



Strasbourg, 24 juin 2019

CDL-AD(2019)010

Avis n° 953 / 2019

Or. angl.

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

MONTÉNÉGRO

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA LIBERTÉ DE RELIGION OU
DE CONVICTION
ET AU STATUT JURIDIQUE DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 119e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2019)**

sur la base des observations de :

**M. Nicolae ESANU (membre suppléant, Moldova)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Contexte juridique	3
B.	Contexte historique.....	5
III.	Normes.....	6
IV.	Analyse	7
A.	Processus d'élaboration du projet de loi et de consultation publique.....	7
B.	Champ d'application de la liberté de religion ou de conviction dans le projet de loi.....	8
C.	Enregistrement des communautés religieuses	10
D.	Droits et responsabilités des communautés religieuses et des croyants.....	14
E.	Enseignement religieux et écoles religieuses	14
F.	Revenus des communautés religieuses	15
G.	Patrimoine des communautés religieuses	16
H.	Sanctions	22
V.	Conclusion	22

I. Introduction

1. Le 24 août 2015, le ministère des Droits de l'homme et des minorités du Monténégro a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur un projet de loi relatif à la liberté de religion au Monténégro (CDL-REF(2015)032). À la suite des critiques émises par les rapporteurs lors de leur visite, les autorités monténégrines ont abandonné ce projet de loi et ont exprimé le souhait de retirer leur demande d'avis. La Commission a répondu favorablement à cette requête, dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau projet de loi.

2. Par une lettre en date du 17 mai 2019, M. Mehmed Zenka, ministre des droits de l'homme et des minorités, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le nouveau projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses (ci-après « le projet de loi ») (CDL-REF(2019)014).

3. MM. Nicolae Esanu, Jan Velaers et Ben Vermeulen ont été nommés rapporteurs. Les 23 et 24 mai 2019, une délégation de la Commission de Venise, composée des trois rapporteurs accompagnés de M^{me} Simona Granata-Menghini, Secrétaire adjointe de la Commission de Venise, et de M. Ziya Caga Tanyar, juriste au Secrétariat, s'est rendue à Podgorica. La délégation s'est entretenue avec le Vice-Premier ministre et ministre de la Justice, le ministre des Droits de l'homme et des minorités, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le président du parlement, des représentants de la majorité parlementaire et de l'opposition, le défenseur des droits de l'homme et des libertés, le directeur général de la direction des relations avec les communautés religieuses du ministère des Droits de l'homme et des minorités, le directeur général chargé des relations multilatérales au sein du ministère de l'Intérieur, le président de la Cour suprême, des représentants d'ONG, des représentants des cinq communautés religieuses, le président de l'association des avocats ainsi que des universitaires. La Commission de Venise tient à remercier les autorités monténégrines de l'excellente préparation de cette visite.

4. Le présent avis se fonde sur la traduction en anglais du projet de loi, fournie par les autorités monténégrines. Certains problèmes qui y sont soulevés peuvent par conséquent davantage s'expliquer par la traduction des dispositions concernées que par leur teneur.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des contributions des rapporteurs et des informations fournies par leurs interlocuteurs au cours de la visite. Il a été examiné par la Sous-commission sur les droits fondamentaux lors de sa réunion du 20 juin 2019, avant d'être adopté par la Commission de Venise à sa 119^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019).

II. Contexte

A. Contexte juridique

6. La Constitution de la république du Monténégro garantit le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans son article 46, paragraphe 1, qui est rédigé comme suit : « Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion est garanti à chacun, de même que le droit de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par la prière, la prédication, l'observance de coutumes ou l'accomplissement de rites. Aux termes du paragraphe 2 de cette disposition, nul n'est tenu de déclarer ses convictions, religieuses ou autres. Le paragraphe 3 porte sur les restrictions à la liberté d'exprimer ses convictions religieuses et dispose que cette liberté ne peut être limitée que si cette mesure est nécessaire pour protéger la vie et la santé de la population, la paix et l'ordre public ainsi que les autres droits garantis par la Constitution.

7. La Constitution ne reconnaît pas de religion d'État ni de communauté religieuse traditionnelle au Monténégro. L'article 14 dispose que « les communautés religieuses sont séparées de l'État » et garantit à chacune d'entre elles l'égalité de leurs droits et la liberté en matière de cérémonies et de rites et dans la conduite des affaires religieuses. En outre, en vertu de l'article 50 de la Constitution, les juridictions compétentes peuvent empêcher la diffusion d'informations et d'idées par les médias publics afin d'éviter la propagation de la haine ou de la discrimination pour des motifs raciaux, nationaux, et religieux.

8. L'exercice de la liberté de religion et le statut des communautés religieuses sont actuellement régis par la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses¹ (ci-après « la loi de 1977 »). Cette loi définit le cadre juridique et réglementaire de la constitution et de la dissolution des communautés religieuses, énonce les règles relatives aux lieux et aux locaux où les cérémonies religieuses peuvent être célébrées et établit le cadre de la création des écoles religieuses. Aux termes de l'article 3 de la loi de 1977, « les communautés religieuses sont séparées de l'État ». Considérées comme des personnes morales en droit civil, elles ne peuvent être fondées que par des citoyens, qui doivent déclarer, dans un délai de 15 jours, la constitution – ou la dissolution – d'une communauté religieuse auprès de l'autorité municipale compétente chargée des affaires intérieures (article 2(2)). Les cérémonies religieuses célébrées en groupe et les activités religieuses peuvent avoir lieu dans des églises, dans des temples et dans les locaux officiels des communautés religieuses ainsi que sur les parvis et dans les cimetières adjacents à ces édifices. Toute organisation d'activités ou de cérémonies religieuses dans d'autres lieux accessibles au public utilisés par la communauté religieuse conformément à la loi est soumise à l'autorisation préalable de l'autorité municipale compétente (article 9(3)). Par ailleurs, la participation de citoyens étrangers à des cérémonies religieuses et la pratique d'activités religieuses par des étrangers ne sont possibles que sur autorisation de l'autorité municipale compétente (article 16).

9. La loi de 1977 fixe également le cadre juridique de la création des écoles religieuses et énonce les règles concernant leur personnel. En vertu de l'article 18, les communautés religieuses peuvent fonder des écoles uniquement destinées aux membres du clergé et des résidences pour les élèves de ces écoles. Elles peuvent de plus définir le programme des études appliqué dans ces établissements. Ceux-ci ne font pas partie du système éducatif du Monténégro car ils sont gérés directement par la communauté religieuse concernée. Les écoles religieuses créées pour les ecclésiastiques ne peuvent être fréquentées que par des élèves qui ont terminé le cycle d'enseignement élémentaire obligatoire (article 18(2)). Des ressortissants étrangers peuvent enseigner dans ces établissements avec l'accord de l'autorité municipale compétente. La loi prévoit également des règles relatives au financement des communautés religieuses et à la collecte des contributions qui leur sont versées ainsi qu'à la rémunération des membres du clergé pour la célébration de cérémonies religieuses à la demande d'un individu (articles 23 et 24). Enfin, aux termes de l'article 5 de la loi de 1977, toute utilisation abusive, à des fins politiques, des sentiments religieux et des convictions de ces communautés ainsi que de leurs institutions et activités est interdite.

10. D'après le rapport sur la liberté religieuse dans le monde pour l'année 2017, publié par le département d'État américain², environ 72 % de la population est de religion orthodoxe. Les médias locaux estiment que 70 % de ces chrétiens orthodoxes appartiennent à l'Église orthodoxe serbe, les 30 % restants reconnaissant l'Église orthodoxe monténégrine. Cette étude indique de plus que 19,1 % de la population est musulmane, 3,4 % catholique et 1,2 % athée. En outre, 2,6 % des personnes interrogées n'ont pas donné de réponse et plusieurs autres groupes, dont les adventistes du septième jour (enregistrés localement sous le nom d'Église adventiste chrétienne), les bouddhistes, les Témoins de Jéhovah, les autres chrétiens et les

¹ OGSRM 9/77, 26/77, 29/89 et 39/89 ; OGRM 27/94, 36/03

² Département d'État américain, Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail, *International Religious Freedom Report for 2017* – Monténégro

agnostiques représentent au total moins de 1 % de la population. La communauté juive compte environ 350 membres.

11. Des « accords fondamentaux » ont été signés entre le Gouvernement du Monténégro et un certain nombre de communautés religieuses pour définir le statut juridique de chacune d'entre elles et régir leurs relations avec l'État. Le premier accord fondamental concernait le Saint-Siège et a été conclu en 2011. Cette initiative a été suivie par la signature de l'Accord régissant les relations mutuelles entre le gouvernement et la communauté musulmane ainsi que de l'Accord régissant les relations mutuelles entre le gouvernement et la communauté juive en 2012. Ces accords ne remplacent pas les obligations prévues par la législation, comme l'enregistrement des communautés. Aucun accord de ce type n'a été conclu à ce jour avec l'Église orthodoxe serbe ni avec l'Église orthodoxe monténégrine.

B. Contexte historique

12. La description du contexte historique donnée ci-après se fonde principalement sur les informations fournies par les autorités du Monténégro. L'archevêque de Cetinje, métropolitain du Monténégro et du littoral, est en profond désaccord avec cette version.

13. Le royaume du Monténégro a été fondé par le prince Nicolas de Monténégro le 28 août 1910. Celui-ci a exercé le pouvoir au Monténégro de 1860 à 1918, régnant en tant que prince souverain de 1860 à 1910 puis en tant que roi de 1910 à 1918. Le royaume du Monténégro, monarchie constitutionnelle, était allié à la Triple Entente et a été occupé par l'Autriche-Hongrie de janvier 1916 à octobre 1918. Le 28 novembre 1918, l'organe ad hoc désigné sous le nom d'« Assemblée de Podgorica » a adopté une résolution déposant le roi Nicolas et proclamant l'union du Monténégro au royaume de Serbie. Le 1^{er} décembre 1918, le royaume de Yougoslavie a été créé (royaume des Serbes, Croates et Slovènes) et la Serbie et le Monténégro ont tous deux été intégrés à ce royaume.

