraphe 9.1 existant, ainsi que d'harmoniser leur formulation. Il serait peut-être plus approprié de formuler ainsi le nouveau paragraphe 5.4 : « Toutes les religions et communautés religieuses du Kosovo\* jouiront de tous les types de protection et possibilités leur permettant d'exercer les droits et libertés garantis par la Constitution et les conventions internationales, notamment la CEDH. »

86. Le paragraphe 5 du nouvel article 4A stipule que l'Etat respecte les communautés religieuses du Kosovo\*, ne reconnaît comme leurs représentants que les personnes accréditées par les communautés religieuses du Kosovo\*, et garantit la protection des communautés religieuses contre tout groupe ou personne revendiquant leur nom, leurs locaux de culte, leurs biens, leur logo et leur cachet. Cette disposition portant sur toutes les communautés religieuses, et non pas seulement sur les communautés enregistrées, il serait souhaitable de préciser comment la protection sera assurée aux communautés religieuses non enregistrées.

### **3. Activités religieuses organisées par le Bureau d'enregistrement des communautés religieuses**

87. Le paragraphe 7 du nouvel article 7C de la loi n° 02/L-31 qu'ajoute l'article 6 du projet de loi habilite le Bureau de l'enregistrement des communautés religieuses à « organiser diverses activités liées à la religion » et à « mener des consultations avec les représentants des communautés religieuses en vue de l'organisation de ces activités ». Sachant que le Bureau est un organisme gouvernemental opérant au sein du ministère de la Justice, la Commission de Venise voit mal comment cette disposition serait compatible avec la neutralité de l'Etat, dont le principe est énoncé à l'article 8 de la Constitution, et qui figure aussi aux paragraphes 1 et 2 de l'article 5 de la loi n° 02/L-31 (qui prévoit l'absence de religion officielle et la séparation entre les communautés religieuses et les autorités publiques). En organisant des activités liées à la religion, le Bureau serait associé aux affaires intérieures de certaines communautés religieuses enregistrées. De plus, on ne voit pas clairement de quelle sorte d'activités il s'agit.

88. Les autorités du Kosovo\* ont expliqué que cette disposition vise à permettre aux autorités de promouvoir l'esprit de tolérance et la collaboration interconfessionnelle. Si tel est leur seul but, la Commission de Venise conseillerait aux autorités du Kosovo\* de la formuler de façon plus restrictive. Elle leur rappelle toutefois que, comme l'a dit la Cour, « la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs »<sup>42</sup>. Ce qui veut dire qu'il ne serait pas contraire aux standards internationaux de prendre d'autres mesures positives pour garantir effectivement la liberté de religion, pour autant que le principe de non-discrimination soit strictement respecté – exigence première du principe de la neutralité de

<sup>41</sup> Le paragraphe 5.4 du nouvel article 5 dit que « toutes les religions et communautés religieuses du Kosovo\* jouissent de tous les types de protection et possibilités leur permettant d'exercer les droits et libertés garantis dans la présente loi ».

<sup>42</sup> *Airey c. Irlande*, requête n° 6289/73, arrêt du 11 septembre 1979, paragraphe 24.

l'Etat.

89. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle aux autorités du Kosovo\* que les autorisations de procéder à des inhumations et à de rites funéraires dans les cimetières publics devraient être accordées avec neutralité, et que les membres d'une minorité religieuse ou philosophique ne devraient pas dépendre de la majorité religieuse pour quelque aspect que ce soit de l'inhumation. Il est recommandé de mettre en place un système d'attribution neutre et non discriminatoire des lieux de sépulture par les autorités publiques (les municipalités, par exemple), sans ingérence d'autres groupes religieux, et que les familles ou proches du défunt soient autorisés à faire procéder aux rites funéraires qu'ils souhaitent.

#### **4. Obligation faite aux communautés religieuses d'informer le Bureau de leur participation à des organisations ou conférences à l'étranger**

90. Le paragraphe 8 du nouvel article 7C de la loi n° 02/L-31 qu'ajoute l'article 6 du projet de loi exige des communautés religieuses qu'elles « informent le Bureau de leur participation à diverses organisations ou conférences hors du pays lorsqu'elles y représentent le Kosovo\* ». Le sens de cette disposition n'est pas clair. L'article 8 de la Constitution disant que « la République du Kosovo\* est un Etat laïc, neutre en matière de croyances religieuses », ses communautés religieuses ne sauraient en principe le « représenter ».

