

SG/Inf(2002)30 / 30 août 2002

**Rapports 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**

**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**

**Olivier DE SCHUTTER**  
**Professeur à la Faculté de Droit**  
**de l'Université catholique de Louvain (Belgique)**

*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.*

**Introduction**

Le présent avis, clôturé le 12 août 2002, porte sur la loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes, telle que publiée au Journal Officiel n° 3/70 de 1992, en tenant compte des modifications qui lui ont été apportées par la Loi n° 263-XIV du 24 décembre 1998 ainsi que par la Loi n° 1220-XV du 12 juillet 2002. L'avis examine la compatibilité de cette loi avec les obligations qui découlent pour la République de Moldova de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La République de Moldova est membre du Conseil de l'Europe depuis le 13 juillet 1995. Parmi les autres instruments adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe et qui, en vigueur à l'égard de la République de Moldova, présentent une pertinence pour la liberté de religion, figurent la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1<sup>er</sup> février 1995 (que la République de Moldova a signée le 13 juillet 1995 et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998), et la Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996 (qu'elle a signée le 3 novembre 1998 et qui est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> janvier 2002).

L'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* (req. n° 45701/99) rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 13 décembre 2001 a mis en lumière qu'avant les modifications les plus récentes apportées à la loi sur les cultes, c'est la question de la reconnaissance des cultes, par leur inscription au Registre des cultes, qui constituait le principal obstacle à l'exercice de la liberté de religion en République de Moldova. C'est à cette question qu'est consacrée la première partie de l'avis (I.). Une deuxième partie de l'avis aborde d'autres aspects, plus particuliers, de la loi (II.). L'avis porte sur un nombre limité de questions que paraît soulever la loi sur les cultes, et ne prétend pas à l'exhaustivité.

**I. La reconnaissance des cultes**

La portée de l'inscription au Registre des cultes

Selon le système instauré par la loi sur les cultes, l'inscription au Registre des cultes conditionne la liberté de manifestation religieuse elle-même. Elle ne vise pas à reconnaître le caractère particulièrement représentatif de certaines religions, afin de leur accorder des avantages particuliers : elle vise à permettre l'exercice même de la liberté de religion.

Selon la loi de la République de Moldova sur les cultes, l'enregistrement d'un culte (par inscription au Registre des cultes) produit notamment les conséquences suivantes :

- octroi de la personnalité morale au culte reconnu, valant notamment capacité d'introduire des recours administratifs ou d'agir en justice afin de protéger son patrimoine (article 24 de la loi sur les cultes et arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* (req. n° 45701/99) rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 13 décembre 2001, §§ 105 et 129)
- bénéfice de la protection de l'Etat contre les manifestation d'hostilité relevant de "l'intolérance confessionnelle" (article 4 de la loi sur les cultes et § 129 de l'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 13 décembre 2001)
- possibilité de fonder des associations et fondations (article 10 de la loi sur les cultes)
- possibilité de disposer de cimetières et de les entretenir (article 12 de la loi sur les cultes)
- possibilité de conclure avec l'Etat des accords ou conventions de coopération (article 13 de la loi sur les cultes)
- reconnaissance aux ministres du culte et aux salariés du culte d'une pension d'Etat (l'article 48 de la loi sur les cultes ne dit pas expressément que cet avantage n'est reconnu qu'aux seuls officiants et salariés des cultes reconnus, mais cela est implicite et c'est cette interprétation que retiennent les autorités : voy. le § 88 de l'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 13 décembre 2001).

En définitive, quoique la loi sur les cultes ne soit pas parfaitement claire sur ce point<sup>1</sup>, l'inscription au Registre des cultes apparaît bien comme conditionnant la liberté de manifestation religieuse elle-même, tant il est en pratique impossible aux fidèles d'une foi déterminée de manifester leur religion collectivement à défaut de pareille reconnaissance, avec les conséquences qui s'y attachent. C'est le point de vue qu'a adopté la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 13 décembre 2001, où elle a estimé que les membres de l'église requérante, qui se plaignait de l'impossibilité d'obtenir sa reconnaissance, "ne peuvent se réunir pour poursuivre des activités religieuses sans enfreindre la législation sur les cultes" (§ 129). C'est d'ailleurs également ce qui paraît résulter de l'article 9 § 1 de la loi sur les cultes, selon lequel "*Les cultes sont libres de s'organiser et peuvent fonctionner librement dans les conditions de la présente Loi*". Enfin, l'article 14 al. 4 de la loi prévoyant que l'annulation de l'enregistrement d'un culte conduit à l'"interdiction de pratiquer le culte pour la durée d'une année", il s'en déduit que de l'inscription au Registre des cultes dépend la possibilité même pour les fidèles d'un culte déterminé de pratiquer celui-ci.

Cette situation appelle quatre commentaires.

## **L'exercice de la liberté de manifestation religieuse dans le cadre d'un culte non reconnu**

La loi sur les cultes n'apporte guère de précisions sur la nature de l'infraction constituée par le fait de pratiquer un culte ou les rites qui s'y attachent alors que le culte n'est pas inscrit au Registre des cultes (voy. cependant l'article 49 al. 2 de la loi). Même à défaut de renseignements sur ce point, il est cependant permis de souligner déjà que pareille incrimination n'est probablement pas conforme aux exigences de la liberté de manifestation religieuse. L'on ne voit guère en effet quel objectif elle viserait à réaliser.