14. Jusqu'à l'annexion du royaume du Monténégro au royaume de Yougoslavie en 1918, il existait une Église monténégrine autocéphale au Monténégro (article 40 de la Constitution de 1905 de la principauté du Monténégro). En 1920, se fondant sur la décision de l'« Assemblée de Podgorica », le régent Karađorđević a prononcé un décret selon lequel l'Église monténégrine autocéphale était intégrée à l'Église orthodoxe serbe. Après cette date, celle-ci a donc été considérée comme la seule instance orthodoxe au Monténégro, son principal centre administratif se trouvant au monastère de Cetinje.

15. L'Église orthodoxe monténégrine a été fondée le 31 octobre 1993 par Antonije Abramović, qui a été par la suite nommé métropolitain du Monténégro et chef de l'Église orthodoxe monténégrine. Bien qu'elle ne soit pas canoniquement reconnue par les autres Églises orthodoxes, celle-ci revendique l'héritage de l'Église monténégrine autocéphale, qui existait jusqu'à l'annexion du royaume du Monténégro au royaume de Yougoslavie en 1918 et la prise en charge des affaires religieuses par l'Église orthodoxe serbe en 1920. Selon l'Église monténégrine, il devrait être admis que le référendum du 12 mai 2006, qui a établi l'indépendance du Monténégro, a rendu caducs la décision désignée sous le terme de « résolution de l'Assemblée de Podgorica de 1918 » et le décret royal de 1920 pris par le régent Karađorđević rétablissant la situation d'avant 1918. L'Église orthodoxe serbe conteste les prétentions de l'Église monténégrine de 1993 à se désigner comme le successeur légitime de l'Église monténégrine autocéphale et fait valoir que l'Église autocéphale a participé à la création de l'Église orthodoxe serbe et a fusionné avec elle.

16. En 2001, l'Église orthodoxe monténégrine a été officiellement enregistrée en tant qu'ONG.

17. L'Église orthodoxe serbe du Monténégro n'est enregistrée ni en tant qu'ONG ni en tant que communauté religieuse aux termes de l'article 2 de la loi de 1977 et n'a pas officiellement la personnalité juridique. Toutefois, dans le cadre d'une procédure de délivrance de titres de séjour temporaires à des étrangers pour leur permettre de procéder à des célébrations religieuses dans le pays, l'Église orthodoxe serbe a obtenu, le 22 août 2016, un document présentant un avis du ministère de l'Intérieur, selon lequel, dans la mesure où la métropole du Monténégro et du littoral ainsi que les autres éparchies orthodoxes de l'Église orthodoxe serbe existaient déjà lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1977, elle n'était pas tenue d'informer les autorités du Monténégro, en application de l'article 2 de cette loi, de la constitution d'une communauté religieuse. Selon ce document, « en d'autres termes, la loi actuellement en vigueur ainsi que la loi applicable précédemment sur la situation juridique des communautés religieuses adoptée en 1953 en république fédérative populaire de Yougoslavie ne font que confirmer la personnalité juridique de la métropole et des autres éparchies orthodoxes du Monténégro ». Le ministère de l'Intérieur estime que « même si ces communautés ne soumettent pas de demande d'enregistrement [...], elles disposent tout de même de leur propre personnalité juridique puisque la loi confirme le fait incontestable que certaines Églises et communautés religieuses sont présentes au Monténégro depuis longtemps et qu'elles exercent leurs activités religieuses conformément à la législation ».

18. En novembre 2018, le Parlement monténégrin a adopté une résolution à l'occasion du centenaire de l'Assemblée de Podgorica, par laquelle les décisions adoptées par cette dernière en 1918 ont été invalidées.

III. Normes

19. L'analyse du projet de loi s'appuiera sur la conformité de celui-ci aux normes internationales et en premier lieu à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH »), telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »).

20. L'Article 9(1) de la CEDH est énoncé comme suit : « 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. » Les conditions des restrictions qui peuvent être appliquées à ce droit sont définies par l'article 9(2) de la CEDH, qui dispose que « [l]a 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 ». La liste des restrictions envisageables est exhaustive. L'article 9 doit être lu en combinaison avec l'article 14 de la CEDH, qui interdit la discrimination, quel qu'en soit le motif, notamment le sexe, l'orientation sexuelle, 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.

21. Des dispositions similaires figurent à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³ (ci-après « PIDCP »), à l'article 12 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme⁴ et à l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵.

22. Pour réaliser cette analyse, les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses et les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, adoptées respectivement en 2004 et en 2014 par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE seront également prises en compte.

IV. Analyse

A. Processus d'élaboration du projet de loi et de consultation publique

23. Au cours des réunions tenues à Podgorica, la délégation a été informée de l'organisation, outre quelques consultations limitées qui ont eu lieu en 2015 lors de l'élaboration d'un projet de loi précédent sur la liberté de religion, d'un certain nombre de tables rondes en 2018 avec la participation de communautés religieuses, d'organisations non gouvernementales et d'universitaires, qui ont donné lieu à la publication d'un rapport par le ministère des Droits de l'homme et des minorités. De plus, des réunions privées ont été tenues séparément par le ministère avec des communautés religieuses dans le cadre du processus d'élaboration du projet actuel. Il semble qu'au cours de ces rencontres privées, le projet a été examiné article par article et que certaines des suggestions formulées par les communautés religieuses ont été prises en compte lors de la mise au point de la dernière version du projet. L'Église orthodoxe serbe a

³ Article 18

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.

4. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

⁴ Article 12

1. Toute personne a droit à la liberté de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances, ainsi que la liberté de professer et de répandre sa foi ou ses croyances, individuellement ou collectivement, en public ou en privé.

2. Nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte de nature à restreindre sa liberté de garder sa religion ou ses croyances, ou de changer de religion ou de croyances.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses croyances ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui.

4. Les parents, et le cas échéant, les tuteurs, ont droit à ce que leurs enfants ou pupilles reçoivent l'éducation religieuse et morale conforme à leurs propres convictions.

⁵ Article 10

Liberté de pensée, de conscience et de religion

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. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

toutefois affirmé qu'elle n'avait pas été consultée, alors que le gouvernement a indiqué aux rapporteurs qu'elle refusait de coopérer. Certains interlocuteurs, notamment parmi les représentants d'ONG, ont souligné la portée limitée du processus de consultation, mais ont aussi reconnu les difficultés rencontrées dans l'organisation de ces consultations, dues, selon eux, aux tensions existant entre les communautés religieuses, qui ont parfois entraîné des formes de discours de haine, ce qui n'a pas favorisé l'instauration d'un dialogue ouvert sur les questions traitées par le projet de loi. Par ailleurs, il a également été indiqué à la délégation que le Bureau du défenseur des droits de l'homme et des libertés avait reçu la dernière version du projet à un stade très tardif, de sorte qu'il n'avait pas eu la possibilité de soumettre ses observations au gouvernement dans le cadre de ce processus.

24. Sans prendre position sur ces controverses, la Commission de Venise insiste sur la nécessité de mener des consultations inclusives et effectives auprès du public, y compris des représentants des communautés religieuses, malgré les difficultés qui peuvent se poser en raison des tensions mentionnées ci-dessus entre certaines communautés religieuses. En outre, la Commission de Venise recommande que le Bureau du défenseur des droits de l'homme et des libertés soit consulté par le gouvernement et que les observations qu'il pourrait éventuellement soumettre au parlement soient prises en compte dans les dernières étapes de l'élaboration de ce projet de loi.

B. Champ d'application de la liberté de religion ou de conviction dans le projet de loi

25. Conformément aux normes internationales applicables, il n'est pas question, dans l'intitulé du projet de loi ni dans les dispositions du premier chapitre (« I. Dispositions fondamentales ») de religion dans un sens restreint, mais de la notion de « religion ou conviction ». Ainsi, le projet de loi ne garantit pas seulement la liberté de religion, mais aussi la liberté d'avoir des convictions non religieuses ou non théistes/athéistes. Ce champ d'application est précisé dans le premier paragraphe de l'article 4 du projet de loi, qui dispose que « [l]a liberté de religion ou de conviction protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit, en agissant selon sa conscience, de ne manifester aucune religion ou conviction ». Ce point constitue une nette amélioration par rapport à la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses. Cependant, un certain nombre de dispositions du premier chapitre du projet concernant les éléments fondamentaux de la vie organisée des communautés à cet égard ne font pas explicitement mention de « communautés de conviction » ni « d'autres organisations fondées sur les convictions de leurs membres » mais font exclusivement référence aux « communautés religieuses ». Le projet d'article 6, par exemple, lorsqu'il définit la dimension collective de la liberté de religion ou de conviction, dispose qu'une « communauté religieuse est une association, bénévole et à but non lucratif, de personnes appartenant à la même religion, constituée à des fins de manifestation publique ou privée de leur religion [...] », sans indiquer que les convictions non théistes/athéistes bénéficient également de la dimension collective de ce droit. Il est donc recommandé de définir dans le projet de loi la notion de « communautés de conviction » (de préférence dans le cadre de l'article 6) et de spécifier que l'ensemble des règles et des principes énoncés qui visent les communautés religieuses sont également applicables aux « communautés de conviction ».

26. Deuxièmement, l'article 1(1) du projet dispose que « la liberté de pensée, de conscience et de religion, garantie par la Constitution et les accords internationaux ratifiés et publiés, doit être exercée conformément à la présente loi ». Toutefois, cette disposition ne doit pas être comprise et appliquée en ce sens que les individus exercent uniquement et exclusivement des droits concrets prévus par la loi sur la liberté de religion, ce qui limiterait les dispositions de la Constitution et du droit international. Il convient de rappeler que l'existence d'une législation n'est pas une condition préalable à la possibilité de jouir des droits fondamentaux qui sont garantis par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et les dispositions constitutionnelles⁶.

