

**Rapport d'expertise sur la conformité  
de la loi de la République de Moldova sur les cultes  
avec La Convention européenne des droits de l'homme**

par

**Vincent Coussirat-Coustère**  
**Professeur agrégé de droit public**  
**à l'Université de Lille II (France)**

et

**Hélène Tigroudja**  
**Maître de conférence**  
**à l'Université de Paris II (France)**

*Ce document reflète uniquement l'opinion de l'auteur et n'engage pas le Conseil de l'Europe. Il ne peut en aucun cas donner lieu, sur la base des instruments juridiques qui y sont mentionnés, à une quelconque interprétation officielle, qui serait juridiquement opposable aux gouvernements des Etats membres, aux organes statutaires du Conseil de l'Europe ou à tout autre organe établi en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme.*

1. Par fax en date du 26 juillet 2002, le Conseil de l'Europe a communiqué aux soussignés le texte de la loi du 12 juillet 2002 sur les cultes en République de Moldova, traduit en français par le soin des autorités moldaves. Selon les informations fournies aux experts par le Conseil de l'Europe, les amendements apportés à la loi sont entrés en vigueur le 16 juillet 2002 (publication au *Journal officiel de la République de Moldova*). Les modifications de la loi sur les cultes interviennent, conformément aux obligations de l'Etat inscrites à l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'Homme, en exécution d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme le 13 décembre 2001, et devenu définitif le 27 mars 2002, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*.

2. La demande d'expertise a été suscitée par le fait que les modifications de la loi sur les cultes ne semblent pas résoudre pleinement les problèmes que le statut des cultes pose au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après, CEDH) et de ses Protocoles. La situation des cultes en droit interne va conduire les experts à analyser le texte de la loi au regard de l'article 9 de la Convention européenne qui garantit, en son alinéa premier, la liberté de pensée, de conscience et de religion. Néanmoins, il a été demandé aux experts de ne pas limiter son analyse à la liberté religieuse. Ces derniers vont donc apprécier la loi dans son ensemble au regard d'autres droits reconnus par la Convention et ses Protocoles et notamment le droit à la liberté d'expression (article 10), le droit à la liberté de réunion, d'association et de manifestation (article 11), le droit à une protection juridictionnelle (article 6§1), l'interdiction de la discrimination (article 14 et article 1<sup>er</sup> du Protocole n°12 signé par la République de Moldova) et le droit au respect de la propriété privée (article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1).

Une remarque liminaire doit être faite concernant les obligations internationales de la Moldova. L'article 52 de la loi sur les cultes prévoit que « *si le traité international, duquel fait partie la République, établit d'autres normes que celles prévues à la présente Loi, les dispositions du traité international seront applicables* ». Sous réserve de l'exactitude de la traduction de l'article 52, ce dernier doit être clarifié et préciser que les engagements internationaux auxquels la Moldova est partie n'ont pas qu'une fonction supplétive – combler les lacunes de la législation interne -, mais revêtent une autorité supérieure aux normes législatives. L'article 52 devrait également établir que cette primauté et cette autorité ne valent pas qu'à l'égard de cette loi, mais à l'égard de toute loi ultérieure qui y apporterait des modifications.

Une autre remarque, d'ordre plus général, doit être ajoutée : la présente expertise est menée sous réserve des approximations dans la traduction française de la loi sur les cultes parfois rencontrées et de la compréhension que les experts ont eue du texte transmis.

3. Dans le but d'examiner la compatibilité des dernières modifications de la loi sur les cultes avec les standards du Conseil de l'Europe et avec les exigences contenues dans la Convention européenne des droits de l'Homme et ses Protocoles, l'expertise appréciera d'abord la manière dont est garantie la liberté religieuse dans la loi (**I**). C'est ensuite au regard d'autres droits, et notamment le droit à la liberté d'association et l'interdiction de la discrimination, que le texte moldave sera analysé (**II**).

#### **I - La garantie de la liberté religieuse dans la loi sur les cultes**

4. En vertu de l'article 9§1 de la CEDH, « 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 ». Le paragraphe 2 de l'article 9 ajoute que « la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Dans son arrêt *Kokkinakis*, la Cour a souligné que la liberté religieuse « représente l'une des assises d'une 'société démocratique' au sens de la Convention » (arrêt du 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, §31). Si la Cour reconnaît que l'article 9 « ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction » (arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1997, *Kalaç c. Turquie*, §27), elle n'affirme pas moins, de manière constante, que le pluralisme religieux est « consubstantiel » à toute société démocratique (arrêt du 14 déc. 1999, *Sérif c. Grèce*, §49). Eu égard à ces principes généraux, les experts vont examiner la manière dont la loi reprend et définit la liberté religieuse (**A**), ainsi que le contenu de la protection (**B**) et les limites prévues à son exercice (**C**).

#### **A/ La définition du droit à la liberté religieuse dans la loi sur les cultes**

5. L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les cultes garantit la « liberté de pensée, de conscience et de religion ». Si la disposition législative paraît s'inspirer de la manière dont les mêmes libertés sont garanties par l'article 9 de la CEDH, une plus grande précision serait souhaitable concernant à la fois le contenu même de la liberté religieuse (**1**), et les restrictions dont elle peut faire l'objet (**2**).

##### **1) Le contenu de la liberté religieuse**

#### **6. L'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1, qui reconnaît le droit d'avoir une religion, devrait garantir aussi le droit de ne pas en avoir.**

Le contenu de l'article 1§1 reprend, en substance, le libellé de l'article 9§1 de la CEDH. Les différents aspects de la liberté religieuse sont évoqués dans la disposition législative, concernant notamment le droit de changer ou de professer sa religion. L'article 1§1 de la loi affirme aussi que ce droit peut être exercé individuellement ou collectivement, « en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et par l'accomplissement du rite ».

Néanmoins, l'article 1§1 devrait également affirmer le droit de ne pas avoir de religion. Il s'agit là d'une des expressions du pluralisme religieux que la Cour européenne évoque dans l'affaire *Kokkinakis* précitée. Dans l'arrêt rendu dans cette affaire, le juge européen relève que la liberté de pensée, de conscience et de religion représente « un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents » (arrêt précité, §31 ; arrêt du 18 février 1999, *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, §34).