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que l'Etat peut vouloir protéger du dol les personnes dont les rapports juridiques seraient affectés par des actes posés par des personnes que l'Etat ne considère pas comme des ministres de cultes reconnus ayant la compétence de passer de tels actes<sup>2</sup>. Mais, a contrario, là où – comme en République de Moldova – de telles conséquences n'ont pas lieu (voy. l'article 19 de la loi sur les cultes), l'on peut se demander s'il peut être justifié de déclarer illégale toute manifestation religieuse dès lors qu'elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'un culte reconnu, à plus forte raison si les personnes qui manifestent leur "religion" non reconnue se voient infliger des sanctions pour les comportements qu'elles ont posés.

A défaut de précisions supplémentaires sur les risques encourus par des personnes qui, sous la juridiction de la République de Moldova, manifestent leur religion par l'accomplissement d'un culte ou

d'un rite, il n'est pas possible de porter un jugement définitif sur la situation actuelle. L'on doit cependant présumer que l'interdiction de toute manifestation religieuse quelconque sous prétexte qu'elle concerne un culte non reconnu constitue une ingérence dans la liberté de manifester sa religion qui ne possède aucune justification.

Sur ce même plan – celui de l'exercice des libertés que la Convention reconnaît par des personnes qui n'inscrivent pas dans le cadre d'un culte reconnu –, la question peut se poser de savoir s'il est conforme à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme de subordonner à la reconnaissance d'une organisation religieuse sa capacité d'exercer sa liberté d'expression. Il semble au contraire que toute organisation religieuse, qu'elle soit ou non enregistrée, doit pouvoir bénéficier de la liberté d'expression, comme tout groupement exerçant cette liberté, à la manière dont le font un organe de presse ou d'un syndicat, sans que l'octroi par l'Etat de la personnalité morale puisse constituer une condition d'exercice de cette liberté. L'octroi de la personnalité morale par l'Etat ne constitue pas une condition de la jouissance des droits et libertés que la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît, à défaut de quoi un Etat pourrait exclure certaines "personnes" du bénéfice de la Convention simplement en leur déniaient la personnalité morale (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Eglise Catholique de la Canée c. Grèce* du 16 décembre 1997, Recueil 1997-VIII, p. 2857).

### **Caractère purement formel de l'inscription au Registre des cultes (approbation des statuts)**

La question se pose également de savoir si les critères de l'enregistrement ainsi que ses modalités permettent d'écartier tout risque d'arbitraire ou de discrimination entre les cultes prétendant à la reconnaissance.

L'arrêt rendu le 19 décembre 1997 par la cour d'appel de Moldova, dans le cadre de la procédure judiciaire entamée par l'Eglise métropolitaine de Bessarabie afin d'obtenir sa reconnaissance, confirme que l'enregistrement d'un culte et l'approbation des statuts de l'église qui se présente comme sa traduction institutionnelle devraient être *purement formels*, n'impliquant aucune sélectivité dans l'octroi de cette reconnaissance, et ne supposant aucun jugement porté sur les croyances que le culte véhicule (voy. l'arrêt précité du 13 décembre 2001, § 24).

Les modifications apportées par la Loi no. 1220-XV du 12 juillet 2002 aux articles 9 et 14 de la Loi n° 979-XII du 24 mars 1992 sur les cultes (relatifs, respectivement, à la liberté d'organisation et de fonctionnement des cultes et à l'approbation des statuts déposés par l'organisation religieuse) ne remettent pas en cause le principe de cette automaticité de la reconnaissance (voy. l'article 14, al. 2, de la loi sur les cultes : l'organe d'Etat pour les cultes, dans les 30 jours suivant la date du dépôt de la déclaration et des statuts du culte qui postule son enregistrement, "*inscrira le culte au Registre des cultes*").

Cette automaticité – le caractère purement formel de l'enregistrement d'un culte qui respecte les conditions, elles aussi formelles, requises par la loi – constitue une exigence de la Convention : dans l'arrêt *Manoussakis et al. c. Grèce* du 29 août 1996, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé – à propos ici de l'utilisation de construction d'un lieu de culte - que "Le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci. Partant, la Cour estime que le système de l'autorisation [préalable pour l'exercice d'un culte] ne cadre avec l'article 9 de la Convention que dans la mesure où il vise à assurer un contrôle [des autorités compétentes] sur la réunion des conditions formelles énoncées par ceux-ci" (§ 47).

Il n'en va pas autrement lorsque plusieurs directions se disputent le privilège de représenter une même communauté religieuse. En pareille situation, il n'appartient pas aux autorités de prendre parti en faveur d'une direction déterminée, ni même d'imposer à la communauté, lorsqu'elle se trouve divisée, de choisir une direction unique. Les autorités doivent au contraire s'accommoder de ce pluralisme.