⁶ Voir, par exemple, CDL-AD(2004)028, Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses (11 juin 2004), p. 7

27. À cet égard, l'article 8(1) du projet semble contenir une disposition restrictive, selon laquelle « [l]a communauté religieuse agit conformément à l'ordre juridique du Monténégro, à l'ordre public et à la morale ». Tout d'abord, il convient de souligner que cette disposition présuppose que l'ordre juridique lui-même soit conforme à la liberté de religion telle qu'elle est garantie par la Constitution et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ensuite, par rapport aux restrictions prévues à l'article 3(1) du projet de loi et à l'article 9(2) de la CEDH, la disposition figurant à l'article 8(1) du projet semble trop large. En outre, bien que la protection de l'« ordre public » et de la « morale » soient deux objectifs légitimes mentionnés à l'article 9(2) de la CEDH, les restrictions prévues à l'article 3(1) du projet et à l'article 9(2) de la CEDH doivent également être « nécessaires, dans une société démocratique », critère qui n'est pas précisé à l'article 8(1). Il est recommandé que l'article 8(1) du projet soit reformulé conformément aux restrictions prévues à l'article 9(2) de la CEDH.

28. Ensuite, aux termes de l'article 8(2) du projet, « [l]es actions des communautés religieuses ne doivent pas être dirigées contre d'autres communautés religieuses ou religions et ne doivent pas porter atteinte aux droits et libertés des autres croyants et citoyens ». Bien que la « protection des droits et libertés d'autrui » fasse partie des objectifs légitimes au sens du deuxième paragraphe de l'article 9 de la CEDH, il convient de rappeler que la liberté de manifester sa religion comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement », sans quoi du reste la « liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9 de la CEDH, resterait probablement lettre morte⁷. L'article 9 de la CEDH ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction. Ainsi, il ne protège pas le prosélytisme de mauvais aloi ou abusif, tel qu'une activité offrant des avantages matériels ou sociaux ou l'exercice d'une pression abusive en vue d'obtenir des adhésions à une Église⁸. La tâche des autorités, y compris des tribunaux nationaux, est de déterminer si les mesures prises à l'encontre des communautés religieuses qui ont dirigé leurs actions « contre d'autres communautés religieuses ou religions » sont justifiées et proportionnées. Pour statuer sur ces points, il y a lieu de mettre en balance les exigences de la protection des droits et libertés d'autrui avec le comportement reproché aux intéressés⁹. Par conséquent, il est recommandé que l'article 8(2) du projet mentionne explicitement que l'interdiction est limitée au prosélytisme *de mauvais aloi/abusif* et que les mesures restrictives qui peuvent être prises par les autorités en vertu de cette disposition doivent respecter le critère selon lequel il est indispensable qu'elles soient « nécessaires, dans une société démocratique ».

29. Enfin, l'article 6 du projet définit une communauté religieuse comme une « association, bénévole et à but non lucratif, de personnes appartenant à la même religion, constituée à des fins de manifestation publique ou privée de leur religion, de célébration de cérémonies religieuses et de conduite des affaires religieuses ». Étant donné que la notion de « manifestation de sa religion » est largement définie dans l'article 4(2) du projet comme « la prière, le sermon, la pratique du culte ou une autre manière », l'emploi du terme « affaires religieuses » dans l'article 6 est ambigu et superflu et il est recommandé de le supprimer. Par ailleurs, le « but non lucratif » des communautés religieuses mentionné dans la définition donnée dans l'article 6 du projet ne doit pas être compris comme une condition interdisant toute activité génératrice de revenus pour ces communautés. La disposition de l'article 40, qui prévoit que « la communauté religieuse est tenue de payer des impôts » n'aurait sinon aucun sens. En outre, une telle interdiction générale nuirait fortement au fonctionnement des communautés religieuses et restreindrait leur liberté de religion de manière disproportionnée.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Kokkinakis c. Grèce*, Requête n° 14307/88, 25 mai 1993, paragraphe 31

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Larissis c. Grèce*, Requête n° 23372/94, 24 février 1998, paragraphe 45

⁹ *Ibid.*, paragraphe 46

C. Enregistrement des communautés religieuses

30. D'après les lignes directrices de 2014 « les communautés religieuses ou de conviction ne devraient pas être contraintes de demander la personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas ». En effet, « ce choix de se faire enregistrer ou non par l'État peut être motivé par des raisons religieuses, et la jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction ne saurait dépendre du fait qu'un groupe demande ou obtienne une telle personnalité juridique¹⁰. Dans le droit fil de cette norme, l'article 19 du projet prévoit clairement que « l'enregistrement des communautés religieuses n'est pas obligatoire » (paragraphe 1) et que « les communautés religieuses décident librement si elles demandent ou non à être inscrites au registre » (paragraphe 2). Au cours des réunions, les autorités ont également souligné que l'enregistrement n'est pas une condition préalable à l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction. L'approche adoptée dans le projet de loi et par les autorités est satisfaisante. En outre, la Commission de Venise souligne que le caractère facultatif de l'enregistrement ne signifie pas que les communautés religieuses peuvent mener leurs activités en dehors du système juridique. Dans les démocraties modernes, les limites posées par la Constitution au pouvoir de l'État sur les communautés religieuses ne peuvent être considérées comme un obstacle à l'affirmation de l'autorité d'un État démocratique. Les communautés religieuses ne se situent ni au-dessus ni en dehors de l'ordre juridique national : elles y ont leur place, bien qu'elle soit particulière, sauvegardée et protégée par des droits fondamentaux spécifiques¹¹. Il convient de noter, par exemple, que les États participants de l'OSCE, au paragraphe 16.3 du Document de Vienne de 1989, se sont engagés à accorder « sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur État, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays ».

31. Le projet de loi prévoit deux procédures d'enregistrement différentes : premièrement, aux termes de l'article 24, les communautés religieuses qui sont déclarées et enregistrées auprès de l'autorité publique en vertu de la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses et qui sont actives au Monténégro à la date d'entrée en vigueur de cette loi sont inscrites au répertoire des communautés religieuses existantes après le dépôt d'une demande en ce sens. La deuxième procédure est décrite à l'article 21 et concerne l'enregistrement en bonne et due forme des communautés religieuses qui ne sont pas enregistrées au titre de la loi de 1977.

32. L'article 25(3) du projet traite spécifiquement de la « partie de la communauté religieuse dont le siège se trouve à l'étranger et qui est active au Monténégro », qui « doit obtenir la personnalité juridique au Monténégro après son inscription au registre ou au répertoire ». Il en résulte que si une communauté religieuse dont le centre se trouve à l'étranger est déjà enregistrée au titre de la loi de 1977, elle obtient le statut de personne morale dès son inscription au répertoire (article 25(3) pris conjointement avec l'article 24 du projet de loi) ; de plus, si elle n'a pas été enregistrée au titre de la loi de 1977, elle obtient la personnalité juridique au moment de son inscription au registre en vertu de la nouvelle loi (article 25(3) pris conjointement avec l'article 21 du projet).

33. La Commission rappelle en premier lieu qu'étant donné que la liberté de religion ou de conviction est un droit dont la jouissance n'est pas limitée aux seuls citoyens, la loi ne devrait pas refuser l'accès à la personnalité juridique à des communautés religieuses ou de conviction au motif que certains de leurs membres fondateurs sont des étrangers ou des non-citoyens, ou que

¹⁰ CDL-AD(2014)023, Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, paragraphe 21

¹¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, 13 février 2003, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, Requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, paragraphes 117 et suiv.

leur siège est à l'étranger¹². À moins qu'il s'agisse d'un problème de traduction, le libellé de l'article 25(3) du projet semble indiquer que l'obtention de la personnalité juridique lors de l'inscription au registre (enregistrement) ou au répertoire est obligatoire pour les communautés religieuses dont le siège est à l'étranger (« doit obtenir la personnalité juridique »). Ce caractère obligatoire serait en contradiction avec les dispositions de l'article 19 (« L'enregistrement des communautés religieuses n'est pas obligatoire. Les communautés religieuses décident librement si elles demandent ou non à être inscrites au registre. ») et de l'article 28(1) du projet, qui dispose clairement in fine que « [la présente loi] (...) ne fait pas obstacle au fonctionnement des communautés religieuses non enregistrées ou non inscrites au répertoire ». Le projet de loi ne précise pas clairement si l'article 25(3), qui vise les communautés religieuses dont le siège se trouve à l'étranger, est envisagé comme une exception au principe du caractère facultatif de l'enregistrement énoncé aux articles 19 et 28(1). En tout état de cause, la Commission de Venise rappelle que les communautés religieuses ou de conviction ne devraient pas être obligées de demander à obtenir la personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas et que ce principe vaut également pour les communautés religieuses dont le siège est situé hors du territoire du pays concerné. Lors des réunions tenues à Podgorica, en réponse à une question posée par la délégation, les autorités ont clairement indiqué que l'article 25(3) du projet ne prévoit pas d'obligation générale pour les communautés religieuses dont le siège est à l'étranger de s'enregistrer ou de se faire inscrire au répertoire. Il est toutefois recommandé de modifier le libellé de l'article 25(3) afin de préciser dans cette disposition que l'inscription au registre ou au répertoire des communautés religieuses dont le siège est à l'étranger est une possibilité mais ne constitue pas une obligation.

34. Deuxièmement, aux termes de l'article 61(1) du projet (dispositions transitoires et finales), « [l]e ministère sollicite l'autorité publique chargée des affaires intérieures, pour recueillir les données relatives aux communautés religieuses enregistrées auprès d'elle, dans les trente jours suivant la date d'entrée en vigueur de la présente loi ». Cependant, l'article 24 du projet prévoit déjà une procédure d'inscription dans un répertoire des communautés religieuses enregistrées au titre de la loi de 1977, ce répertoire étant mis à la disposition, aux termes de l'article 17 du projet, de « l'autorité administrative publique responsable des droits de l'homme et des libertés », c'est-à-dire du ministère. En tant que tel, l'article 61(1) semble superflu, puisqu'il s'ajoute inutilement à la disposition de l'article 24.