Or, dans la loi sur les cultes, l'article 2§1 (« nul ne peut être poursuivi pour sa croyance religieuse ou son incroyance »), protège les individus qui n'auraient pas de religion uniquement contre des

poursuites pénales. Cette protection, pour nécessaire qu'elle soit, semble cependant insuffisante et ne doit pas revêtir qu'une dimension pénale. Il faudrait empêcher que l'individu qui choisit de ne pas avoir de religion, fasse l'objet de pression ou de discrimination, mais aussi émanant de personnes privées. Comme l'affirme la Cour dans son arrêt *Refah Partisi*, « *l'Etat a l'obligation positive d'assurer à toute personne dépendant de sa juridiction de bénéficier pleinement, et sans pouvoir y renoncer à l'avance, des droits et libertés garantis par la Convention* » (arrêt du 31 juillet 2001, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, §70 ; pour la protection contre des personnes privées, voir aussi l'arrêt du 21 juin 1988, *Plattform 'Ärtze für das Leben' c. Autriche*, §§32-34).

## **2) Les restrictions à la liberté religieuse**

### **7. Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les cultes devrait reprendre fidèlement les restrictions autorisées par l'article 9§2 de la CEDH.**

L'article 1§2 est rédigé comme suit : « *l'exercice du droit à la liberté de manifestation de la religion ou de la conviction peut être restreint dans les conditions de la loi et uniquement aux cas où ceux-ci constituent des mesures qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sûreté publique, au maintien de l'ordre, à la protection de la santé et de la morale ou à la protection des droits et des libertés des autres personnes* ». Cette formulation paraît assez proche de l'article 9§2 de la CEDH, dans la mesure notamment où elle ne vient apporter de limitations qu'à l'un des aspects de la liberté religieuse, qui est la liberté de manifestation.

L'article 1§2 ne fait cependant qu'une reprise incomplète de la disposition conventionnelle : il faudrait y ajouter l'adjectif « *publiques* » après la santé et la morale. Ainsi que la Cour l'a posé à plusieurs reprises et sous l'angle des articles de la Convention européenne qui autorisent des restrictions (articles 8 à 11), la base légale qui prévoit ces restrictions doit revêtir certaines qualités, auxquelles appartiennent la précision et la prévisibilité (parmi d'autres, voir arrêt du 24 février 1998, *Larissis et autres c. Grèce*, §40). Cette précision de la loi permet à l'individu qui exerce sa liberté de « *régler sa conduite* » (arrêt du 25 nov. 1999, *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni*, §31).

## **B/ La protection de la liberté religieuse**

8. La protection de la liberté religieuse fait l'objet de nombreuses dispositions dans la loi sur les cultes : cette protection revêt parfois une dimension pénale ; elle est énoncée, dans certains articles, de manière précise, mais les experts ne peuvent s'empêcher de relever deux difficultés se rapportant à la manière dont la protection de la liberté est posée : la première tient au double degré de protection qui semble exister dans la loi (1) ; la seconde renvoie au caractère vague et imprécis de nombreux articles de la loi qui ont pour objet de protéger la liberté religieuse (2).

### **1) L'existence d'un double degré dans la protection de la liberté religieuse**

#### **9. La loi sur les cultes prévoit une protection de la liberté religieuse « à deux vitesses », selon que sont envisagés les cultes reconnus ou les autres titulaires de la liberté, sans plus de précision.**

Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les articles 2§2 et 4 de la loi, qui visent les cultes reconnus, avec ses articles 1§1, 2§1, 3 ou 5. L'article 2§2 de la loi précise, par exemple, que les personnes qui agissent dans le cadre d'un culte reconnu ne doivent pas être empêchées « *d'acquérir et d'exercer des droits civils et politiques* », ni ne peuvent être exonérées des « *obligations prévues à la législation* ».

De même, l'article 4 ne prohibe l'intolérance confessionnelle qu'à l'égard des cultes reconnus par l'Etat. Cet article va même jusqu'à ériger les actes d'intolérance en infraction pénale. Les experts tiennent à rappeler que la protection pénale des droits reconnus par la Convention est importante ; la Cour en a souvent affirmé la nécessité pour garantir effectivement les droits et libertés (parmi d'autres, arrêt du 17 janvier 2002, *Calvelli et Ciglio c. Italie*, §51). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la loi devrait étendre cette protection au bénéfice de l'ensemble des titulaires de la liberté religieuse, mentionnées à l'article 1§1 de la loi sur les cultes.

A côté de ces dispositions qui ne visent que les cultes reconnus, l'on trouve dans la loi d'autres, plus générales, qui s'adressent à tous les titulaires de la liberté religieuse. L'article 2§1 protège des poursuites pénales fondées sur des motifs confessionnels sans restriction particulière dans son champ d'application *ratione personae*; l'article 3 pose, de la même manière, le principe de la liberté confessionnelle tandis que l'article 5 prévoit l'existence d'un service alternatif au service armé, là encore, sans réserver l'application de la disposition aux seuls cultes reconnus.

Or, dans la mesure où les articles protégeant de manière particulière les cultes reconnus ne font, en réalité, que définir la façon dont doit être protégée la liberté religieuse, ils ne devraient pas être limités. La protection contre l'intolérance doit être garantie à toute personne qui choisit d'exercer sa liberté individuellement ou en commun et elle doit s'étendre aussi aux personnes qui décident de ne pas croire.

## ***2) Le caractère imprécis des clauses de protection de la liberté religieuse***

**10. Que la protection de la liberté religieuse vise les cultes reconnus ou l'ensemble des titulaires du droit consacré à l'article 1§1 de la loi sur les cultes, les dispositions qui en définissent le contenu souffrent d'un certain nombre d'imprécisions qui doivent être comblées pour rendre la protection de la liberté la plus complète possible.**

L'article 1/1 par exemple prohibe le prosélytisme abusif. Cette prohibition poursuit, incontestablement, un but légitime au sens de la Convention, qui pourrait être, comme la Cour l'a reconnu dans l'affaire *Kokkinakis*, la protection des droits et des libertés d'autrui (arrêt précité, §44). Il n'empêche que cette disposition ne dit rien de la sanction encourue par la personne qui se rendrait coupable d'un tel comportement. A la lecture de l'article 1/1, on ignore si le législateur a entendu l'ériger en infraction pénale ou établir un régime de sanction administrative. Dans l'une ou l'autre hypothèse, l'imprécision de l'article 1/1 pose des problèmes tant au regard de l'article 9 de la Convention qu'au regard de son article 7. Certes, dans l'affaire *Kokkinakis* sus-évoquée, la Cour européenne a admis que beaucoup de lois, « en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent (...) de formules plus ou moins floues » (arrêt précité, §40). Néanmoins, dans cette affaire, le droit interne érigeait en infraction pénale le prosélytisme et la jurisprudence des juridictions ordinaires et suprême avait contribué à clarifier le sens et la portée de la qualification.