Dans l'arrêt *Serif c. Grèce* du 14 décembre 1999 (req. n° 38178/97), la Cour européenne des droits de l'homme (2<sup>ème</sup> section) note ainsi, à propos la condamnation d'une personne élue mufti d'une communauté musulmane alors que les autorités avaient désigné pour celle-ci un autre mufti (§§ 51 à 53 de l'arrêt):

"... punir une personne au simple motif qu'elle a agi comme chef religieux d'un groupe qui la suit volontairement ne peut (...) guère passer pour compatible avec les exigences d'un pluralisme religieux dans une société démocratique. (...) [Dans] une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique. (...) [Des] tensions risquent [certes] d'apparaître lorsqu'une communauté, religieuse ou autre, se divise, mais c'est là l'une des conséquences inévitables du pluralisme. Le rôle des autorités en pareilles circonstances ne consiste pas à éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme mais à veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres".

Cet enseignement a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* (req. n° 45701/99) du 13 décembre 2001, qui précise que "le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat, tel que défini dans sa jurisprudence, est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses, et que ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'un même groupe, se tolèrent" (§ 123).

Afin d'assurer la conformité de l'application qui en sera faite avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, la loi sur les cultes pourrait utilement préciser que l'organe d'Etat pour les cultes ne pourra fonder un refus d'inscription au Registre des cultes sur le motif que telle croyance religieuse bénéficierait déjà d'une représentation inscrite dans ce Registre<sup>3</sup>.

## **Exclusion de l'enregistrement des cultes en raison de leurs statuts ou de leurs activités**

Les récentes modifications législatives ont abouti à affirmer l'interdiction des cultes – sous peine, le cas échéant, d'une annulation de la reconnaissance d'un culte enregistré (article 14, al. 4, de la loi sur les 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" (article 9, al. 3). L'ajout de cette précision dans la loi sur les cultes appelle trois remarques.

La première remarque porte sur l'admissibilité du contenu de cette clause. La demande de reconnaissance qu'introduit un culte s'accompagne du dépôt d'une déclaration portant sur son organisation et son fonctionnement, ainsi que de ses statuts, lesquels doivent comprendre l'énoncé des principes fondamentaux de sa croyance.

Il n'y a pas lieu de présumer que les activités réellement poursuivies par le culte vont s'écarter des fins déclarées (voy. l'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova* (req. n° 45701/99) du 13 décembre 2001, où la Cour rappelle (§ 125) que, "si l'on ne peut exclure que le programme d'une organisation cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'elle affiche publiquement, elle doit, pour s'en assurer, comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire (...). En l'espèce, elle note qu'aucun élément du dossier ne lui permet de conclure que l'Église requérante mènerait des activités autres que celles déclarées dans son statut") : si tel devait apparaître le cas par la suite, ce qu'il appartient aux autorités de prouver, l'article 14 al. 3 de la loi sur les cultes rend possible à tout moment l'annulation de la reconnaissance (le terme de "retrait" serait cependant plus approprié).

Il n'y a pas lieu davantage de justifier le refus ou le retrait de reconnaissance d'un culte par le constat que certains de ses membres ont posé des comportements ou adopté des positions contraires à la Constitution ou aux lois (comp. Cour eur. D.H., arrêt *Zana c. Turquie* du 25 novembre 1997, *Rec.*

*1997-VII, p. 2549, § 58; ou l'arrêt Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie du 31 juillet 2001, not. § 74 : "S'il est vrai que les dirigeants du R.P. n'ont pas appelé dans des documents gouvernementaux à l'usage de la force et de la violence comme moyen politique, ils ne se sont pas concrètement désolidarisés en temps utile des membres du R.P. qui soutenaient publiquement le recours potentiel à la force contre des politiques qui leur étaient défavorables. Dès lors, les dirigeants du R.P. n'ont pas supprimé l'ambiguïté caractérisant ces déclarations (...)"*). L'article 39 de la loi sur les cultes doit trouver à s'appliquer sur ce point également : "La violation de la législation par les officiants ou les salariés des cultes n'engage pas implicitement la responsabilité du culte entier", y compris si pareille violation consiste à vouloir utiliser sa position au sein de l'église en vue de la promotions de fins autres que celles pour la réalisation desquelles l'église est instituée.

La deuxième remarque porte sur l'exigence de proportionnalité à laquelle la loi doit subordonner toute restriction apportée à la liberté d'organisation religieuse. L'article 9 al. 3 de la loi est silencieux à cet égard. Or, toute ingérence dans la liberté de religion doit non seulement correspondre à un "besoin social impérieux", mais également être proportionnée au but légitime poursuivi (voy. l'arrêt Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova du 13 décembre 2001, § 119, et les références). Un contrôle purement formel de la part du juge portant sur les motifs pouvant justifier l'annulation de la reconnaissance d'un culte ne suffit par conséquent pas : le juge doit non seulement vérifier que les objectifs que poursuit le culte en question sont de ceux que les autorités peuvent vouloir combattre, et qui relèvent d'un détournement de la liberté de manifestation et d'organisation religieuses, mais encore que la sanction n'est pas hors de proportion avec le but que les autorités poursuivent.