35. Troisièmement, en vertu des dispositions transitoires et finales de l'article 61(3) du projet, les communautés religieuses qui sont déjà enregistrées au titre de la loi de 1977 sont tenues de présenter une demande d'inscription au répertoire (comme indiqué dans l'article 24) dans les six mois qui suivent la date de l'entrée en vigueur de la loi. Faute d'accomplir cette démarche, une communauté religieuse ne peut être considérée comme enregistrée (paragraphe 4 de l'article 61 du projet). Bien que les autorités aient déclaré que la procédure prévue à l'article 61(3) est une procédure simple qui ne nécessite que le dépôt d'une demande pour que l'inscription au répertoire soit effective, au vu du paragraphe 3 de l'article 24, qui dispose que le ministère doit établir le contenu du répertoire, la Commission estime que le délai de six mois pourrait se révéler assez court en pratique. En outre, la disposition ne précise pas si les communautés religieuses qui n'ont pas soumis une requête auprès de l'autorité compétente pour être inscrites au répertoire dans un délai de six mois ont encore la possibilité de demander leur enregistrement en vertu de l'article 21 du projet. Bien que, lors des réunions tenues à Podgorica, les autorités aient déclaré que si une communauté religieuse enregistrée au titre de la loi de 1977 ne respecte pas le délai de six mois prévu à l'article 61.3), elle a toujours la possibilité de s'enregistrer en tant que nouvelle communauté religieuse en vertu de l'article 21 du projet, étant donné que celui-ci définit clairement une séparation entre les procédures de l'article 24 (inscription au répertoire des communautés enregistrées au titre de la loi de 1977) et de l'article 21 (premier enregistrement

¹² Voir Cour européenne des droits de l'homme, 5 octobre 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, Requête n° 72881/01, paragraphes 83 à 85 ; Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, paragraphe 29

des communautés qui ne figurent pas encore au registre tenu au titre de la loi de 1977), la solution présentée par les autorités ne découle pas automatiquement de l'application de ces dispositions telles qu'elles sont libellées. Il est donc recommandé que le délai de six mois soit prolongé ou que l'article 61 du projet indique sans ambiguïté que les communautés religieuses qui sont déjà enregistrées au titre de la loi de 1977 mais qui ne soumettent pas de requête dans un délai de six mois ont la possibilité de demander leur enregistrement au titre de l'article 21 du projet.

36. Comme indiqué précédemment, le fait que l'enregistrement ou l'inscription au répertoire ne soit ni une obligation ni une condition préalable à l'exercice du droit à la liberté de religion est un point satisfaisant. En revanche, le fait de ne pas être enregistrée ou inscrite au répertoire peut priver une communauté religieuse de certains droits qui, « conformément à l'ordre juridique monténégrin, appartiennent exclusivement aux communautés religieuses enregistrées ou répertoriées » (article 28(2) du projet). Le projet de loi ne fournit aucun détail ni aucune référence précise concernant d'autres textes législatifs qui contiendraient des éléments sur les droits dont la jouissance est exclusivement réservée aux communautés religieuses inscrites au registre ou au répertoire. Il est donc recommandé que le projet de loi donne des informations précises sur les droits qui sont exclusivement reconnus aux communautés religieuses enregistrées ou répertoriées ou qu'il fasse clairement référence à d'autres textes de loi contenant ces informations.

37. La Commission se félicite que l'article 20 du projet de loi, qui dispose qu'« une communauté religieuse peut être enregistrée si elle compte au moins 3 croyants adultes ayant la nationalité monténégrine et résidant au Monténégro », ne subordonne pas l'enregistrement à un nombre minimum de membres excessivement élevé¹³. De plus, d'après cette même disposition, ces membres adultes peuvent aussi être « des étrangers dont la résidence permanente au Monténégro a été approuvée (...) », ce qui est conforme au principe selon lequel la loi ne doit pas refuser l'accès à la personnalité juridique à des communautés religieuses au motif que certains de leurs membres fondateurs sont étrangers¹⁴. Il est recommandé qu'outre les ressortissants étrangers, l'article 20 mentionne les apatrides parmi les personnes à prendre en compte dans le recensement du nombre de membres de la communauté aux fins de son enregistrement.

38. La Commission constate par ailleurs que plusieurs dispositions du projet de loi évoquent « les personnes autorisées à représenter la communauté religieuse » (article 21(1)), « le représentant de la communauté religieuse » (article 21(3)), « l'autorité compétente de cette communauté religieuse » (article 23) ou « les autorités responsables de la communauté religieuse » (article 43(4)). La liberté de religion ou de conviction suppose l'autonomie organisationnelle de la communauté de foi ou de conviction. Le projet de loi n'entraîne pas d'ingérence, à juste titre, dans la désignation des représentants de la communauté, qui est considérée comme relevant de l'ordre « interne » d'une organisation religieuse ou de conviction¹⁵. Il pourrait être souhaitable en outre de prévoir des procédures au cas où plusieurs personnes prétendraient être le représentant d'une communauté ou au cas où le mandat d'un représentant serait contesté par la communauté elle-même. Cela pourrait être d'autant plus utile que de très petites communautés sont susceptibles d'être enregistrées (trois croyants, selon l'article 20 du projet), bien souvent sans qu'elles ne disposent a priori d'une organisation solide. Dans le cas où la législation particulière en vigueur s'appliquerait au règlement des litiges concernant le représentant de la communauté en question, par exemple le Code de procédure administrative,

¹³ Voir CDL-AD(2014)023, Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, paragraphe 27

¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 29

¹⁵ Voir CDL-AD(2004)028, Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses (11 juin 2004), « D. Autonomie/autodétermination des organisations religieuses ou de conviction » p. 10

comme les autorités semblaient le suggérer lors des réunions, il conviendrait de l'indiquer clairement dans cette disposition.

39. De plus, l'article 21(2), paragraphe 1, prévoit que le « nom de la communauté religieuse doit être différent de celui des autres communautés religieuses dans la mesure où cela permet d'éviter toute confusion ou erreur d'identification due à une ressemblance avec le nom d'une autre communauté enregistrée » ; la Commission de Venise estime qu'il est légitime que l'État essaie de prévenir tout risque de confusion entre le nom d'une communauté et celui d'une autre communauté enregistrée. L'article 21(2), paragraphe 1, est libellé de façon suffisamment spécifique pour ne pas contrevenir à la norme internationale relative à l'autonomie des communautés religieuses dans le choix de leur nom et autres symboles¹⁶. Il serait souhaitable de prévoir en outre dans le projet de loi une procédure spécifique dans le cas où plusieurs communautés revendiqueraient le droit d'utiliser un même nom ou un nom similaire.

40. Par ailleurs, en vertu de l'article 27(1) du projet, en cas de modification des données visées à l'article 21 concernant l'enregistrement des communautés religieuses, la communauté religieuse enregistrée doit « informer » le ministère dans les 30 jours suivant la date de cette modification. Le deuxième paragraphe de l'article 27 mentionne cependant l'« enregistrement » des modifications, « conformément aux dispositions de la présente loi relatives à l'enregistrement des communautés religieuses ». Il n'apparaît pas clairement si le fait d'« informer » de la modification des données désigne plutôt une notification informelle ou si les exigences formelles de l'enregistrement s'appliquent. La confusion résulte de l'utilisation de termes différents – « informer » et « enregistrement » – pour évoquer la même procédure ; cette disposition gagnerait à être précisée pour une plus grande cohérence. En tout état de cause, le délai de 30 jours peut, dans certains cas, se révéler assez court et devrait être reconsidéré.

41. Enfin, un certain nombre de dispositions du projet de loi mériteraient d'être clarifiées et précisées dans leur libellé. Ainsi, l'article 29 dispose notamment que le mode d'établissement, le statut, les organes et le financement des organisations qui ne sont pas des communautés religieuses au sens de cette loi « et qui sont constituées dans le but d'exprimer la liberté de conviction » doivent être conformes à la loi régissant le statut juridique des organisations non gouvernementales. La disposition évoque uniquement la « liberté de conviction » et non, comme dans l'article 28, « la liberté de pensée, de conscience (...) ou de conviction ». Le libellé de l'article 29 devrait être harmonisé avec celui de l'article 28. De plus, l'article 32 du projet habilite le ministère public à engager une procédure d'interdiction d'activité contre une communauté religieuse s'il peut invoquer les motifs visés à l'article 30(1) et si les buts légitimes qui y sont désignés « n'auraient pas pu être effectivement atteints par l'imposition d'une amende, par le refus d'allègements fiscaux ou par la mise en œuvre de toute autre mesure restrictive adaptée dans le cadre d'une procédure pertinente ». La Commission de Venise comprend et accueille favorablement l'idée de proportionnalité qui sous-tend cette disposition : dans le cas où une mesure moins sévère serait suffisante pour atteindre le but légitime poursuivi, le ministère public devrait s'abstenir d'engager une procédure d'interdiction d'activité à l'encontre de la communauté religieuse concernée. Toutefois, l'emploi de termes génériques comme « amende » ou « toute autre mesure restrictive adaptée dans le cadre d'une procédure pertinente » peut être source d'ambiguïté dans la mise en œuvre de cette disposition. Il suffirait qu'il y soit indiqué que les activités de la communauté religieuse ne peuvent être interdites (dans les conditions prévues à l'article 30(1)) que si les buts légitimes poursuivis ne peuvent être atteints par l'application de mesures moins restrictives.

¹⁶ CDL-AD(2014)023, Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, paragraphe 31

D. Droits et responsabilités des communautés religieuses et des croyants

42. Aux termes de l'article 37(2), une « communauté religieuse doit répondre de ses engagements sur l'ensemble de ses biens ». La Commission de Venise reconnaît qu'une exemption générale portant sur tous les édifices et biens mobiliers religieux en cas de recours judiciaire en réparation serait trop large et pourrait conduire à une atteinte aux droits des créanciers puisque les communautés religieuses auraient ainsi une trop grande latitude pour désigner les biens mobiliers ou immobiliers qu'ils souhaitent désigner comme nécessaires aux services religieux. Cependant, d'après la version actuelle de la disposition, un passif constitué de « l'ensemble de ses biens » est trop important et ne garantit pas qu'il reste à la communauté suffisamment de moyens pour garantir l'exécution satisfaisante des services religieux. Les autorités pourraient envisager par exemple d'exempter les édifices et le mobilier sacrés qui sont nécessaires aux principaux offices religieux.