Il faudrait donc s'assurer que la législation moldave précise, elle aussi, les conséquences pénales, civiles et/ou administratives qui s'attachent au comportement prohibé.

**11. L'article 4 de la loi (« L'intolérance confessionnelle manifestée par des actes qui gênent le libre exercice d'un culte reconnu par l'Etat constitue une infraction et est punie conformément à la législation ») devrait également comporter une précision supplémentaire : l'intolérance est prohibée lorsqu'elle est manifestée dans les lieux de culte.**

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition laisse une question en suspens : qu'en est-il de la liberté de manifestation sur la voie publique que souhaiteraient exercer, de manière pacifique et en conformité avec la législation interne, des opposants au culte reconnu ? Cette situation mettrait en conflit l'exercice de deux libertés d'égale valeur, l'exercice du culte et la liberté de manifestation. Or, l'imprécision de l'article 4 laisse à penser que le libre exercice d'un culte reconnu est supérieur à la liberté de manifestation dans la mesure où toute entrave au droit est susceptible de poursuites pénales. Il est donc important, pour lever cette ambiguïté et compte tenu de la sanction encourue, que le texte de l'article 4 encadre davantage le lieu de localisation du libre exercice du culte et précise que ce n'est que lorsqu'il y a intrusion dans un lieu de culte qu'il peut y avoir application de la loi pénale.

**12. L'article 5 de la loi sur les cultes, qui met en place un service alternatif au service armé, devrait être accompagnée d'un certain nombre de précisions.**

L'existence d'un service alternatif est conforme aux exigences du Conseil de l'Europe. Il ressort notamment de la Recommandation n°R(87)8 du Comité des Ministres adoptée le 9 avril 1987, *Objection de conscience et service militaire obligatoire*, que le service alternatif permet de concilier les croyances religieuses et les obligations civiques de l'individu. Il faut néanmoins remarquer que l'article 5 reste silencieux sur au moins trois points importants : la durée du service alternatif par rapport au service armé n'est pas précisée, ni le cadre – civil ou militaire - dans lequel le service alternatif doit être effectué. A cela s'ajoute le fait que la procédure à mettre en œuvre par la personne qui souhaiterait bénéficier d'un service de remplacement n'est pas évoquée. Or, dans sa Recommandation citée ci-dessus, le Comité des Ministres souhaitait que soient mises en place des procédures équitables (points 5 à 8). De même suggérait-il aux Etats que le service de remplacement fût civil ou, à tout le moins, un service militaire non armé (point 9). La Recommandation contenait d'autres éléments relatifs à la durée raisonnable du service de remplacement (point 10) et au fait que « *l'objecteur de conscience qui accomplit le service de remplacement ne doit pas avoir moins de droits que la personne soumise au service militaire (...)* » (point 11).

Il serait utile de vérifier que l'article 5, tel qu'il est complété par d'autres dispositions législatives, tient compte de cette Recommandation.

### **13. Quant à l'article 49 de la loi sur les cultes, son contenu pose un double problème.**

En premier lieu, la généralité et le contenu du paragraphe 1 de l'article 49 (« *tout acte qui porte atteinte aux droits octroyés par la présente Loi et exercés dans les limites qu'elle établit peut être attaqué en justice* ») font douter de l'utilité de ce dernier. Le paragraphe se borne à rappeler le principe selon lequel toute personne qui adopte un comportement illégal encourt l'engagement de sa responsabilité. Ce principe n'est pas propre à la loi sur les cultes mais vaut pour toute loi en vigueur ayant pour objet de poser des obligations. L'article 49 s'accommoderait aisément de la disparition de son paragraphe premier.

En second lieu, l'article 49§2 (« *les personnes qui se rendent coupables de l'inobservation de la présente loi sont poursuivies selon le mode établi par la législation en vigueur* »), pose assurément un problème au regard du principe de la légalité des délits et des peines consacré par l'article 7 de la CEDH. La disposition se contente de prévoir une incrimination générale des comportements contraires à la loi sur les cultes, ce qui pourrait contrevenir à l'exigence de clarté et de précision de la loi pénale, si cette imprécision n'était pas comblée par d'autres dispositions, par exemple dans le code pénal. En effet, le droit moldave doit permettre de protéger les individus contre des poursuites, des condamnations et des sanctions arbitraires (arrêt du 22 nov. 1995, *S.W. c. Royaume-Uni*, §34).

Ce paragraphe 2 de l'article 49 est problématique à un autre égard : lu à la lumière des autres dispositions de la loi, il conduit à un enchevêtrement des responsabilités qui est peu compatible avec l'exigence de prévisibilité et de sécurité dans les rapports juridiques récemment réaffirmée par la Cour européenne (arrêt du 25 juillet 2002, *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, §72). En effet, un problème d'articulation de certaines dispositions de la loi avec l'article 49§2 se pose indéniablement : l'articulation de l'article 49§2 avec les articles 1/1, 4, 9§3, 20 et 30 de la loi sur les cultes. A la lecture de la version actuelle du texte, il semble que les individus engagent leur responsabilité ou l'infliction d'une sanction sur le fondement des différents articles mentionnés, engagement auquel s'ajoute la mise en œuvre de leur responsabilité pénale au titre de l'article 49§2. La situation juridique de la personne en infraction avec la loi sur les cultes doit donc être clarifiée.

Cette accréation des clauses de responsabilité n'est pas seulement critiquable au regard du principe de prévisibilité de la loi et de sécurité dans les rapports juridiques, elle l'est également au regard du principe de l'égalité de tous devant la loi qui est l'un des principes démocratiques fondamentaux. L'article 20 de la loi sur les cultes interdit, en effet, « *l'organisation des partis politiques selon le critère confessionnel* ». Un parti politique qui enfreindrait cette interdiction pourrait donc voir sa responsabilité pénale, ou celle de ses dirigeants, engagée au titre de l'article 49§2 de la loi sur les cultes, mais en tant que parti politique, il tombe également sous le coup de la loi s'appliquant à ces formations. On pourrait même imaginer la situation d'un député qui déciderait de fonder un parti politique sur une base confessionnelle : il encourrait des poursuites pénales sur le fondement de

l'article 49§2 de la loi sur les cultes, mais aussi la suspension, voire la déchéance de son mandat parlementaire pour « *actions contraires à la Constitution et aux lois du pays* » (loi moldave du 7 avril 1997 relative au statut du député parlementaire).

Il faudrait donc prévoir une articulation précise et rigoureuse des divers régimes de responsabilité qui peuvent naître d'un même comportement, mais seraient prévus dans des textes différents.