91. Selon les auteurs de la modification, il s'agit d'imposer aux communautés religieuses l'obligation d'informer le Bureau de leur appartenance à des organisations étrangères où elles représentent une communauté religieuse du Kosovo\*. Même si c'est bien le but recherché par le législateur, cette disposition est perçue par les représentants de toutes les communautés religieuses qu'ont rencontrés les rapporteurs comme une ingérence dans l'autonomie des communautés ; elle contient une limitation de la liberté de religion, de la liberté d'association et de la liberté d'expression, ce qu'il convient de justifier à la lumière des articles 9, 10 et 11 (paragraphe 2) de la CEDH. La Commission de Venise ne voit pas comment cette obligation serait 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. Elle en recommande la suppression.

#### **5. Cessation d'activité d'une communauté religieuse enregistrée**

92. On voit mal pourquoi le nouvel article 7D exige d'une communauté religieuse enregistrée qu'elle donne « justification écrite de sa cessation d'activité ». Le sens à donner au mot « hérité » (appliqué au patrimoine et aux biens) devrait aussi être précisé.

93. D'une façon plus générale, il n'est pas clair si les conditions de cessation d'activité s'appliqueront à toutes les communautés religieuses enregistrées, y compris les cinq communautés figurant sur la liste, ou simplement à celles qui ont acquis la personnalité morale par la procédure instituée dans le projet de loi.

#### **6. Questions financières liées à l'activité des communautés religieuses**

94. Enfin, l'article 12A de la loi contient certaines dispositions sur le financement des communautés religieuses. Il se lit ainsi :

Art. 12A.1. Le gouvernement peut lancer des appels d'offres annuels invitant les communautés religieuses à demander des fonds pour la préservation des monuments culturels en leur possession. 2. Les communautés religieuses peuvent, elles-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs organismes de bienfaisance, demander des fonds publics à affecter à la réalisation de programmes spécifiques de bienfaisance. 3. Les communautés religieuses sont habilitées à recevoir des dons de personnes morales ou physiques. 4. Le gouvernement ne finance aucune communauté religieuse.

95. Dans un précédent avis, la Commission de Venise a dit que « 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 »<sup>43</sup>. Ce qui veut dire que la loi doit aussi fixer la procédure et les critères applicables à l'octroi de fonds publics à des communautés religieuses pour la préservation de leurs monuments.

96. Enfin, il faudrait que les effets financiers de l'acquisition de la personnalité morale soient clairement indiqués aux communautés religieuses. Les autorités du Kosovo\* ont informé les rapporteurs que les notions de « personne morale » et d'« entité juridique » sont définies dans la loi n° 03/L-161 sur la fiscalité des revenus des particuliers et la loi n° 03/L-204 sur la fiscalité des biens immobiliers.

97. L'article 8 de la loi sur la fiscalité des biens immobiliers exempte de l'impôt sur les biens immobiliers les biens que les institutions religieuses possèdent et utilisent exclusivement à des fins religieuses. L'article 13 de la loi n° 04/L-115 modifiant et complétant les lois relatives à la fin de la supervision internationale de l'indépendance du Kosovo\* ajoute un nouveau paragraphe 5, ainsi libellé, à l'article 12 de la loi fondamentale n° 02/L-31 sur la liberté de religion au Kosovo\* :

12.5 Outre les exemptions ci-dessus, les communautés religieuses jouissent de privilèges douaniers et fiscaux pour leurs activités économiques visant spécifiquement à leur autofinancement, selon les modalités définies dans les textes d'application émanant du ministère des Finances. Ces privilèges s'étendent à l'importation et à l'achat de produits, matières, machines ou bétail et à l'exportation de produits provenant de ces activités.

98. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, la Commission de Venise conseille aux autorités du Kosovo\* d'envisager la possibilité de mentionner dans la loi fondamentale sur la liberté de religion les dispositions applicables en matière fiscale, ou au moins de fournir l'information correspondante aux communautés religieuses concernées. Il pourrait aussi être utile d'ajouter des dispositions exigeant la transparence sur les sources de financement des communautés religieuses et l'emploi des fonds.

## VII. Conclusion

99. La Commission de Venise se félicite que les autorités du Kosovo\* veuillent instituer l'enregistrement des communautés religieuses avec statut d'entité juridique pour éliminer les obstacles pratiques que rencontrent ces communautés dans leurs activités<sup>44</sup>. Elle n'en suggère pas moins d'améliorer le projet de loi sur un certain nombre de points.

100. Il est recommandé que les dispositions modifiantes de l'article 2 du projet de loi (nouveaux articles 1A et 1B) soient placées après l'article 1 de la loi n° 02/L-31 ou après l'article 6 relatif à la liberté d'association religieuse. La loi sur la liberté de religion ayant une portée très large, qui débordera la question de l'enregistrement, il conviendrait de reformuler l'article 1A.