43. Aux termes de l'article 46(3) du projet, lorsque des cérémonies religieuses sont célébrées à la demande de particuliers (fête de famille, mariage, baptême, confirmation, circoncision, confession, consécration, etc.) dans un lieu public, leur organisation doit être notifiée à l'autorité administrative chargée des affaires intérieures, conformément à la loi régissant le droit de réunion publique. La Commission de Venise considère qu'en raison du caractère inconditionnel du libellé de cette disposition, la procédure peut être contraignante pour les croyants. Il serait souhaitable de développer davantage cette disposition, en indiquant que la notification à l'autorité administrative n'est nécessaire que dans le cas où la cérémonie religieuse peut présenter un risque d'entrave au bon déroulement de la vie quotidienne.

E. Enseignement religieux et écoles religieuses

44. Contrairement à l'article 18 de la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses, qui dispose que seules les communautés religieuses peuvent créer des écoles religieuses pour les membres du clergé, l'article 54(1) du projet de loi reconnaît le droit des communautés religieuses de créer des écoles à tous les niveaux d'enseignement, « sauf au niveau primaire, qui est obligatoire selon la loi ». Aux termes de l'article 54(2), les communautés religieuses définissent elles-mêmes le programme des études appliqué dans leurs établissements, le contenu des ouvrages et manuels scolaires ainsi que les conditions relatives à leur personnel enseignant. Toutefois, ces programmes et ces contenus doivent être conformes à la Constitution et à la loi, comme le prévoient les articles 54(3) et 55(1) du projet de loi.

45. En vertu de l'article 2 du premier Protocole à la Convention, l'État doit respecter le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. Cette disposition fournit de bons arguments pour considérer que les communautés religieuses devraient en principe avoir la possibilité de créer des écoles primaires au nom des parents. Ces écoles pourraient être encadrées par une réglementation adaptée pour assurer la qualité et la cohérence de l'enseignement, qui exigerait par exemple que celui-ci soit conforme aux programmes, manuels et supports approuvés par l'État. La liberté des communautés religieuses d'enseigner et d'organiser l'enseignement dans le cadre d'une école religieuse privée n'est pas expressément prévue à l'article 2 du Protocole n° 1 de la Convention, mais elle est implicite d'après l'arrêt *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*¹⁷ et le rapport de la Commission sur cette affaire. Il appartient aux autorités de justifier la restriction figurant à l'article 54(1) ; l'article 2 du premier Protocole à la Convention ne contient pas de disposition restrictive, mais autorise néanmoins une certaine forme de limitation¹⁸, qui pourrait

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, 7 décembre 1976, Requêtes nos 5095/71, 5920/72 et 5926/72

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turquie*, Requête n° 44774/98, paragraphe 154

être justifiée par les circonstances spécifiques au Monténégro¹⁹. Il importe de souligner que, dans sa jurisprudence, la Cour accorde une attention particulière à la nécessité de protéger les mineurs contre tout endoctrinement éventuel à un âge où ils peuvent être facilement influencés²⁰.

46. Le projet de loi n'interdit pas aux élèves qui n'ont pas encore terminé leur scolarité primaire obligatoire de suivre des cours privés de religion dispensés par des communautés religieuses, car en vertu de l'article 52 du projet de loi, les parents ont le droit de donner un enseignement religieux à leur enfant (dans le respect de son intégrité physique et psychologique), à condition que cet enseignement ne soit assuré que pendant la période où l'élève n'a pas cours dans son établissement scolaire ordinaire. La participation des mineurs à un enseignement religieux dépend du consentement de leurs parents ou tuteurs ainsi que du consentement des mineurs âgés d'au moins 12 ans (article 51(2)). Par conséquent, cette disposition accorde un poids suffisant aux décisions des mineurs²¹. Ces dispositions ne soulèvent aucune critique particulière.

47. L'article 54 du projet de loi ne limite pas le droit de fonder des écoles religieuses aux communautés religieuses enregistrées. Bien qu'en vertu des normes internationales pertinentes, il puisse être acceptable d'exiger que les écoles religieuses ne soient gérées que par des communautés religieuses enregistrées, cette obligation peut s'avérer problématique lorsque les conditions d'enregistrement sont susceptibles d'être discriminatoires²². La reconnaissance du droit des communautés religieuses non enregistrées d'établir et de gérer des écoles est donc satisfaisante et évite ces éventuelles violations des normes internationales.

48. En vertu de la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses (article 20), les enseignants et les autres membres du personnel des écoles ecclésiastiques sont des citoyens – de la république fédérative socialiste de Yougoslavie – et le recrutement de ressortissants étrangers par ces écoles n'est possible que sur autorisation des autorités municipales compétentes. La Commission de Venise estime qu'il s'agit d'une limitation inutile de l'autonomie des communautés religieuses et de conviction dans le choix de leur personnel enseignant au sein des écoles religieuses. Il convient donc de saluer le fait que l'article 57 n'impose pas une telle condition au personnel enseignant des écoles religieuses, si ce n'est que la personne concernée doit être titulaire d'un permis de travail et de l'agrément ou de l'approbation de la communauté religieuse qui a fondé l'école religieuse.

F. Revenus des communautés religieuses

49. Aux termes de l'article 35 du projet de loi, chaque communauté religieuse se procure les ressources nécessaires à l'exercice de ses activités à partir des revenus issus de ses propres biens et de services religieux, des dotations qu'elle reçoit, de legs, de fonds, de dons, de ressources provenant des organisations religieuses internationales dont elle est membre, mais aussi des budgets de l'État et des collectivités locales. De nombreux États assurent à la fois un financement direct (paiement des salaires du clergé, subventionnement des écoles religieuses, etc.) et indirect (déductions fiscales, par exemple) des organisations religieuses et de conviction. Il appartient à la Cour constitutionnelle du Monténégro de veiller à ce que la mise en œuvre des dispositions autorisant l'allocation aux communautés religieuses de ressources provenant des budgets de l'État et des collectivités locales soit conforme à l'article 14 de la Constitution, selon lequel les communautés religieuses sont séparées de l'État. Il importe toutefois de souligner que

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 13 décembre 2011, *Dojan c. Allemagne*, Requête n° 319/08 : « intégrer les minorités et éviter l'apparition de "sociétés parallèles" fondées sur des convictions religieuses ou idéologiques »

²⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, 17 juin 2004, *Çiftçi c. Turquie*, décision de recevabilité, Requête n° 71860/01

²¹ Voir *Ibid.*, II.B.6

²² CDL-AD(2004)028, Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, III.C.4

le mécanisme d'attribution des ressources provenant du budget de l'État devrait garantir l'égalité de traitement des communautés religieuses, conformément au deuxième paragraphe de l'article 14 de la Constitution (« Les communautés religieuses sont égales et libres dans la pratique des rites et la conduite des affaires religieuses »).

50. En outre, l'article 42 du projet de loi semble indiquer que l'attribution des fonds provenant des budgets de l'État et des collectivités locales doit se limiter aux activités de promotion des traditions spirituelles, culturelles et nationales du Monténégro ainsi qu'au soutien d'activités sociales, caritatives, humanitaires et de santé présentant un intérêt particulier. L'article 42, qui restreint l'allocation de fonds provenant des budgets de l'État et des collectivités locales à certaines initiatives, pourrait être fusionné avec l'article 35 du projet de loi.

51. L'article 43(3) du projet, qui dispose que « dans l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, l'autorité administrative compétente, c'est-à-dire la collectivité locale concernée, doit également tenir compte des besoins exprimés par la communauté religieuse s'agissant de la construction d'une structure religieuse », est libellé en des termes trop absolus, à moins qu'il s'agisse d'un problème de traduction. Il peut s'avérer difficile, voire impossible, pour les collectivités locales de mettre en œuvre cette obligation de tenir compte des besoins exprimés par chaque communauté religieuse pour la construction de structures religieuses. Il est recommandé de reformuler cette disposition pour que la prise en compte de ces besoins par la collectivité locale compétente soit une « perspective », mais non une obligation. Aux termes de l'article 43(4), les autorités publiques chargées de l'aménagement du territoire et de la construction ne doivent pas prendre en considération les demandes de construction de structures religieuses déposées sans l'accord des « autorités responsables de la communauté religieuse au Monténégro ». Cette condition s'impose comme une évidence.

52. Les ministres du culte qui célèbrent une cérémonie religieuse ou conduisent des affaires religieuses peuvent percevoir une indemnité de la part de la personne qui a demandé la tenue de la cérémonie (article 47(1) du projet de loi). Aux termes du deuxième paragraphe de l'article 47, la communauté religieuse tient un registre de ces recettes « conformément à la loi et aux règlements autonomes de la communauté religieuse ». La Commission de Venise n'a pas connaissance d'une disposition du droit interne du Monténégro qui imposerait ou non aux communautés religieuses d'enregistrer l'identité de la personne qui a demandé l'organisation de la cérémonie et versé une rémunération à cette fin. L'existence d'une règle de ce type menacerait non seulement la liberté de religion de la communauté religieuse, mais aussi le droit des croyants de ne pas révéler leurs activités religieuses, garanti par l'article 9 de la CEDH, et leur droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la CEDH. Il est donc recommandé d'indiquer clairement à l'article 47(2) que les informations qui doivent être enregistrées par la communauté religieuse n'incluent pas l'identité du croyant qui a demandé que la cérémonie soit tenue.

G. Patrimoine des communautés religieuses

53. Aux termes de l'article 62(1) (VI Dispositions transitoires et finales), « [I]es édifices religieux et les terrains utilisés par les communautés religieuses sur le territoire du Monténégro qui ont été construits ou obtenus grâce aux recettes publiques de l'État ou qui ont appartenu à l'État jusqu'au 1^{er} décembre 1918, et pour lesquels les communautés religieuses ne disposent d'aucun élément établissant qu'elles en sont propriétaires, en qualité de patrimoine culturel monténégrin, sont des biens publics ». Le deuxième paragraphe de cette disposition prévoit que « [I]es édifices religieux construits sur le territoire du Monténégro sur la base des investissements conjoints des citoyens avant le 1^{er} décembre 1918, pour lesquels il n'existe aucune preuve de propriété, sont des biens publics ». Ces dispositions, telles qu'elles sont libellées aux articles 62 et 63 et confirmées par les autorités, ne s'appliquent qu'aux biens du patrimoine culturel.