## **C/ Les limites à la liberté religieuse**

14. La liberté de manifestation religieuse n'est pas absolue, mais peut être restreinte pour différents motifs limitativement énumérés à l'article 9§2 de la CEDH, dont la protection des droits d'autrui. L'article 1§2 de la loi reprend ces restrictions mais dans le reste de la loi, les experts estiment que les restrictions à l'exercice de la liberté religieuse sont définies de manière insatisfaisante : soit il apparaît que les droits des tiers ne sont pas suffisamment pris en compte (**1**) ; soit la position dominante réservée aux cultes reconnus a pour effet de limiter la liberté des autres cultes (**2**) ; soit, enfin, les restrictions à l'exercice du culte, affirmées à l'article 9§3 de la loi, contiennent des dispositions peu compatibles avec la CEDH (**3**).

### **1) La liberté religieuse et la protection des droits des tiers**

#### **15. Certaines dispositions de la loi sur les cultes ne prennent pas suffisamment en compte la nécessité de respecter le droit des tiers, comme l'attestent les articles 35 litt. b et 43.**

L'article 35 litt. (b), garantit aux cultes reconnus par l'Etat un droit exclusif de « *fonder des organes de presse pour les fidèles, éditer et commercialiser des livres de culte, théologiques ou au contenu ecclésiastique, nécessaires à la pratique du culte* ». L'édition, dans ce domaine, est donc soustraite à la libre expression, qui constitue, tout comme la liberté religieuse, l'une des assises de toute société démocratique (voir, parmi d'autres, arrêt du 7 février 2002, *E.K. c. Turquie*, §69). Certes, des restrictions à la liberté d'expression sont autorisées au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, dans le but notamment de protéger les droits d'autrui. Pourtant, il est difficile de considérer l'établissement d'un monopole en matière d'édition et de diffusion comme un moyen proportionné de concilier ces deux libertés d'égale importance.

16. C'est une critique similaire qu'encourt l'article 43 de la loi sur les cultes. Selon cette disposition, l'Etat peut conclure un accord avec les cultes reconnus (article 13) et prévoir que l'enseignement de tel culte devienne obligatoire dans les écoles publiques. Or, l'article 43 ne tient pas compte du droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants « *conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques* », inscrit à l'article 2 du Protocole n°1. Certes, comme la Cour l'affirme dans son arrêt du 7 décembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, l'article 2 du Protocole n°1 « *n'empêche pas les Etats de répandre par l'enseignement ou l'éducation des informations ou connaissances ayant, directement ou non, un caractère religieux (...)* » (§53). Mais, ajoute-t-elle, « *l'Etat, (...), veille à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste* » (ibid).

Même dans l'hypothèse d'un accord au titre de l'article 43 de la loi, il serait utile de préciser dans l'article que les parents gardent leur droit d'assurer l'éducation de leurs enfants « *conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques* ».

### **2) La position dominante réservée aux cultes reconnus**

#### **17. La loi a aussi pour effet de placer les cultes reconnus dans une situation juridique dominante à l'égard des cultes non reconnus.**

L'article 12 de la loi sur les cultes illustre cette situation : selon son paragraphe 1<sup>er</sup>, « *les parties composantes locales des cultes reconnus par l'Etat peuvent avoir et entretenir, à elles seules ou en commun avec d'autres cultes, des cimetières pour leurs fidèles* ». Les cultes non reconnus par l'Etat

ne peuvent obtenir la création ou l'entretien d'un cimetière pour leur fidèles, que si les cultes reconnus l'acceptent. Ce monopole – que le culte reconnu peut librement décider de partager – ne prend pas en compte l'un des aspects importants de la liberté religieuse : celui d'enterrer les morts selon les rites propres à chaque culte. Ce droit doit être reconnu au culte mais aussi aux fidèles qui souhaiteraient enterrer les leurs selon leurs croyances.

En faisant dépendre l'exercice d'un droit du culte non reconnu de la volonté d'un culte reconnu, l'Etat ne respecte pas son devoir de neutralité et d'impartialité, maintes fois réaffirmé par la Cour européenne (voir notamment l'arrêt du 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, §78).

Pour qu'aucun problème ne se pose sur le terrain de l'article 9 combiné avec l'article 14 de la Convention, il serait préférable que la gestion des cimetières reste du domaine de l'Etat, tout en prévoyant, dans les cimetières publics, des quartiers réservés aux cultes, sans distinction fondée sur leur qualification juridique.

### **3) Les restrictions à la liberté d'organisation et de fonctionnement des cultes**

**18. Les restrictions prévues à la liberté d'organisation et de fonctionnement du culte (article 9§3 de la loi) posent des difficultés eu égard aux restrictions à la liberté religieuse mentionnées à l'article 1§2, au contenu des restrictions de l'article 9§3 en elles-mêmes ainsi qu'au sort particulier qui est réservé aux partis politiques.**

**En premier lieu, il faut relever la contradiction existant entre l'article 1§2 de la loi et son article 9§3, dans l'énonciation des restrictions à la liberté religieuse.**

Selon l'article 9§3, « *il est interdit aux cultes d'établir par leurs statuts des dispositions ou de déployer des activités qui portent atteinte à l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité et la sécurité de la République de Moldova, à l'ordre public ou qui sont liées à des activités politiques ou encore d'établir des dispositions ou de déployer d'autres activités qui portent atteinte à la Constitution de la République de Moldova, à la présente Loi et à la législation en vigueur* ». Cet alinéa ajoute d'autres restrictions qui ne se retrouvent pas dans l'article 1§2 de la loi, ni dans la CEDH. Les restrictions autorisées à la liberté religieuse en général sont donc moins nombreuses et énoncées de façon plus stricte (article 1§2) que celles prévues pour la même liberté exercée par les cultes (article 9§3). La contradiction entre les deux dispositions de la loi est d'autant plus flagrante que l'article 1§1 reconnaît la liberté religieuse à toute personne qui l'exercerait « *collectivement* », « *par le culte* ».

Aux yeux des experts, l'article 9§3 pourrait ainsi vider de sa substance l'article 1§2, à tout le moins en ce qui concerne l'exercice de la liberté religieuse des cultes.