La troisième remarque porte sur les conditions procédurales entourant l'application de la clause. Comme l'illustre le conflit ayant opposé l'Eglise métropolitaine de Bessarabie aux autorités de la République de Moldova jusqu'à la récente reconnaissance de ce culte en juillet 2002, il est d'importance cruciale que les décisions que prennent les autorités en matière de reconnaissance de cultes ne puissent donner lieu à des appréciations arbitraires ou discriminatoires ni à des détournements de pouvoirs. Cela requiert d'abord que les conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance d'un culte soient définies avec une précision suffisante dans une réglementation accessible et dont l'application est suffisamment prévisible. Cela exige ensuite que les décisions des autorités puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel permettant de vérifier si le refus de reconnaissance n'est pas discriminatoire ou ne fait pas apparaître un détournement de pouvoirs dans le chef des autorités<sup>4</sup>.

Or, sur chacun de ces points, la loi sur les cultes ne paraît pas à l'abri de tout reproche. Ne correspond pas nécessairement à l'exigence de prévisibilité la référence à des activités qui portent atteinte à "l'ordre public", ou "qui sont liées à des activités politiques", sans plus ample précision. S'agissant de la référence à l'"ordre public", la Cour européenne des droits de l'homme a certes jugé pouvoir écarter l'allégation selon laquelle une privation de liberté justifiée au Royaume-Uni *par l'atteinte à l'ordre public* ne respectait pas l'exigence de légalité figurant à l'article 5 § 1 de la Convention (et qui est interprétée à la manière dont est lu l'article 9 § 2). Mais elle n'a abouti à ces conclusions qu'après avoir observé "qu'au cours des deux dernières décennies, les juridictions britanniques ont clarifié la notion d'atteinte à l'ordre public de sorte qu'il est désormais suffisamment établi qu'il y a pareille atteinte seulement lorsqu'un individu cause un dommage, ou semble susceptible d'en causer un, à des personnes ou à des biens ou agit d'une manière dont la conséquence naturelle est d'inciter autrui à la violence" (Cour eur. D.H., arrêt Steel et autres c. Royaume-Uni du 23 septembre 1998, § 55). Il s'impose donc de vérifier si pareille concrétisation de la notion a eu lieu également en République de Moldova, permettant ainsi le maintien de la formulation actuelle de l'article 9 de la loi sur les cultes. S'agissant de la notion d'activités « liées à des activités politiques », elle paraît également très vague : doit-on considérer, par exemple, que la prise de position des membres de la hiérarchie d'un culte sur des questions de société tombe sous le coup de cette définition<sup>5</sup> ? Ou bien n'est-ce que le soutien donné à une formation politique se présentant au suffrage des électeurs qui est visé ?

Quant aux garanties procédurales qui doivent entourer toute mesure d'ingérence dans la liberté de manifestation religieuse, elles sont insuffisantes. Dans son arrêt du 13 décembre 2001, la Cour européenne des droits de l'homme avait noté que « la loi du 24 mars 1992 sur les cultes, si elle érige la reconnaissance par le Gouvernement et l'obligation de respecter les lois de la République en

condition au fonctionnement d'un culte, ne comporte pas de disposition spécifique réglementant la procédure de reconnaissance et prévoyant les recours disponibles en cas de litige » (§ 140); constatant en outre que « Le Gouvernement ne fait état d'aucun autre recours que les requérants auraient pu exercer », la Cour avait conclu dans cet arrêt à une violation de l'article 13 de la Convention.

L'article 49 de la loi sur les cultes, relatif à la « protection juridique »<sup>6</sup>, est insuffisamment protecteur : compte tenu des hésitations des juridictions de la République de Moldova à recevoir des actions en justice introduites par des groupements religieux n'ayant pas encore formellement acquis la personnalité juridique à défaut d'avoir pu bénéficier d'une reconnaissance, la loi devrait contenir une stipulation explicite selon laquelle « Tout culte dont l'inscription au Registre des cultes aura été refusée pourra introduire un recours contre cette décision, devant le tribunal compétent ». Cette précision devrait figurer, plutôt qu'à l'article 49 de la loi sur les cultes, à l'article 14 al. 3 de cette loi, immédiatement après l'indication du délai dont dispose l'organe d'Etat pour les cultes pour inscrire le culte au Registre des cultes. En outre, ce nouvel alinéa pourrait préciser que l'absence d'inscription au Registre dans les 30 jours prévus par la loi vaut inscription de plein droit (l'organe d'Etat pour les cultes conservant en tout état de cause la possibilité de poursuivre l'annulation de cette reconnaissance à des conditions précises : article 14, al. 4, de la loi). Le nouvel alinéa devrait contenir une exigence de motivation de la décision de refus, l'exercice d'un recours juridictionnel étant rendu plus difficile par l'incertitude quant aux motifs de l'administration (comp. Cour eur. D.H., arrêt *Manoussakis et al. c. Grèce* du 29 août 1996, § 45).

L'encadré résume les modifications suggérées :

#### **Article 14. L'approbation des statuts**

*Inscription au registre des cultes*  
Pour pouvoir s'organiser ou fonctionner, chaque culte présente à l'organe d'Etat pour les cultes une déclaration d'organisation et de fonctionnement (...). La déclaration spécifiée au premier alinéa du présent article est déposée à l'organe d'Etat pour les cultes qui en prend acte par l'inscription du culte au Registre des cultes.

*Recours contre le refus d'inscription*  
Tout refus d'inscription au Registre des cultes est motivé. Tout culte dont l'inscription au Registre des cultes aura été refusée pourra introduire un recours contre cette décision, devant le tribunal compétent [préciser le cas échéant le critère de la compétence].