54. L'article 63 du projet concerne la procédure à suivre pour la mise en œuvre de l'article 62 : « [I]l l'autorité administrative chargée des questions foncières recense les édifices religieux et les

terrains appartenant à l'État (...), en dresse l'inventaire et présente une demande d'inscription au cadastre des droits de propriété de l'État sur ces biens immobiliers dans l'année qui suit la date de l'entrée en vigueur de la présente loi ». Aux termes du paragraphe 2 de cette disposition, « l'autorité administrative chargée des affaires cadastrales enregistre les droits visés au paragraphe 1 (...) dans un délai de 60 jours à compter de la date de soumission de la demande ».

55. Ces dispositions, leur contexte historique et les éléments factuels les concernant sont assez vagues et peu clairs. Au cours des réunions, les interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont fourni diverses interprétations, parfois contradictoires. Il est fondamental que leur signification soit clarifiée au cours du processus législatif. En se fondant sur les explications des autorités concernant le contexte historique de ces dispositions, les rapporteurs ont tiré les déductions suivantes. En vertu de la Constitution de la principauté du Monténégro, adoptée en 1905, la religion d'État du Monténégro était le christianisme orthodoxe et était représentée par l'Église monténégrine autocéphale (article 40(1) de la Constitution de 1905). Cette Église ne dépendait d'aucune Église ou institution étrangère, mais conservait une unité de dogmes avec l'Église œcuménique orthodoxe (article 40(2)). Dans la principauté, puis plus tard au royaume du Monténégro, les biens utilisés par les communautés religieuses appartenaient à l'État. La communauté religieuse avait le droit d'utiliser les biens religieux et d'en percevoir les fruits (usufruit) avec l'accord de l'État monténégrin (*jus utendi et jus fruendi*). L'État conservait le *jus abutendi* (le droit de propriété comprenant le droit de disposer du bien). Ainsi, la vente d'un bien religieux était soumise à l'autorisation du ministère de l'Intérieur/de l'Éducation. Pendant cette période, les églises ne disposaient pas d'un budget propre et l'État pourvoyait à leurs besoins. Les membres du clergé étaient des fonctionnaires.

56. Après la tenue de l'Assemblée de Podgorica en 1918, qui a déposé le roi Nicolas et proclamé l'union du Monténégro au royaume de Serbie²³, l'Église orthodoxe monténégrine autocéphale a poursuivi ses activités au Monténégro pendant une courte période. À la suite de la création du royaume de Yougoslavie (royaume des Serbes, Croates et Slovènes) le 1^{er} décembre 1918, dont le Monténégro faisait partie, le décret royal pris par le régent Karađorđević en 1920, faisant référence à l'Assemblée de Podgorica de 1918, a intégré l'Église orthodoxe monténégrine autocéphale dans l'Église orthodoxe serbe et les biens utilisés par la première ont de fait été rattachés à la seconde. Selon les autorités, le décret royal de 1920 n'a jamais été publié au Journal officiel.

57. D'après les informations communiquées par les autorités, tous les biens ont été nationalisés en 1941 sous le régime communiste. Dans les années 1960, les biens publics en Yougoslavie ont été juridiquement transformés en « propriété sociale », celle-ci intégrant – selon les cas – des éléments de la propriété privée et de la propriété de l'État en mettant l'accent sur la nature sociale de la production et de la distribution.

58. À partir de 1991, pendant la guerre qui a conduit à la dislocation de l'État yougoslave, plusieurs biens sacrés qui, selon les autorités, font partie du patrimoine culturel du Monténégro, ont été inscrits au cadastre au nom de diverses personnes morales dépendant de l'Église orthodoxe serbe, parfois au nom de l'évêque métropolitain et même dans certains cas au nom de prêtres particuliers – ce qui aurait été fait sans fondement juridique valide. Il semble que plusieurs églises historiques ainsi que des églises de village, qui avaient été construites localement par des fidèles grâce au soutien financier qu'ils avaient apporté, ont été enregistrées au nom de diverses personnes morales dépendant de l'Église orthodoxe serbe au Monténégro, telles que la métropole du Monténégro et du littoral, l'éparchie de Budimlje-Niksic et diverses églises locales. Il a également été indiqué à la délégation de la Commission que des modifications de l'aspect extérieur des édifices et des saints vénérés dans certaines églises historiques ont été

²³ Considérée comme illégale par les autorités monténégrines, depuis que le parlement a adopté une résolution par laquelle les décisions de l'Assemblée de Podgorica ont été invalidées

apportées par l'Église orthodoxe serbe sans qu'elle en demande l'autorisation aux autorités du Monténégro.

59. Les autorités ont expliqué qu'en vertu du droit monténégrin, à savoir de l'article 28 de la loi de 2009 sur la propriété, les moyens juridiques valables pour obtenir des droits de propriété (*iustus titulus*) sont notamment les suivants : la loi, le contrat, l'héritage et la décision d'une instance publique (tribunaux ou autorités publiques). L'inscription au cadastre ne doit être possible que si l'un de ces quatre motifs est invoqué.

60. Le titre inscrit au cadastre crée une présomption réfragable de propriété (*praesumptio iuris tantum*), c'est-à-dire que ce droit de propriété est considéré comme valide à moins qu'il soit contesté et que la preuve du contraire soit apportée devant les tribunaux. Cette présomption peut être contestée dans un délai de trois ans (article 124a de la loi cadastrale de 2007). En ce qui concerne l'usucapion, l'article 53 de la loi sur la propriété est rédigé comme suit : « le possesseur, de bonne foi et dans le respect de la loi, d'un bien immobilier appartenant à un tiers devient propriétaire de ce bien par usucapion (prescription acquisitive) à l'expiration d'un délai de 10 ans ». L'article 54 dispose que « le possesseur de bonne foi d'un bien immobilier appartenant à un tiers devient propriétaire de ce bien par usucapion (prescription acquisitive) à l'expiration d'un délai de 20 ans ». Les autorités ont expliqué que la possession ne reposant pas sur la bonne foi mais sur le vol, la violence, l'abus de pouvoir, etc., ne réunissait pas les conditions nécessaires permettant d'invoquer l'usucapion. En outre, il a également été indiqué à la délégation qu'en vertu du droit interne et d'une jurisprudence constante en la matière, la possession effective de biens sociaux ou publics ne permet pas leur acquisition. En effet, toute possession qui ne repose pas sur l'application de la loi et la bonne foi (*bona fides*), mais sur la force, la fraude ou l'abus de confiance (*vis, clam et precario*) ou qui est entachée d'un vice (notion de « possession viciée » – *manljiva državina*, article 391 de la loi sur la propriété), ne permet pas d'invoquer la propriété par possession (usucapion ; *praescriptio longi temporis*). Conformément aux règles juridiques en vigueur au Monténégro, telles que la loi sur la propriété et la loi sur la propriété de l'État, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour suprême du Monténégro, cette propriété par la possession ne pouvait constituer un motif valable pour permettre d'obtenir des droits de propriété privée sur la propriété sociale, c'est-à-dire la propriété de l'État, en particulier s'agissant de ressources culturelles, qui sont des ressources d'intérêt général bénéficiant d'une protection spéciale (article 6.10, paragraphe 1, point 8 et article 13, points 14 et 15 de la loi de 2009 sur la propriété de l'État ; articles 7, 20 et 22, paragraphe 2, de la loi de 2009 sur la propriété). Les autorités ont également expliqué que le délai de trois ans prévu à l'article 124a de la loi cadastrale de 2007 ne s'applique pas aux biens du patrimoine culturel, conformément à la jurisprudence constante de la Cour suprême établie dans les années 1990, qui a été codifiée ultérieurement dans la loi de 2010 sur le patrimoine culturel.

61. La Commission de Venise constate que – comme l'ont expliqué plusieurs interlocuteurs au cours des réunions – les dispositions du projet de loi en question sont susceptibles d'être applicables à un grand nombre d'édifices religieux appartenant au patrimoine culturel (*construits ou obtenus grâce aux recettes publiques de l'État ou qui ont appartenu à l'État jusqu'au 1^{er} décembre 1918* – article 62(1) ; *construits sur le territoire du Monténégro sur la base des investissements conjoints des citoyens avant le 1^{er} décembre 1918* – article 62(2) du projet de loi).

62. i) De l'avis des autorités, l'entrée en vigueur de ces dispositions ne constitue pas une « privation de propriété » au sens de l'article 1 du premier Protocole additionnel à la CEDH ni une confiscation, car ces biens immobiliers font partie du patrimoine culturel du Monténégro et n'auraient pas dû être enregistrés au nom des communautés religieuses, car ils appartiennent juridiquement à l'État, en vertu des principes et règles juridiques en vigueur dans le pays. Cette conception explique également que les articles 62 et 63 du projet de loi ne prévoient pas de droit à indemnisation. ii) En outre, les autorités ont déclaré que même si, en application de cette loi, l'inscription au cadastre par la communauté religieuse d'un titre de propriété ayant été transmis

à l'État était déclarée nulle par la justice pour défaut de fondement juridique, cela n'aurait pas nécessairement de répercussion sur le droit de la communauté religieuse concernée de continuer à utiliser ce bien. (iii) Enfin, étant donné que l'État est en principe responsable de l'entretien/de la préservation des biens faisant partie du patrimoine culturel du Monténégro, en cas de transmission du titre de propriété à l'État, la communauté religieuse sera indemnisée des dépenses qu'elle aura engagées pour préserver les biens en question.