**19. Au surplus, la formulation et le contenu même des restrictions prévues par l'article 9§3 sont problématiques.**

D'abord, s'agissant de la formulation, une disposition prévoyant des limitations à un droit ne peut s'accommoder de formules vagues telles que « *autres activités qui portent atteinte à la Constitution (...), à la présente Loi et à la législation en vigueur* ». Cette expression souffre de deux imprécisions qui doivent disparaître de manière à protéger les cultes contre l'arbitraire : les « activités » autorisant la restriction à la liberté religieuse doivent être clairement et précisément énumérées. Par ailleurs, les normes que les cultes doivent respecter ne peuvent être aussi vagues que « *la législation en vigueur* ». Dans sa version actuelle, l'article 9§3 signifie que toute irrégularité en matière civile, commerciale, administrative ou sociale autoriserait une restriction à la liberté religieuse et autoriserait les autorités judiciaires à déclarer nulle la reconnaissance d'un culte. Or, l'une des conditions pour qu'une ingérence soit conforme aux exigences de la Convention, est qu'elle doit reposer sur des « motifs pertinents » (arrêt du 20 déc. 2001, *Gorzelik et autres c. Pologne*, §58), ce qui ne serait pas le cas dans les hypothèses évoquées ci-dessus. Une des autres conditions que doit remplir l'ingérence est qu'elle soit proportionnée aux buts poursuivis (arrêt précité *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. République de Moldova*, §129). Cette condition n'est pas respectée par l'article 9§3 de la loi, n'importe

quelle irrégularité pouvant conduire à un refus de reconnaissance d'un culte. Comme la Cour le souligne dans l'arrêt précité, ce refus de reconnaissance « *a de telles conséquences sur la liberté religieuse (...) qu'il ne saurait passer pour proportionné au but légitime poursuivi (...)* » (id., §130).

Ensuite, quant au contenu, les restrictions posées par l'article 9§3 de la loi devraient être modifiées.

D'autre part, l'interdiction d'avoir des « *activités politiques* » n'est pas clairement définie, et peut, une fois de plus, paraître surprenante eu égard aux caractéristiques des Eglises : est-ce à dire que toute compétence « temporelle » des Eglises est interdite, ces dernières devant se cantonner aux affaires « spirituelles » ? Une telle interdiction, qui ne se retrouve dans aucune disposition de la Convention, ne constituerait pas seulement une ingérence illicite dans la liberté religieuse des cultes ; elle constituerait également une atteinte dans leurs libertés d'expression et d'association et ainsi que celles de leurs fidèles.

De plus, cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 20 de la loi sur les cultes qui interdit « *l'organisation des partis politiques selon le critère confessionnel* ». Les experts estiment que, sans compter que l'article 20 n'a pas sa place dans une loi sur les cultes mais plutôt dans celle sur l'organisation des partis politiques (cf *supra*, §13), la disposition porte atteinte à la liberté d'expression du parti politique. Si l'article 20 va jusqu'à interdire toute référence confessionnelle dans le nom du parti – ce que l'on ignore, eu égard à la rédaction laconique de la disposition – , il y a même atteinte au droit à la libre dénomination d'une formation politique. En vertu de la jurisprudence *Refah Partisi*, la Cour n'autorise l'ingérence dans les activités d'un parti politique ayant des activités religieuses que lorsqu'il est clairement et objectivement établi - ce que la Cour contrôle - que ce parti ne poursuit pas des buts démocratiques (arrêt précité, §§43 et s.)

## **II - La reconnaissance, le fonctionnement et l'organisation des cultes au regard des exigences de la CEDH**

20. Même si la loi sur les cultes a pour objet principal de garantir et protéger la liberté religieuse, son contenu ne doit pas seulement être examiné au regard de l'article 9 de la Convention. L'aménagement de l'exercice de la liberté religieuse en droit interne met en jeu d'autres droits consacrés par la CEDH, et en particulier, le droit à la liberté d'association. A ce titre, la manière dont le législateur a aménagé l'exercice de la liberté de religion suscite un certain nombre d'interrogations et de réserves. Si, abstraction faite des précisions qui vont être exposées, les experts sont d'avis que le statut du culte reconnu est défini de manière acceptable (**A**), il n'en est pas de même des cultes non reconnus. Ces derniers sont placés dans une situation juridique qui ne les protège pas suffisamment de l'arbitraire et de l'atteinte aux droits garantis par la CEDH (**B**). Une partie des dispositions relatives à l'organisation des cultes (**C**) et celles touchant aux questions patrimoniales (**D**) devraient également être modifiées ou clarifiées pour pouvoir être conformes à la CEDH.

### **A/ Le statut des cultes reconnus**

21. La loi sur les cultes établit un système de reconnaissance des cultes : ce mécanisme n'est pas, en soi, contraire à la CEDH et il constitue même, aux yeux de la Cour, un moyen légitime à la disposition des Etats de « *contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ou à la sécurité publique* » (arrêt du 26 sept. 1996, *Manoussakis c. Grèce*, §40 ; arrêt du 2 octobre 2001, *Stankov et l'Union des Macédoniens Unis Ilinden c. Bulgarie*, §84). Dans sa tâche d'organisation de l'exercice du culte, l'Etat jouit d'ailleurs d'une marge d'appréciation (arrêt du 27 juin 2000, *Cha'are Shalom ve Tsedek c. France*, §84). Les experts se doivent néanmoins d'examiner la procédure de reconnaissance qui ne peut être déclarée conforme à la CEDH que sous réserve d'aménagements (**1**), ainsi que les conséquences qui s'attachent au nouveau statut de culte reconnu (**2**).

#### **1) La procédure de reconnaissance des cultes**

22. L'article 14 de la loi sur les cultes décrit, en cinq alinéas, la procédure de reconnaissance des cultes. Si on laisse de côté le fait que l'Eglise traditionnelle orthodoxe jouit, *de lege*, du statut de culte reconnu (cf l'article 13§1 de la loi sur les cultes), la procédure d'accès au statut de culte reconnu met en place un système qui est, *a priori* satisfaisant : les « candidats » au statut doivent faire une déclaration auprès d'un organe d'Etat ; l'enregistrement du culte le fait accéder à la qualité de personne morale lui permettant d'exercer les droits énoncés dans la loi (article 24), et l'annulation de la reconnaissance ne peut intervenir que « *par voie judiciaire* » (article 14§4). Néanmoins, la procédure de reconnaissance risque d'être entachée d'arbitraire si l'on n'y ajoute pas certaines précisions importantes.

**La première précision à apporter tient aux compétences de l'organe d'Etat pour les cultes lors de l'enregistrement.**

L'article 14§1 doit préciser que l'Administration a une compétence liée d'enregistrement d'un culte. Dès que ce dernier a rempli les formalités détaillées à l'article 14§1, il accède à la qualité de personne morale et un éventuel recours en vue de l'annulation de l'enregistrement ne doit pas avoir pour effet de suspendre la jouissance de son nouveau statut. De la même manière, en ce qui concerne le délai de 30 jours évoqué à l'article 14§2, la loi devrait préciser qu'en cas de dépassement de ce délai par l'Administration, le silence gardé est réputé valoir l'enregistrement du culte. L'article 24, quant à lui, devrait substituer l'expression « *les cultes enregistrés auprès de l'organe d'Etat pour les cultes* », à la version actuelle, « *les cultes reconnus par l'Etat (...)* ». Ces précisions sont d'autant plus importantes que, comme la Cour européenne l'a souligné dans l'affaire *Apeh Üldözötteinek Szövetsége et autres c. Hongrie*, la reconnaissance de la personnalité morale pour une entité juridique commande la capacité « *à être titulaires de droits et obligations de caractère civil* » en vertu du droit interne (arrêt du 5 octobre 2000, §36).