Aux fins de l'application du présent article, à défaut de la notification d'un refus d'inscription dans les 30 jours de la déclaration d'organisation et de fonctionnement, celle-ci sera considérée comme valant inscription au Registre des cultes de plein droit.

*Mode de la tenue du Registre des cultes*  
Le mode de la tenue du Registre des cultes est établi par l'organe d'Etat pour les cultes.

*Retrait de l'inscription au Registre des cultes*  
En cas d'inobservation des conditions prévues au troisième alinéa de l'article 9 de la présente Loi, sur demande de l'organe d'Etat pour les cultes la reconnaissance pourra être déclarée nulle par voie judiciaire avec l'interdiction de pratiquer le culte pour la durée d'une année. 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 (rédaction de la Loi no. 1220-XV du 12 juillet 2002).

#### **Protection des cultes reconnus contre les actes d' "intolérance confessionnelle"**

Il est naturellement permis à l'Etat de prendre des mesures protégeant les fidèles contre les atteintes offensantes à leurs sentiments religieux : bien que de telles mesures puissent constituer des

ingérences dans la liberté d'expression d'autrui, elles sont généralement susceptibles d'être justifiées comme nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits d'autrui (voy. par ex. l'arrêt *Otto-Preminger Institut c. Autriche* du 20 septembre 1994, Série A n°295). La République de Moldova est d'ailleurs partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 20 § 2 prévoit que "Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi". C'est un élément qui entre en ligne lorsqu'il s'agit d'évaluer l'étendue des obligations que lui impose la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est même permis d'affirmer davantage. Une Eglise, au même titre que les personnes physiques, peut revendiquer le bénéfice de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme au nom de ses fidèles (Commiss. eur. D.H., déc. du 5 mai 1979, *Pasteur X et Church of Scientology c. Suède*, req. n° 7805/77, D.R. 16, p. 68; *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, n° 27417/95, § 72, CEDH 2000). A ce titre, une Eglise peut notamment revendiquer le droit à la protection de l'Etat lorsque ses fidèles subissent des menaces en présence d'une campagne d'agitation suffisamment importante (voy. Commiss. eur. D.H., déc. du 14 juillet 1980, req. n° 8282/78, D.R., 21, p. 109).

L'interdiction de l'"intolérance confessionnelle" formulée à l'article 4 de la loi sous examen est à cet égard bienvenue. Elle pose cependant trois difficultés importantes : la première difficulté, qui est que l'interdiction de l'"intolérance confessionnelle" ne protège que les cultes reconnus, est liée au système d'enregistrement des cultes que la loi des cultes prévoit (a); les autres difficultés concernent l'étendue de la protection accordée même aux cultes reconnus (b) ainsi que la précision avec laquelle l'incrimination est définie (c).

a) Premièrement, l'interdiction ne concerne que les cultes reconnus par l'Etat. Or, d'une part, les atteintes les plus graves à la liberté de manifestation religieuse, prenant la forme d'attaques physiques sur ses membres ou d'attentats contre les biens de l'église, appellent des mesures de protection de la part de l'Etat : on peut raisonner dans le cadre de la liberté de religion comme dans le cadre de la liberté d'expression, à propos de laquelle la Cour a jugé, dans une affaire de harcèlement contre un journal où les autorités étatiques avaient refusé à celui-ci et à ses employés une protection efficace, que "L'exercice réel et efficace de cette liberté ne dépend pas simplement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence, mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux" (Cour eur. D.H., arrêt *Özgür Gündem c. Turquie* (req. n° 23144/93) du 16 mars 2000, § 43).

D'autre part, le fait de réserver aux cultes reconnus la protection contre les actes d'"intolérance confessionnelle" aboutit à une violation de l'exigence de non-discrimination dans la jouissance de la liberté de manifestation religieuse. Dans l'arrêt *Wingrove*, la Cour européenne des droits de l'homme avait noté que constituait une "anomalie" le fait que le droit anglais réprime le blasphème lorsque celui-ci vise la foi chrétienne, mais non les autres croyances religieuses (Cour eur. D.H., arrêt *Wingrove c. Royaume-Uni* du 25 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1956). Dans l'avis du 30 novembre 2001 qu'il a rendu sur le Royaume-Uni (avis rendu public le 25 mai 2002), le Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales se déclare, de manière plus nette, "préoccupé par la nécessité de réformer la loi sur le blasphème, qui, dans sa forme actuelle, ne concerne que les chrétiens et ne protège aucune autre religion. Il considère que cette absence d'égalité effective, dont les minorités ethniques sont particulièrement victimes, est préoccupante du point de vue des articles 8 et 4 de la Convention-cadre. Il est d'avis que cette loi devrait être abolie ou étendue à d'autres religions de façon à offrir une égalité pleine et effective. Le Comité est satisfait d'apprendre à ce sujet que selon des déclarations du gouvernement parues dans la presse, la réforme de la loi sur le blasphème est effectivement inscrite à l'ordre du jour" (§ 60).