63. Il n'appartient évidemment pas à la Commission de Venise d'évaluer les faits et le contexte historiques, ni de déterminer si des biens immobiliers faisant l'objet d'un litige ont été inscrits par erreur ou abusivement au cadastre au nom de la communauté religieuse concernée dans les années 1990 et peuvent être considérés comme propriété de l'État en vertu du droit monténégrin, ni quels sont ces biens. Ce n'est pas non plus son rôle de formuler et d'appliquer des règles en matière de preuve sur cette question. Il s'agit du devoir du législateur monténégrin et de l'administration et des juridictions du pays, respectivement.

64. La Commission de Venise relève que la procédure décrite à l'article 63 du projet de loi est une procédure administrative concernant le cadastre : l'autorité publique chargée des questions foncières doit identifier les édifices religieux appartenant à l'État en se fondant sur les critères définis à l'article 62²⁴ du projet de loi et présenter une demande d'enregistrement des droits de propriété de l'État auprès du cadastre dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Selon les explications fournies à la délégation, les autorités doivent, lors du dépôt de leur demande d'inscription au cadastre, contester l'acte de propriété en faisant valoir que le bien immobilier en question relève du régime juridique général qui s'appliquait aux biens religieux, selon lequel les biens utilisés par les communautés religieuses sont des biens publics ; celles-ci ont donc uniquement le droit de les utiliser et d'en percevoir les fruits. Ce régime juridique, comme indiqué précédemment, s'appliquait au Monténégro jusqu'à la tenue de l'Assemblée de Podgorica en 1918 (dont les décisions ont été invalidées en 2018 par une résolution du Parlement monténégrin), de nouveau entre 1941 et 1960 (propriété de l'État sous le régime communiste) puis à partir de 1960 (propriété sociale). L'autorité publique responsable du cadastre doit enregistrer les droits faisant l'objet des demandes dans un délai de 60 jours à compter de la date de la présentation de celles-ci.

65. La communauté religieuse concernée aura la possibilité de contester l'affirmation des autorités selon laquelle les biens immobiliers en question relèvent du régime juridique général qui était applicable aux biens religieux en apportant la preuve qu'ils constituent une exception à l'application de ce régime général et que l'inscription effective au cadastre a un fondement juridique. Dans un premier temps, elle peut fournir ces éléments de preuve dans le cadre de la procédure administrative menée devant l'administration responsable du cadastre. Il a été indiqué à la délégation que la communauté religieuse doit être informée de cette démarche des autorités et a la possibilité de participer à la procédure administrative qui est donc contradictoire. Ensuite, si les éléments fournis par la communauté religieuse en question pour prouver la propriété ne sont pas acceptés par l'autorité administrative responsable du cadastre et que son recours administratif n'aboutit pas, la communauté religieuse a la possibilité de contester devant les tribunaux administratifs la décision relative à l'enregistrement des droits de propriété de l'État sur le bien concerné.

66. Au vu des précisions apportées au cours des réunions, il est important de souligner en premier lieu que, dans la mise en œuvre du régime prévu aux articles 62 et 63 du projet de loi, les principes et règles juridiques existants concernant le cadastre et l'enregistrement des droits réels sur des biens immobiliers seront applicables. Cela signifie que la question de l'enregistrement des biens immobiliers telle que décrite dans l'article 63 ne sera pas régie par

²⁴ D'après ce que la Commission de Venise comprend, la charge de la preuve, s'agissant d'établir si ces critères sont respectés ou non, incombe aux autorités de l'État.

des règles spécifiquement prévues à cet effet. La réglementation nécessaire pour la mise en œuvre du projet de loi est la même que celle qui serait appliquée par les tribunaux si l'État ou la collectivité locale qui prétend être propriétaire d'un édifice religieux enregistré au nom de l'Église orthodoxe serbe devait poursuivre cette dernière devant une juridiction civile pour faire vérifier son titre de propriété. La possibilité d'ester en justice contre l'Église orthodoxe serbe pour chaque édifice religieux faisant l'objet d'un litige existe en effet, bien qu'il s'agisse d'une procédure très longue et coûteuse que le projet de loi tente d'éviter, étant donné le nombre élevé de cas dans lesquels elle devrait être invoquée. La procédure prévue aux articles 62 et 63 du projet de loi aurait également pour effet d'empêcher une confrontation directe entre les collectivités locales et les communautés religieuses ou entre différentes communautés religieuses, dans la mesure où l'État se trouverait dans toutes les procédures dans la situation de défendeur. Il n'est généralement pas problématique qu'une *lex specialis* désigne une procédure administrative et judiciaire spécifique à suivre, si les règles de fond et les critères de procédure prévoient un niveau de protection judiciaire équivalent à celui de la procédure devant les juridictions civiles. Le même niveau de protection étant assuré dans le cadre de cette procédure, la compétence de ces dernières peut être confiée aux juridictions administratives (au Monténégro, la juridiction suprême en matière administrative est la Cour suprême, ses décisions pouvant éventuellement donner lieu à un recours devant la Cour constitutionnelle). Cette équivalence devrait concerner les règles de fond ainsi que les mesures de sauvegarde et garanties procédurales. L'attribution de toutes les affaires de ce type à un tribunal spécialisé peut accroître l'efficacité et la cohérence de la justice.

67. En principe, les caractéristiques générales de la procédure décrites ci-dessus ne soulèvent pas de critiques particulières. Cependant, la Commission de Venise n'a pas la possibilité d'examiner chaque texte législatif relatif en particulier aux droits de propriété qui pourrait intervenir dans la mise en œuvre de ces dispositions. Plus précisément, la Commission de Venise n'a pas été en mesure de faire une évaluation de la législation et de la pratique susmentionnées en ce qui concerne la présomption de propriété résultant de l'enregistrement et – les limites de – l'acquisition de la propriété par la possession (voir paragraphe 58 ci-dessus). Il est évident que les procédures administratives et judiciaires qui seront employées pour contrôler et vérifier les droits de propriété, y compris la mise en œuvre d'autres textes législatifs pertinents à cet égard, doivent être conformes aux exigences de l'article 1 du premier Protocole à la Convention et des articles 6 et 13 de la CEDH tels qu'interprétés par la Cour dans sa jurisprudence.

68. En outre, il convient de formuler les observations et recommandations suivantes : premièrement, bien qu'il ait été indiqué à la délégation que tout élément de preuve, notamment des documents écrits ou même des témoignages, peut être apporté par la communauté religieuse concernée afin d'établir, dans le cadre des procédures administrative et judiciaire, le fondement juridique de l'inscription du titre de propriété au cadastre, les dispositions du projet de loi ne précisent pas les exigences en matière de preuve applicables au cours de ces procédures. Ainsi, elles ne permettent pas de savoir si la possession de bonne foi pendant une longue période peut être considérée comme un élément de preuve²⁵ ni si l'inscription au cadastre en tant que tel peut être considérée comme un commencement de preuve. Ces dispositions devraient donc énoncer les principales exigences en matière de preuve qui doivent s'appliquer dans le cadre

²⁵ Dans l'affaire *Les saints monastères c. Grèce*, (9 décembre 1994, Requêtes n^{os} 13092/87 et 13984/88), portant sur des textes de loi attribuant à l'État une large partie du patrimoine agricole et forestier appartenant aux monastères, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué qu'elle attachait une importance particulière à l'acquisition de propriété par usucapion de la part des monastères requérants, notamment eu égard au fait que ceux-ci avaient été établis longtemps avant la création de l'État grec et avaient accumulé un patrimoine immobilier considérable au fil des siècles et qu'il était impossible de procéder à l'enregistrement des titres de propriété avant le XIX^e siècle ainsi que des legs et successions avant 1946.

des procédures administrative et judiciaire pour établir la preuve des droits de propriété invoqués. Les autorités ont expliqué que les exigences en matière de preuve déjà prévues dans les codes de procédure administrative et de procédure civile seront utilisées pour la mise en œuvre des dispositions du projet de loi. Dans ce cas, il conviendrait de faire clairement référence aux dispositions pertinentes de ces codes dans le projet de loi.

69. Les dispositions du projet de loi devraient mentionner explicitement le droit de la communauté religieuse concernée d'être notifiée de la procédure administrative engagée devant l'autorité publique chargée des affaires cadastrales et d'y participer. Par ailleurs, il a été indiqué à la Commission de Venise qu'en vertu du droit monténégrin, l'appel interjeté par la communauté religieuse devant les autorités administratives, puis devant les tribunaux, a un effet suspensif sur l'inscription au cadastre de la modification du titre. En effet, l'enregistrement des droits de propriété de l'État ne devrait avoir lieu qu'une fois la décision définitive prononcée. Le libellé de l'article 63(2) du projet de loi devrait être modifié en conséquence pour prévoir que dans un délai de 60 jours, l'administration publique chargée des affaires cadastrales ne doit pas enregistrer « les droits visés au paragraphe 1 », mais « la demande de l'État en vue de faire enregistrer ses droits de propriété ».

70. Les autorités ont précisé que le transfert de propriété concernant les édifices et sites religieux n'aura en principe pas de répercussion sur l'usage qui en est fait par la communauté religieuse. La Commission estime qu'il est important que les communautés religieuses aient la garantie de pouvoir poursuivre leurs activités religieuses dans ces locaux conformément à leur droit à la liberté de religion. Cependant, cette garantie ne résulte pas du projet de loi. Ainsi, en théorie, une fois que l'autorité administrative chargée du cadastre a enregistré l'État en tant que propriétaire du bien à la suite d'une demande déposée en vertu de l'article 63 du projet de loi, une mesure administrative d'expulsion peut être prise. La Commission de Venise recommande donc que le projet de loi dispose expressément que le seul fait que l'État soit déclaré propriétaire d'un bien religieux n'a pas nécessairement d'incidence sur le droit préexistant d'utiliser ce bien. Toutefois, cela ne doit pas restreindre le droit de l'État d'imposer des conditions strictes à l'utilisation du bien, pour la préservation et la protection du patrimoine culturel du pays, notamment s'agissant de l'exigence selon laquelle toute modification du bien nécessite une autorisation préalable de l'État.