**23. La deuxième précision à apporter tient à la charge de la preuve de manquements à l'article 9§3 devant l'organe judiciaire, en cas de contestation de la décision d'enregistrement du culte.**

En vertu de la jurisprudence sus-évoquée, *Apeh Üldözötteinek Szövetsége*, il est manifeste que la procédure de reconnaissance des cultes concerne un droit de caractère civil – celui de se voir attribuer la personnalité morale. Les exigences d'équité posées par l'article 6§1 de la CEDH s'imposent donc. Or, les experts notent que l'article 14§4 est silencieux sur la question de la charge de la preuve d'un comportement contraire à l'article 9§3 de la loi. Une procédure équitable devrait prévoir que c'est à l'organe d'Etat pour les cultes qu'il revient de prouver au –delà de tout doute raisonnable, que le culte reconnu s'est rendu coupable des comportements prohibés.

**24. La troisième précision à apporter à la procédure de reconnaissance tient aux normes de contrôle mentionnées aux paragraphes 1 et 4 de l'article 14.**

Lors de la procédure d'enregistrement (article 14§1), le culte doit faire une déclaration concernant notamment les « *principes fondamentaux de sa croyance* ». Or, les experts tiennent à rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour, l'obligation de neutralité de l'Etat lui interdit d'apprécier « *la légitimité des croyances religieuses* » ou « *les modalités d'expression de celles-ci* » (arrêt précité *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, §78). L'organe d'Etat pour les cultes ne doit avoir aucun pouvoir d'appréciation du contenu des croyances du culte, de sorte que la déclaration pour enregistrement devrait se limiter aux règles de fonctionnement et d'organisation du culte.

Par ailleurs, lors d'un éventuel contrôle judiciaire des activités du cultes (article 14§4), les normes de référence du juge doivent être définies avec plus de précision. Les articles 9§2 et 10 de la loi sur les cultes reconnaissent la liberté de chaque culte de s'organiser « *conformément à leurs doctrines, canons et traditions* ». Aux yeux des experts, il est difficile de distinguer ce qui relève de ces doctrines, canons et traditions –ce sur quoi l'Etat n'a aucun droit de regard -, des comportements prohibés de l'article 9§3. Comme cela a déjà été noté, certaines des restrictions sont, soit inadéquates, soit vagues et générales, de sorte qu'elles pourraient aisément relever des traditions du

culte mais pourtant être prohibées par l'article 9§3. Il en serait ainsi par exemple de la dimension internationale d'un culte, d'où la nécessité réaffirmée de modifier le contenu de l'article 9§3 de la loi : il en va de la clarté et de la prévisibilité du texte législatif.

## **2) Les droits des cultes reconnus**

**25. Dans la loi moldave, les cultes reconnus jouissent tantôt d'un statut préférentiel, tantôt d'une protection qui peut passer pour discriminatoire à l'égard des cultes non reconnus. Les dispositions garantissant ces droits ou avantages doivent être appréciées au regard de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°12, signé par la Moldova, et au regard de l'article 14 de la CEDH.**

Les cultes reconnus entretiennent avec l'Etat des relations privilégiées par rapport aux cultes non reconnus. L'article 13§2 de la loi prévoit que « *l'Etat peut conclure, selon le cas, des accords ou des conventions de coopération avec tout culte reconnu* ». De même, l'article 17 institue un « *Conseil des représentants de chaque culte* » légalement reconnu, doté de fonctions consultatives au sein du « *Service d'Etat pour les Problèmes des Cultes* ». Ces dispositions ne semblent guère poser de difficultés, sous réserve de l'application ultérieure qui pourra en être faite.

**26. D'autres droits réservés aux cultes reconnus sont discriminatoires au sens de l'article 14 de la CEDH.**

Les experts rappelleront, en premier lieu, la protection renforcée dont bénéficient les cultes reconnus (cf *supra*, §9), et qui devrait s'étendre à tous les cultes, sous peine de porter atteinte à l'article 9 combiné à l'article 14.

A cela s'ajoute le monopole établi par l'article 35 de la loi en faveur des cultes reconnus quant aux activités économiques relatives aux éditions et objets de culte. Cette disposition a déjà été examinée sous l'angle du droit à la liberté d'expression des autres cultes et des tiers (cf *supra*, §16).

Le monopole pose également un problème sur le terrain de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 (protection de la propriété) combiné à l'article 14, dans la mesure où il contraint les entreprises commerciales et les particuliers à renoncer à leurs activités économiques dans le vaste domaine couvert par l'article 35.

L'article 35 litt. (a), par exemple, réserve aux cultes reconnus le droit exclusif de « *produire et commercialiser des objets de cultes spécifiques à leur culte* ». Or, la Cour européenne a étendu la notion de « bien » au sens de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 aux profits qu'une personne physique ou morale tire de son activité économique (arrêt du 16 sept. 1996, *Matos e Silva, Lda. et autres c. Portugal*, §75). La disposition conventionnelle pourrait être invoquée, en combinaison avec l'article 14, par une personne qui se heurterait au monopole de l'article 35. Le monopole ayant pour conséquence de priver toute autre personne que le bénéficiaire du droit de se livrer aux activités économiques, le principe de proportionnalité de l'ingérence pourrait être violé (arrêt du 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, §69).

## **B/ La situation des cultes non reconnus**

27. Avant d'aborder la question de la situation des cultes non reconnus, les experts tiennent à faire une remarque générale, tenant à l'absence de définition juridique de termes importants dans la loi, et qui rend la lecture de cette dernière malaisée : la définition des notions de « cultes », « cultes reconnus », d'« association », de « fondation » devrait donner lieu à une disposition préliminaire et autonome. Certains articles visent, en effet, les « cultes reconnus », d'autres ne mentionnent que les « cultes » sans plus de précision. L'article 12 de la loi, quant à lui, fait coexister les deux expressions. Or, afin de faciliter la compréhension du statut des cultes, il serait bon de distinguer dans chaque cas selon que le culte est entendu au sens de personne morale, ou d'activité par laquelle les individus exercent, en commun, leur liberté religieuse.