b) Deuxièmement, l'interdiction de l'"intolérance confessionnelle" formulée à l'article 4 de la loi offre une protection assez maigre aux pratiquants d'une religion déterminée. S'agissant d'une incrimination, d'interprétation nécessairement stricte, il faut présumer que la notion d'"actes qui gênent le libre exercice d'un culte" ne concerne que les entraves physiques mises à l'exercice de la liberté de

manifestation religieuse (par exemple : interdiction d'accès au lieu de culte ou au lieu où la cérémonie doit se dérouler; détention administrative d'un ministre du culte devant officier; présence dissuasive d'agents publics à proximité du lieu de déroulement de l'office religieux) ou d'autres formes d'intimidation physique ou verbale. Mais il n'est pas certain que l'article 4 de la loi protège contre des formes plus subtiles de harcèlement, par lesquelles des particuliers ou des agents publics visant à dissuader les fidèles d'une communauté de pratiquer leur culte (comp. avec l'hostilité entretenue par les autorités étatiques contre laquelle a pu se plaindre l'Eglise de scientologie en Allemagne : Commiss. eur. D.H., *Scientology Kirche Deutschland e.V. c. Allemagne*, req. n° 34614/97, D.R. 89-A, 1997, p. 163).

c) Troisièmement, dans sa formulation actuelle, l'article 4 de la loi sur les cultes ne paraît pas suffisamment précis dans l'incrimination qu'il prévoit. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il résulte du principe de la légalité des délits et des peines (article 7 de la Convention) que l'individu doit pouvoir "à partir du libellé de la clause pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité" (Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, Série A n° 260-A, § 52; Cour eur. D.H., arrêt *S.W. c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, Série A n° 335-B, § 35; Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, Rec. 1996-V, p. 1627, § 29; Cour eur. D.H., arrêts *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* et *K.-H. W. c. Allemagne* du 22 mars 2001, respectivement § 50 et § 45). Par exemple, doit-on considérer que "gêne le libre exercice d'un culte" l'individu qui, opposé à des prises de position prises par telle église sur une question de société, distribue des pamphlets à l'entrée du lieu où des fidèles se réunissent afin de tenir une cérémonie religieuse? Si l'article 1/1 de la loi sous examen n'interdit pas toute forme de prosélytisme mais seulement le prosélytisme abusif (sur cette disposition, voy. ci-dessous), faut-il néanmoins considérer que, s'il est pratiqué à l'entrée d'une cérémonie religieuse organisée par un culte concurrent, toute démarche relevant du prosélytisme est répréhensible, au titre cette fois de l'article 4 de la loi sous examen ? Ou bien cette dernière disposition ne vise-t-elle en réalité que l'entrave physique à la tenue d'une cérémonie religieuse, ce que l'emploi de la notion d'"acte" peut donner à comprendre ? Le renvoi à l'infraction spécifiée dans le Code pénal permet de supposer que cette infraction recevra là une définition plus précise, ce qui présentera en outre l'avantage de permettre une évaluation de la compatibilité de cette incrimination avec les libertés concurrentes à la liberté de manifestation religieuse des fidèles qui se réunissent (notamment liberté d'expression, liberté de réunion pacifique et de manifestation, liberté religieuse impliquant la liberté de faire partager sa foi à autrui).

## **II. Autres éléments de la loi sur les cultes**

### **Conditions de recrutement des employés des cultes reconnus**

En tant que titulaires des droits inscrits à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, une Eglise ou les organisations qui dépendent d'elle peuvent choisir ses employés en tenant compte de leurs convictions (voy., à propos du licenciement d'un médecin employé dans un hôpital catholique, pour des propos tenus par l'intéressé sur l'avortement, Commiss. eur. D.H., déc. du 6 septembre 1989, *M. Rommelfanger c. Rép. féd. d'Allemagne*, req. n° 12242/96, D.R., 62, p. 151)<sup>2</sup>.

Il devrait dès lors être clair que l'article 44 de la loi sur les cultes, qui concerne le recrutement par les cultes de leur personnel, peut tenir compte des convictions religieuses de ceux-ci, en dérogation aux exigences de non-discrimination à raison de la religion ou de la conviction telles que formulées par le droit du travail.

Encore cette autorisation doit-elle être interprétée de manière étroite, s'agissant de la restriction apportée à un droit fondamental, celui de ne subir aucune différence de traitement à raison de sa religion ou de sa conviction. Seule paraît aujourd'hui pouvoir être justifiée la prise en compte de la religion ou de la conviction d'un candidat à un emploi auprès d'une organisation religieuse lorsque cela paraît exigé par la nature de la fonction à pourvoir (voy. la formulation de l'article 4 § 2 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, J.O.C.E., n° L 303 du 2.12.2000, p. 16 : les Etats membres de l'Union européenne peuvent maintenir dans leur loi nationale des dispositions

prévoyant au bénéfice des organisations religieuses qu'«une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions d'une personne ne constitue pas une discrimination lorsque, *par la nature de ces activités [des églises] ou par le contexte dans lequel elles sont exercées*, la religion ou les convictions constituent une exigence professionnelle essentielle, légitime et justifiée au égard à l'éthique de l'organisation»).

### **Exigence de nationalité pour les ministres du culte**

L'article 22 de la loi sur les cultes crée une différence de traitement fondée sur la nationalité qui ne possède aucune espèce de justification. L'exclusion des ressortissants étrangers des positions visées au sein des cultes constitue très probablement une violation des articles 9 et 14 combinés de la Convention. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, seules des considérations très fortes peuvent justifier des différences de traitement fondées exclusivement sur le critère formel de la nationalité : l'on ne voit guère quelles considérations peuvent être avancées ici. (L'article 16 de la Convention, relatif aux restrictions pouvant être apportées à l'activité politique des étrangers, ne trouve pas à s'appliquer ici).