71. Il est satisfaisant de constater qu'en cas d'inscription au cadastre des droits de propriété du bien immobilier au nom de l'État, la communauté religieuse qui détenait précédemment le titre de propriété doit être indemnisée pour les dépenses qu'elle a engagées afin d'entretenir/de préserver ce bien. Selon les autorités, cela s'explique par le fait que l'État est responsable de l'entretien des biens qui font partie du patrimoine culturel du Monténégro. Cependant, cette obligation d'indemnisation devrait résulter des dispositions du projet de loi en question et être garantie par celles-ci.

H. Sanctions

72. Les articles 58 et 59 du projet de loi prévoient des amendes susceptibles d'être infligées aux communautés religieuses pour les délits visés dans les dispositions du projet. Ces délits consistent à obliger une personne à devenir et à rester membre d'une communauté religieuse ou à l'empêcher d'en devenir et d'en rester membre ; le fait d'empêcher une personne d'exercer ses droits du fait de son appartenance ou non à une communauté religieuse ainsi qu'une série d'autres infractions concernant la violation de plusieurs règles relatives à l'enseignement religieux et aux écoles religieuses (fondation d'un établissement religieux d'enseignement primaire (article 58(3) renvoyant à l'article 54(1) du projet de loi ; enseignement religieux dispensé par un parent ou un tuteur contre la volonté de l'enfant (article 59(1) renvoyant à l'article 51(2) du projet de loi) ; enseignement religieux dispensé par un ministre du culte en dehors des bâtiments religieux ou des bâtiments adaptés à cette fin ainsi que pendant la période où les élèves suivent des cours à l'école (article 59(2) renvoyant aux paragraphes (1) et (3) de l'article 51 du projet de loi).

73. Comme l'ont déclaré les représentants du Bureau du défenseur des droits de l'homme et des libertés lors des réunions tenues à Podgorica, il n'y a aucune raison apparente justifiant que ces « dispositions répressives » visent un ensemble de comportements particuliers et les sanctionnent d'une amende, alors que d'autres infractions à des règles tout aussi importantes ne sont pas mentionnées dans ces dispositions. Ainsi, l'article 32 susmentionné implique que, dans certains cas, la diffusion de la haine religieuse (par référence à l'article 30 du projet) peut être sanctionnée par une amende. Toutefois, bien que cette disposition prévoit une « amende » pour diffusion de la haine religieuse, il n'en est pas fait mention dans les dispositions répressives. La délégation a également été informée que d'autres lois, comme la loi visant à lutter contre la discrimination, contiennent déjà des dispositions répressives qui peuvent être appliquées dans le contexte de l'exercice de la liberté de religion et de la conduite des activités des communautés religieuses. Si ces dispositions répressives devaient être conservées dans le projet de loi, la Commission de Venise recommande qu'elles soient harmonisées avec les autres dispositions pertinentes non seulement du projet de loi mais aussi d'autres textes législatifs en la matière.

V. Conclusion

74. La Commission de Venise salue les efforts réels déployés par les autorités monténégrines pour remplacer la loi de 1977 sur la situation juridique des communautés religieuses, élaborée et adoptée sous le régime précédent, par une nouvelle loi relative à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses, notamment pour les deux raisons suivantes : premièrement, l'État monténégrin moderne, depuis son indépendance proclamée en 2006 et en vertu de sa Constitution adoptée en octobre 2007, fonctionne dans des conditions fondamentalement différentes des conditions juridiques, politiques et sociales qui régnaient en république fédérative socialiste de Yougoslavie. Deuxièmement, depuis l'adoption de la loi de 1977, les normes internationales en matière de liberté de religion ou de conviction ont considérablement évolué. La mise en place d'un nouveau cadre juridique pour l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction qui tienne dûment compte de la situation actuelle et du contexte historique du pays est aujourd'hui une nécessité.

75. Le projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses, examiné dans le présent avis sur la base des normes internationales dans ce domaine, apporte des modifications positives importantes à la législation en vigueur, qui est dépassée : dans l'intitulé du projet de loi et dans ses différents chapitres, il n'est pas question de « religion » au sens restreint, mais de la notion de « religion ou conviction », ce qui souligne que cette garantie s'applique également aux convictions « non religieuses ». Le projet de loi énonce clairement que l'enregistrement des communautés religieuses n'est pas obligatoire et n'est pas une condition de l'exercice de ce droit. En outre, il procède d'une démarche assez progressiste dans l'établissement des conditions d'enregistrement applicables aux

communautés religieuses : même les très petites communautés ne comptant que trois membres, y compris des étrangers dont la résidence permanente se trouve au Monténégro, ont le droit d'être enregistrées dans ce pays. Le projet de loi respecte également l'autonomie des communautés religieuses dans l'adoption de leur nom et de leurs symboles. Il en va de même pour les dispositions du projet de loi qui portent sur le droit des communautés religieuses, enregistrées ou non, à dispenser un enseignement religieux et à fonder des écoles religieuses. Tout au long du présent avis, la Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer et à clarifier davantage les dispositions du projet sur ces points.

76. En ce qui concerne la question importante des biens appartenant aux communautés religieuses, la Commission de Venise comprend la préoccupation des autorités monténégrines s'agissant d'apporter une sécurité juridique et de régler le problème des enregistrements illégaux/abusifs qui auraient été effectués au nom des communautés religieuses dans les années 1990 concernant un certain nombre de biens immobiliers religieux qui pourraient faire partie du patrimoine culturel monténégrin. Cette inquiétude est d'autant plus justifiée que l'État – en vertu de l'article 78 de la Constitution – a le devoir de protéger le patrimoine naturel et culturel du pays. La Commission de Venise se félicite à cet égard que les solutions proposées dans ce projet de loi reposent sur des principes juridiques établis de longue date dans l'ordre juridique monténégrin et non sur des règles ad hoc, spécifiques à cette situation. Le présent avis se borne à examiner les dispositions du projet de loi relatif à la liberté de religion ou de conviction et au statut juridique des communautés religieuses. Il n'appartient évidemment pas à la Commission de Venise d'évaluer les événements historiques et les régimes juridiques successifs pour déterminer la validité juridique des enregistrements réalisés dans les années 1990 au nom des communautés religieuses. De plus, la Commission de Venise n'a pas été invitée à examiner tous les autres textes législatifs qui pourraient être applicables dans la mise en œuvre des dispositions du projet concernant les droits de propriété et il ne lui appartient pas de le faire.

77. La Commission souligne que la mise en œuvre et l'interprétation de la législation pertinente ainsi que des procédures administratives et judiciaires qui seront employées pour contrôler et vérifier les droits de propriété doivent être conformes aux exigences de l'article 1 du premier Protocole à la Convention et de l'article 6 de la CEDH telles qu'interprétées par la Cour dans sa jurisprudence.

78. La Commission de Venise est satisfaite des efforts déployés par les autorités en ce qui concerne la liberté de religion et de conviction des communautés. Elle a cependant relevé un certain nombre de problèmes de fond, notamment pour ce qui est des biens appartenant aux églises, qui font l'objet des articles 62 et 63 du projet de loi. Elle formule donc les recommandations ci-après pour que soient mises en œuvre des garanties supplémentaires essentielles :

Concernant le processus d'élaboration du projet de loi et de consultation publique :

- Les autorités devraient mener des consultations inclusives et efficaces auprès de la population, notamment des représentants des communautés religieuses, ce qui constitue une condition importante pour parvenir à un accord aussi large que possible sur les questions traitées par le projet de loi.
- Le défenseur des droits de l'homme et des libertés devrait être consulté par le gouvernement et les éventuelles observations que cette institution pourrait formuler devraient être prises en compte dans la finalisation du projet de loi.

Concernant l'enseignement religieux et les écoles religieuses :

- Les communautés religieuses devraient également avoir la possibilité de fonder des établissements d'enseignement primaire à condition qu'ils soient encadrés par une réglementation adaptée pour assurer la qualité et la cohérence de l'enseignement ; elle pourrait par exemple exiger que celui-ci soit conforme aux programmes, manuels et supports approuvés par l'État. Cependant, certains arguments convaincants peuvent aussi être invoqués pour justifier que les autorités ne permettent pas la création d'écoles primaires religieuses pour le moment.

Concernant les biens des communautés religieuses :

- Le projet de loi devrait prévoir suffisamment de précisions et d'explications pour satisfaire aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité, conformément à la jurisprudence spécifique de la Cour sur l'article 1 du premier Protocole additionnel à la CEDH.
- La procédure spéciale prévue aux articles 62 et 63 du projet de loi devrait garantir une protection équivalente à celle de la procédure ordinaire, tant du point de vue des règles de fond que des mesures de sauvegarde et des garanties procédurales, afin de respecter l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 6 de la CEDH.
- Il convient de faire clairement référence aux dispositions pertinentes des codes de procédure administrative et de procédure civile définissant les exigences en matière de preuve qui s'appliqueront dans la mise en œuvre des dispositions du projet de loi.
- Il devrait être spécifiquement fait mention, dans l'article 63 du projet de loi, du droit de la communauté religieuse concernée d'être notifiée de la procédure administrative engagée devant l'administration chargée des affaires cadastrales et d'y participer, dès le dépôt, par les autorités publiques, de la demande de modification au cadastre du titre de propriété concernant des biens religieux en faveur de l'État.
- L'enregistrement des droits de propriété de l'État ne devrait avoir lieu qu'une fois la décision définitive (administrative ou judiciaire) prononcée. Le libellé de l'article 63(2) du projet de loi devrait être modifié en conséquence pour prévoir que l'administration publique chargée des affaires cadastrales doit prendre en compte la demande de l'État en vue de faire enregistrer ses droits de propriété (et non « les droits visés au paragraphe 1 de l'article 63 du projet de loi »).
- Il devrait être clairement indiqué dans le projet de loi que la modification du titre de propriété relatif à des biens religieux n'a pas nécessairement d'incidence sur le droit préexistant d'utiliser ce bien. L'État a, en tout état de cause, le droit d'imposer des conditions strictes à l'utilisation du bien afin de protéger le patrimoine culturel du pays.

79. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour tout complément d'assistance sur cette question.