Ces remarques préliminaires étant faites, les experts s'attacheront à montrer que l'actuelle version de l'article 14§§1 et 5 porte atteinte au droit à la liberté de s'organiser des cultes (1). Ils se pencheront ensuite sur l'articulation des articles 14 et 21 de la loi, qui pose la question de la possibilité, pour un culte non reconnu, d'exercer une activité religieuse en prenant la forme juridique de l'association ou de la fondation (2).

### **1) La situation des cultes avant leur enregistrement**

**28. Les alinéas 1<sup>er</sup> et 5 de l'article 14, ainsi que l'article 49§2 qui pose une incrimination générale, sont contraires à la liberté religieuse, lue en combinaison avec le droit de s'organiser et du droit d'assurer la protection juridictionnelle du culte, de ses fidèles et de ses biens.**

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 14 conditionne le droit de « *s'organiser ou fonctionner* » du culte, au dépôt d'une déclaration auprès de l'organe d'Etat pour les cultes. De même, l'alinéa 5 du même article affirme que « *le culte ne pourra reprendre son activité qu'après sa conformation à la décision définitive de l'instance judiciaire et à condition de répondre aux dispositions des alinéas premier et deuxième du présent article* ». Le culte ne peut donc librement s'organiser ni fonctionner tant qu'il n'a pas accompli la formalité de l'alinéa 1<sup>er</sup> ; de même ne pourra-t-il pas s'organiser ou fonctionner s'il a omis de solliciter son enregistrement, ou si ce dernier a été annulé par voie judiciaire. Cela signifie que non seulement l'exercice de la liberté religieuse, mais aussi celle d'association et le droit à la protection juridictionnelle est soumis à la procédure d'enregistrement. Au surplus, l'article 49§2 a pour conséquence qu'un culte qui s'organiserait ou fonctionnerait sans avoir été enregistré auprès des autorités se placerait dans une situation d'illégalité qui le ferait tomber sous le coup de la loi pénale.

Cette conditionnalité dans l'exercice des droits est contraire à l'interprétation combinée que la Cour fait des articles 9, 11 et 6§1 de la Convention. Dans l'arrêt *Eglise métropolitaine de Bessarabie*, la Cour affirme que « *les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat* » (arrêt précité, §118). Dans la même affaire, le juge européen souligne, sous l'angle de l'article 6§1, que « *l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6* » (ibid ; voir aussi les arrêts du 16 déc. 1997, *Eglise de la Canée c. Grèce*, §§40-41 et du 10 juillet 1998, *Sidiropoulos c. Grèce*, §40 ).

Il ressort de cette jurisprudence que les cultes n'ont pas besoin d'être légalement reconnus pour jouir et exercer les droits reconnus par la Convention, ou bénéficier de la protection de la loi. Les experts proposent donc une autre formulation de l'article 14§1 de la loi, qui conditionnerait seulement l'existence légale du culte par le dépôt d'une demande de reconnaissance.

### **2) La légalité de l'activité des cultes non reconnus dans le cadre d'associations/fondations**

**29. Le problème qui se pose est de savoir si un culte non reconnu peut poursuivre son activité religieuse sous la forme associative.**

L'article 21 de la loi est rédigé comme suit : « *les associations et fondations, qui poursuivent en tout ou en partie des buts religieux, en ce qui concerne leur caractère religieux, jouissent des droits et sont soumises aux obligations qui découlent de la législation sur les cultes* ».

Selon les experts, rien ne s'oppose à ce que le culte non reconnu poursuive ses activités religieuses sous la forme d'une association ou d'une fondation. L'article 21 précise que les associations et fondations à buts religieux sont soumises aux « *obligations qui découlent de la législation* », mais il ne saurait être question de la procédure de reconnaissance de l'article 14, dans la mesure où cette disposition s'adresse expressément aux cultes. Pour se constituer en association ou fondation, le culte

n'aurait donc qu'à respecter la législation applicable à ces entités juridiques. Cette interprétation de l'article 21 permettrait alors au culte non reconnu de poursuivre ses activités selon des formes juridiques existantes – mais dont la définition est à préciser -. Le culte ayant la forme associative ne bénéficierait pas du statut préférentiel du culte reconnu. Néanmoins, si l'association voulait accéder à cette catégorie juridique, elle devrait alors suivre la procédure de l'article 14§1, avec les aménagements jugés souhaitables (cf *supra*, §§22-24).

Il est donc important que les entités juridiques soient clairement définies, avec les droits et obligations qui s'attachent à cette définition, et la plus ou moins grande part de contrôle des autorités.

**Le culte non reconnu** serait la première entité juridique qui jouit, en tant que telle, des droits et libertés garantis par la CEDH et qui ne peut souffrir d'ingérence arbitraire de l'Etat.

**L'association ou la fondation** ayant des buts religieux permettrait au culte non reconnu de jouir des droits garantis par la CEDH et par l'ordre interne pour ces personnes morales. L'Etat dispose, dans ce cas, de la possibilité de contrôler les activités de l'association, sous contrôle du juge européen.

**Le culte reconnu** serait la personne morale qui offre à ses bénéficiaires, en plus des droits de la CEDH, celui de jouir d'un statut préférentiel octroyé par l'Etat, tant qu'il ne contrevient pas à la CEDH et au Protocole n°12. Pour bénéficier de cette position avantageuse, il est alors normal que l'Etat institue une procédure de reconnaissance en conformité avec les exigences de la CEDH.

Seule cette lecture de l'article 21 de la loi, autorisant les cultes non reconnus à recourir à la forme associative et à accéder à la personnalité morale, permet d'éviter que leur liberté d'association, ainsi que celle de leurs fidèles, ne soit atteinte dans sa substance ; le droit garanti à l'article 11 de la Convention n'est, en effet, pas limité à certains objets ou à certaines activités.

### **C/ Les limites à la liberté d'organisation des cultes**

30. La loi sur les cultes pose le principe de la libre organisation des cultes aux articles 9§§1 et 2 et 10. Ces dispositions ne prévoient pas de restrictions légitimes au sens de l'article 18 de la CEDH. Le principe de la liberté d'organisation des communautés religieuses semble donc en conformité avec l'interprétation que fait la Cour des articles 9 et 11 dans l'arrêt précité *Hassan Tchaouch* : « *l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9* » (§62). Néanmoins, les experts notent que la condition de nationalité (1) et les relations du culte avec l'étranger (2) telles que les prévoit l'article 22 de la loi sont incompatibles avec la CEDH et ses Protocoles.