<sup>43</sup> CDL-AD(2012)004, *Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie*, paragraphe 99

<sup>44</sup> Voir par exemple l'analyse de la loi sur la liberté de religion au Kosovo\* préparée par l'Institut des religions et des politiques publiques (groupe d'experts sur la législation religieuse et sa mise en œuvre), et adoptée par l'Assemblée du Kosovo\*, <http://www.osce.org/odihr/21529>.

101. Il est nécessaire que soit indiqué très clairement au paragraphe 2 du nouvel article 1A (ou ailleurs dans la future loi) que la liberté de religion est pleinement garantie aux communautés ou groupes religieux comme aux individus, ce qui englobe la liberté de manifester sa religion « individuellement ou en commun », même sans enregistrement.

102. L'article 3 du projet de loi pourrait indiquer explicitement, avec valeur de principe juridique, que la croyance religieuse ne l'emporte pas sur le droit pénal (sauf obligations internationales contraires). Cette disposition traitant d'un point important, il serait utile de donner des exemples de ses implications pratiques, au moins dans les travaux préparatoires. Il conviendrait aussi de se demander si la disposition ne devrait pas mentionner non seulement les obligations internationales, mais aussi la Constitution.

103. Pour éviter que l'approche adoptée ne soit trop restrictive, il pourrait être souhaitable de donner une formulation plus spécifique au paragraphe 2 du nouvel article 7B, par exemple en indiquant que l'enregistrement *ne peut être refusé que s'il y a un très haut risque que le nom de la communauté demandeuse prête à confusion avec celui d'une autre communauté déjà reconnue dans les conditions prévues à l'article 4A.*

104. La différence de traitement dans la procédure d'octroi de la personnalité morale n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de non-discrimination, pour autant que sa légitimité repose sur une justification objective et raisonnable, et qu'elle n'ait pas d'effet disproportionné sur l'exercice de la liberté de religion des communautés religieuses et de leurs membres.

105. La façon dont le projet de loi justifie le traitement à part accordé aux cinq communautés « qui constituent le patrimoine historique, culturel et social du pays » est sujette à caution. Pour parer au risque de discrimination, il est essentiel que les autorités veillent à ce que figurent sur la liste tous les autres groupes religieux du Kosovo\* qui font partie de son patrimoine historique, culturel et social. Il sera difficile de justifier l'inclusion d'une communauté religieuse présentant certains traits pertinents tout en excluant une autre qui posséderait les mêmes caractéristiques

106. L'exigence définie au paragraphe 1.1 de l'article 7B, qui prévoit qu'une communauté religieuse doit avoir un minimum de 50 membres nationaux adultes de la république du Kosovo\* n'appelle pas d'observation critique.

107. Exiger d'une communauté religieuse qu'elle soit organisée selon une structure hiérarchique claire pour être admise à s'enregistrer n'est pas compatible avec l'article 9 de la CEDH, l'article 18 du PIDCP et les articles 38 et 39 de la Constitution de la République du Kosovo\*, ni non plus avec le principe de non-discrimination à lire en combinaison avec ces articles. Le projet de loi devrait se contenter d'exiger d'une communauté religieuse qu'elle dispose d'un organe représentatif qui assure les contacts avec les autorités publiques et exerce la capacité d'entité juridique de la communauté.

108. Le projet de loi devrait préciser les effets du statut d'« entité juridique », ainsi que les dispositions juridiques relatives à ce statut qui s'appliqueront aux communautés religieuses enregistrées. Il devrait en particulier contenir une claire information, formulée positivement et non pas à inférer *a contrario*, sur les droits et avantages dont jouit une communauté religieuse, et les obligations qui lui incombent, dès lors qu'elle obtient le statut d'entité juridique.

109. Il conviendrait de clarifier l'exigence imposée à une communauté religieuse enregistrée d'avoir son/ses «statut ou règles », car cela pourrait revenir à lui demander de fournir une information excessivement détaillée.

110. Il est requis des communautés religieuses que leurs buts et pratiques ne soient pas incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution de la République du Kosovo\* : une exigence très vague, qui peut ouvrir la porte au refus arbitraire d'enregistrement.

CDL-AD(2014)012

Le législateur devrait mieux préciser la nature de ces activités et buts réputés incompatibles avec la tolérance entre les religions et la Constitution.

111. Il est recommandé de supprimer l'obligation faite aux communautés religieuses d'informer les autorités de leur participation à des organisations ou conférences à l'étranger dans une fonction de représentation du Kosovo\*.

112. Il serait utile de faire figurer dans la loi fondamentale sur la liberté de religion une référence aux dispositions fiscales applicables aux communautés religieuses. Il pourrait également être utile de prévoir des dispositions sur la transparence des sources de financement des communautés religieuses et l'emploi des fonds.

113. La Commission de Venise reste à la disposition du Représentant spécial de l'UE au Kosovo\* pour tout complément d'assistance.