### L'incrimination du prosélytisme abusif

L'article 1/1 de la loi sur les cultes paraît conforme aux critères posés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : celle-ci admet l'incrimination du prosélytisme abusif, notamment dans la situation où il est tiré profit d'un rapport d'autorité (voy. par ex. Cour eur. D.H., arrêt *Larissis c. Grèce* du 24 février 1998, *Rec. des arrêts et déc.* 1998-V, p. 363, § 51: "Ce qui, en milieu civil, pourrait passer pour un échange inoffensif d'idées que le destinataire est libre d'accepter ou de rejeter peut, dans le cadre de la vie militaire, être perçu comme une forme de harcèlement ou comme l'exercice de pressions de mauvais aloi par un abus de pouvoir"); l'interdiction est énoncée d'une manière qui semble suffisamment précise, et de nature à faire échec à une application arbitraire, sous réserve de l'existence d'un contrôle juridictionnel approprié sur toute mesure d'application de cette disposition (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, Série A n° 260-A, §§ 40-41).

### **Le statut de l'objection de conscience**

Selon la jurisprudence traditionnelle des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, la portée des exigences de l'article 9 de la Convention devant être évaluée en harmonie avec l'autorisation implicite que l'article 4 § 3 b) de la Convention donne aux Etats parties à la Convention de ne pas prévoir de service alternatif au service militaire pour les objecteurs de conscience, le droit à l'objection de conscience ne constitue pas un droit reconnu par la Convention (voy. déc. du 7 mars 1977, req. n° 7565/76, *D.R.* 9, p. 117; ou, not., déc. du 2 mars 1987, req. n° 11850/85, *D.R.* 51, p. 180). Mais cette position traditionnelle est en voie d'être abandonnée (voy. Commiss. eur. D.H., rapp. (anc. art. 31) du 4 décembre 1998 dans l'affaire *Thlimmenos c. Grèce* (req. n° 34369/97), § 45). Dans le cadre de la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux a estimé, sur une réclamation collective introduite par le Quakers Council on European Affairs (QCEA) contre la Grèce, que l'application en pratique de la loi grecque autorisant les formes alternatives au service militaire pour les objecteurs de conscience ne respecte par l'interdiction de travail forcé inscrite à l'article 1 § 2 de la Charte (récl. n° 8/2000) (la République de Moldova s'estime liée par cette disposition de la Charte sociale révisée, voy. sa déclaration du 8 novembre 2001 accompagnant le dépôt de son instrument de ratification).

Il est donc permis de considérer qu'en prévoyant la possibilité d'un service alternatif au service militaire au bénéfice des objecteurs de conscience, la République de Moldova ne fait que se conformer à ses obligations internationales.

Encore faut-il vérifier si la manière dont le service alternatif est organisé correspond aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment à l'exigence de non-discrimination dans la jouissance de la liberté de religion (articles 9 et 14 combinés de la Convention). Le texte de la

loi sur les cultes renvoie sur ce point à une loi sur le service alternatif dont l'auteur de cette expertise ignore si elle existe et quel est son contenu. La loi sur les cultes ne précise donc ni la durée du service alternatif, ni les conditions dans lesquelles il doit s'effectuer (conditions d'emploi des objecteurs de conscience, statut pécuniaire, choix du lieu ou de l'institution où le service alternatif est à prester). La Convention européenne des droits de l'homme peut admettre certaines différences de traitement entre les citoyens qui prestent un service militaire normal et les citoyens qui, exprimant une objection de conscience, font choix du service alternatif. Pareille différence de traitement peut être justifiée notamment si l'autorité veut se dispenser de vérifier la réalité de la conviction invoquée par un individu pour ne pas effectuer un service militaire : le sacrifice que cet individu fait en optant pour le service alternatif atteste alors de cette conviction (Commiss. eur. D.H., déc. du 6 décembre 1991, *Autio c. Finlande*, req. n° 17086/90). Encore la différence de traitement qui en résulte doit-elle demeurer proportionnée à cet objectif : constituerait une discrimination dans l'exercice de la liberté de manifestation religieuse l'organisation d'un statut du service alternatif qui serait manifestement très défavorable à ceux qui le choisissent, les décourageant par là d'exprimer leur objection de conscience.

Afin de formuler un avis sur la question de la conformité de la loi sur les cultes avec cette interdiction de discrimination, de plus amples renseignements sur le statut du service alternatif en République de Moldova sont requis.

### **Le statut particulier de l'Eglise traditionnelle orthodoxe**

L'article 13 al. 1 de la loi sur les cultes dénote le statut particulier dont jouit au sein de la République de Moldova l'Eglise traditionnelle orthodoxe. La reconnaissance à un culte déterminé d'une position privilégiée au sein de l'Etat n'est pas en tant que telle contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (voy. le rapport de la Commiss. eur. D.H. du 9 mai 1989 établi dans l'affaire *Darby c. Suède* (req. n° 11581/85), annexé à l'arrêt rendu par la Cour eur. D.H. le 23 octobre 1990, Série A n° 87; ou Commiss. eur. D.H., déc. du 22 déc. 1992, *Iglesia Bautista 'El Salvador' et José Aquilino Ortega Moratilla c. Espagne*, req. n° 17522/90). Par contre, la question se pose de savoir si cette position particulière équivaut à une forme de contrainte pesant sur les fidèles des autres cultes reconnus.