#### **1) La condition de nationalité des dirigeants et du personnel du culte**

**31. La condition de nationalité imposée par l'article 22§1 aux dirigeants et au personnel est contraire à l'article 14 de la CEDH et à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°12.**

Selon l'article 22§1 de la loi, « *les chefs de rang républicain des cultes et les dignitaires élus conformément aux statuts (au règlement) du culte concerné ainsi que l'ensemble du personnel au service des cultes doivent être des citoyens moldaves* ».

Les experts rappellent, conformément à la jurisprudence *Sérif* et *Hassan et Tchaouch*, que le droit d'une communauté religieuse de choisir librement ses dirigeants est garanti par l'article 9 en combinaison avec l'article 11 de la CEDH (arrêt précité *Sérif c. Grèce*, §52 ; arrêt précité *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, §78). Or, l'article 22§1 de la loi sur les cultes pose une condition de nationalité à la jouissance d'un droit reconnu par la Convention, ce qui est interdit par l'article 14 de la CEDH.

Quant à la situation du personnel au service des cultes, si la Cour européenne ne s'est jamais prononcée sur le droit des communautés au libre choix, la condition de nationalité imposée par

l'article 22§1 pourrait à tout le moins poser un problème de discrimination, dès lors que la condition de nationalité n'est pas imposée pour d'autres emplois.

## **2) Les relations des citoyens moldaves avec l'étranger**

**32. L'article 22§2, qui impose l'accord de l'Etat pour toute délégation de citoyens moldaves à l'étranger, est contraire à l'article 2§2 du Protocole n°4, ratifié par la Moldova, qui garantit le droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, « y compris le sien ».**

L'article 22§2 est rédigé comme suit : « *L'emploi des citoyens étrangers aux activités religieuses, ainsi que la délégation au même but des citoyens de la République de Moldova à l'étranger seront effectués dans chaque cas avec l'accord des autorités de l'Etat* ». Le contrôle de l'emploi des étrangers aux activités religieuses ne pose *a priori* guère de difficulté et est conforme au principe de droit international selon lequel tout Etat est libre de contrôler les conditions de séjour des étrangers sur son territoire, sous réserve, cependant de respecter les droits garantis par la CEDH (arrêt du 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, §§67-68).

En revanche, le fait de soumettre le déplacement à l'étranger de citoyens moldaves délégués par une église à « *l'accord des autorités de l'Etat* » entre en conflit avec le droit de quitter son pays, en ce qu'il impose une double contrainte aux Moldaves : d'une part, la nécessité d'obtenir l'accord des autorités suppose que chaque citoyen qui souhaiterait remplir un emploi dans ce domaine à l'étranger est contraint de se déclarer auprès des autorités et d'expliquer les motifs de son départ du territoire national. Cette démarche obligatoire – et susceptible, conformément à l'article 49 al. 2 de la loi, d'engager la responsabilité pénale de la personne en cas de manquement-, constitue, aux yeux des experts, une première entrave au droit de quitter librement son pays. Cette entrave est aggravée par le fait que les autorités de l'Etat ont le pouvoir d'interdire le déplacement de son national à l'étranger. Or là encore, si malgré le refus des autorités, le national se rend à l'étranger pour y exercer un emploi aux activités religieuses, il est passible de sanctions pénales au titre de l'article 49 al. 2 de la loi, ce qui pose un problème au regard de l'article 2§2 du Protocole n°4.

## **D/ Le patrimoine des cultes**

33. Les règles relatives au patrimoine des cultes sont exposées au chapitre III de la loi sur les cultes (articles 24 à 30). Les experts ont relevé de nombreuses obscurités qui empêchent de saisir quelle est l'origine et la situation juridique du patrimoine des cultes.

### **La première obscurité tient aux liens entre les cultes et le patrimoine national.**

Selon l'article 25, « *le droit de propriété des cultes est exercé conformément à la législation* ». Quant à l'article 28 relatif à l'inventaire, il établit que « *les biens meubles et immeubles des cultes qui font partie du patrimoine national seront inventoriés par les organes statutaires des cultes. Les organes centraux des cultes communiqueront les données de l'inventaire au Service d'Etat pour les Problèmes des Cultes pour l'exercice du droit de vérification et de contrôle* ». Ces dispositions, qui attestent du fait que certains biens du culte peuvent faire partie du patrimoine national, sont silencieuses sur la question de savoir si le culte en est affectataire ou propriétaire. Or, la réponse à cette question est importante pour connaître les prérogatives de l'Etat – et ses limites - sur les biens des cultes.

### **La deuxième obscurité relevée a trait à l'origine de la propriété des cultes.**

L'article 25 de la loi ne précise pas si l'Eglise est propriétaire par titre ou par usage. Dans l'affaire des *Saints Monastères*, la Cour européenne, pour déterminer l'existence d'un droit de propriété, avait attaché « *une importance particulière à l'acquisition de propriété par usucapion en raison de l'absence en Grèce de plan cadastral et de l'impossibilité de faire enregistrer des titres de propriétés avant 1856 et des legs et successions avant 1946* » (arrêt du 9 décembre 1994, *Saints monastères c. Grèce*, §60).

Si le droit de propriété naît de l'usage d'un bien, il faudrait indiquer le temps d'usage nécessaire pour faire naître le droit si cette définition n'existe pas dans d'autres textes. On pourrait aussi préciser les conséquences de la non-utilisation prolongée d'un bien par son propriétaire initial : après combien de temps, par exemple, l'Etat peut-il demander le transfert de propriété du bien ? Quelles sont les conséquences de l'utilisation par un autre culte du bien inoccupé ? La question de l'origine du droit de propriété est capitale en cas de partage patrimonial entre cultes ou de transfert de propriété à l'Etat. Il serait donc bon que l'article 25 soit complété à cet égard.

**La troisième obscurité concerne l'articulation des patrimoines du culte (article 25) et des parties composantes dotées de la personnalité morale (article 24).**

La question se pose, en effet, de savoir si les parties composantes du culte disposent d'un patrimoine séparé de celui du culte. Là encore, la réponse à cette interrogation revêt une importance singulière en cas de partage patrimonial. Compte tenu de ces imprécisions, les experts estiment que la loi devrait contenir des dispositions transitoires en cas de partage patrimonial. Ces dispositions transitoires auraient pour objet de demander aux cultes de faire connaître à l'Etat leurs revendications en matière patrimoniale, de manière à établir les droits de propriété de chacun. Leur avantage serait de faciliter un éventuel partage des biens, que l'actuelle version du chapitre III de la loi sur les cultes a pour effet de compliquer, eu égard aux silences relevés et aux questions non réglées.