S'agissant de l'obligation de financer une Eglise d'Etat par le versement d'impôts, la Commission européenne a noté dans son rapport (anc. article 31 de la Convention) du 9 mai 1989 établi dans l'affaire *Darby c. Suède* (req. n° 11581/85):

*45. A State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual's freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church. (...)*

*56. (...) The duty to pay general taxes which are not ear-marked for a specific religious purpose cannot, in the Commission's view, be considered to raise any problem in regard to the freedom of religion, even if the State uses money, collected by way of taxes, to support religious communities or religious activities. As regards general taxes there is no direct link between the individual taxpayer and the State's contribution to the religious activities.*

Il se déduit de la jurisprudence des organes de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme que, si le fait pour un Etat partie à la Convention d'entretenir des liens particuliers avec une Eglise déterminée n'est pas contraire à l'article 9 de la Convention, pas plus qu'aux articles 9 et 14 combinés de cet instrument (voy. par exemple l'exonération fiscale accordée à l'Eglise catholique en Espagne à la suite de l'accord de 1979 passé entre l'Espagne et le Saint-Siège, qui était en cause dans l'affaire *Iglesia Bautista 'El Salvador' et José Aquilino Ortega Moratilla c. Espagne* (req. n° 17522/90) précitée), il faut néanmoins s'assurer que les liens particuliers noués avec une Eglise ne conduisent pas à exercer une forme de contrainte sur l'individu à rejoindre cette Eglise, en raison des avantages qui y seraient liés, ou à ne pas quitter cette église; il faut également que l'Etat puisse avancer des

justifications objectives et raisonnables à l'appui de l'entretien de certains liens privilégiés avec certaines organisations religieuses en particulier.

La compatibilité avec la liberté de religion de l'imposition de lois neutres d'applicabilité générale

Selon l'article 2 de la loi sur les cultes, la conviction ou la pratique religieuses ne peuvent être invoquées par l'individu afin d'échapper aux obligations que la loi lui impose. Bien que la rédaction de cette disposition ne soit pas parfaitement claire, elle semble relever de l'idée que les réglementations neutres d'applicabilité générale, dont le respect s'impose à tous indépendamment de leur religion ou de leur conviction, doivent être respectées, sans que l'on puisse prétendre échapper à ses obligations légales par l'invocation de motifs religieux.

Si cette lecture est correcte, l'article 2 est contradictoire avec la garantie de l'article 1<sup>er</sup> de loi sur les cultes (liberté de religion). La liberté de religion n'est pas seulement affaire de for intérieur (*forum internum*); elle suppose aussi la possibilité de se conformer aux prescrits de sa religion, et la loi qui n'aménage pas cette possibilité, sous prétexte de neutralité, pourra être jugée incompatible avec l'article 9 de la Convention (voy. Cour eur. D.H., déc. *Dahlab C. Suisse* (req. n° 42393/98) du 15 février 2001 : "Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses (arrêts *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31 et *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* du 20 septembre 1994, série A n° 295-A, p.17, § 47) », ou avec les articles 9 et 14 combinés (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce* (req. n° 34369/97) du 6 avril 2000, § 44 : "Le droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes").

L'on peut certes estimer que la tension qui existe entre les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi sur les cultes doit être résolue à la lumière de l'article 52 de la loi, relatif à la prise en compte des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie. Mais cette solution est peu satisfaisante, ne fut-ce qu'en raison de son absence de clarté pour les destinataires. Il serait plus souhaitable de supprimer la dernière précision que fournit l'article 2 al. 2 de la loi sur les cultes de la manière suivante, cet alinéa devenant : "La croyance religieuse ou l'incroyance, l'activité dans le cadre d'un culte reconnu par l'État ne peut empêcher personne d'acquérir et d'exercer des droits civils et politiques".

**La hiérarchie entre les traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie et la loi sur les cultes**

L'article 52 de la loi sur les cultes énonce qu'en cas de conflit, les dispositions d'un traité international en vigueur à l'égard de la République de Moldova et l'emportent sur les dispositions de la loi sur les cultes. On peut se demander si une telle clause n'a pas plutôt sa place, exclusivement, dans la Constitution, car il est paradoxal que la loi définisse elle-même les conditions auxquelles elle doit s'effacer face à la primauté des traités. Surtout, il faut souligner que la présence de cette disposition dans la loi sur les cultes ne dispense pas le législateur d'être attentif à l'ensemble des exigences des engagements internationaux de la République de Moldova : la Convention européenne des droits de l'homme, notamment, prescrit que la loi interne doit offrir elle-même des garanties suffisantes, présenter le degré de précision requis, en prévoir les garanties procédurales adéquates, et l'application directe par les juridictions nationales de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (ou des articles 10, 11 et 13, également pertinents dans cette matière) ne saurait compenser les éventuels déficits de la loi nationale.