

# ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION

No. 21, Juin 2001

## Membres du Conseil AIV

**Président** F. Korthals Altes

**Membres** F.H.J.J. Andriessen  
A.L. ter Beek  
Mme C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn  
G. van Benthem van den Bergh  
Mme O.B.R.C. van Cranenburgh  
Mme A.C. van Es  
C. Flinterman  
E.J. de Kadt  
B. Knapen  
Mme E.M.A. Schmitz

**Fonctionnaires** F.A.M. Majoor (*ministère des Affaires étrangères*)

**Conseillers** B.W. Bargerbos (*ministère de la Défense*)

**Secrétaire** F. van Beuningen

Boîte postale 20061  
NL-2500 EB La Haye

Téléphone +31 70 348 5108/6060

Télécopieur +31 70 348 6256

Courriel AIV@minbuza.nl

Internet www.AIV-Advice.nl

## **Table des matières**

### **Avant-propos**

#### **I Introduction 7**

#### **II Les normes du droit international relatif à la liberté de religion ou de conviction 9**

*Portée* 9

*Dimensions* 9

*Restrictions* 10

*Obligations positives* 13

*Relations formelles entre l'État et certaines religions et croyances spécifiques* 15

*Conclusions intermédiaires* 17

#### **III L'enregistrement et son contexte 18**

*Enregistrement d'une « association »* 18

*Enregistrement en tant que « religion ou conviction »* 18

#### **IV Conclusions et recommandations 22**

**Annexe I** Demande d'avis

**Annexe II** Liberté de religion ou de conviction et les instruments internationaux des droits de l'homme

## Avant-propos

Le 13 février 2001, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, agissant au nom du gouvernement, a saisi le Conseil consultatif des Affaires internationales (ci-après AIV) en l'invitant à remettre un avis sur les questions suivantes :

1. Quels sont les problèmes auxquels les communautés de religion ou de conviction sont confrontées, à la suite de règles législatives qui imposent de nombreuses restrictions à l'enregistrement et au réenregistrement ?
2. Quels sont les droits et les libertés qui peuvent être revendiqués (aujourd'hui) par les communautés de religion ou de conviction non enregistrées, au regard des normes internationales régissant les droits de l'homme ?
3. Quelles sont les exigences minimales, au regard des normes internationales régissant les droits de l'homme, auxquelles la législation sur l'enregistrement ou le réenregistrement des communautés de religion ou de conviction doit satisfaire, compte tenu des restrictions légitimes qui limitent la liberté de religion ou de conviction ?

Dans sa lettre, le ministre souligne que la liberté de religion ou de conviction constitue un élément fondamental et intrinsèque de la politique néerlandaise des droits de l'homme. Toute limitation de la liberté de religion ou de conviction ne peut être imposée que moyennant des conditions strictes. Il rappelle en outre que depuis la chute des régimes communistes dans les pays de l'Europe centrale et orientale (les PECO), en 1989, un grand nombre de petites communautés de religion ou de conviction ont vu le jour, dont certaines sont considérées comme une menace pour le gouvernement et les Églises traditionnelles. Cette situation a incité certains pays à imposer des mesures restrictives aux communautés de religion ou de conviction, quelquefois sur fond d'une attitude discriminatoire de la part des gouvernements, comme par exemple en Azerbaïdjan, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en Ouzbékistan, dans la Fédération de Russie et au Turkménistan. Les Pays-Bas et l'Union européenne ont exprimé des critiques à l'encontre de ces nouvelles lois restrictives dans le contexte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. En outre, plusieurs petites communautés religieuses ont elles-mêmes exprimé des critiques face à l'attitude restrictive de certains pays occidentaux et aux mesures qui en résultent. Le ministre a souligné en particulier l'obligation des communautés de religion ou de conviction de se faire enregistrer. Toute exigence relative à l'enregistrement ou au réenregistrement devra être non équivoque, transparente et non discriminatoire ; elle devra également être conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. (Cf. l'annexe I pour le texte de la demande d'avis.)

Compte tenu du temps limité mis à disposition pour la rédaction du présent rapport, l'AIV a décidé de cantonner strictement son avis consultatif dans les points qui sont directement pertinents pour la problématique de l'enregistrement et du réenregistrement. En d'autres termes, bien d'autres aspects intéressants et parfois plus importants qui se rapportent à la liberté de religion ou de croyance, ne sont pas examinés dans ce rapport.

Le rapport a été préparé par une sous-commission du Comité des droits de l'homme (CMR) de l'AIV. Le comité est composé des personnes suivantes : professeur P.R. Baehr\*, professeur C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-président),

professeur T.C. Van Boven, Dr M.C. Castermans-Holleman, professeur C.P.M. Cleiren, professeur P.B. Cliteur, T. Ety, professeur C. Flinterman\* (président), professeur W.J.M. van Genugten\*, L.Y. Goncalves-Ho Kang You, C. Hak, M. Koers-van der Linden, F. Kuitenbrouwer, A.L.E.C. van der Stoel\*, J.G. van der Tas et H.M. Verrijn Stuart. Les membres dont le nom est marqué par un astérisque (\*) ont accepté la responsabilité de la préparation du rapport de la sous-commission.

Le professeur B. de Gaay Fortman du Comité de coopération au développement (COS) en fait également partie. Les professeurs Th. C. van Boven (Comité des droits de l'homme) et J.W. de Zwaan (Comité de l'intégration européenne) ont également participé aux travaux, essentiellement par correspondance.

La préparation de l'avis a pu bénéficier du soutien de H.J. Hazewinkel (DMV) et de M. B.G. Tahzib-Lie (DMV/MR) du ministère des Affaires étrangères. L'AIV exprime sa profonde gratitude aux experts externes, MM. S.C. van Bijsterveld et C.D. de Jong qui ont prêté leur concours actif à l'élaboration du présent rapport.

T.D.J. Oostenbrink a assuré le secrétariat exécutif du comité, avec l'aide de M.M.T. Keyte et de A.R. Walrecht, internes.

L'AIV a adopté le présent rapport le 1<sup>er</sup> juin 2001.

# I Introduction

Tout au long de l'histoire, les communautés de religion ou de conviction ont été obligées de s'enregistrer et pendant tout ce temps, la problématique de l'enregistrement n'a guère évolué. L'enregistrement de communautés de religion ou de conviction doit être approché dans le contexte de la liberté de religion ou de croyances – en tant que droit individuel – mais cette liberté comporte encore davantage de dimensions collectives et corporatistes. Le problème de l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction se réfère dès lors à la signification intrinsèque de cette liberté, mais se rapporte aussi à l'organisation des relations entre les États et les religions au niveau national.

L'enregistrement des communautés de religion ou de conviction et son sens, à la lumière de la liberté de religion et de croyances, doivent donc toujours être envisagés dans le contexte de la fonction de l'inscription dans un ordre juridique ; en d'autres termes, l'exigence d'enregistrement doit être évaluée compte tenu des conséquences juridiques impliquées.

Ce n'est pas l'enregistrement en tant que tel, mais les conséquences juridiques qui y sont attachées qui sont susceptibles de créer un problème. Ces conséquences diffèrent par ailleurs de pays à pays. Dans certains États, l'enregistrement est une condition préalable, avant d'être toléré ou accepté comme « religion » ou « conviction » ; ailleurs, c'est une condition préalable avant d'obtenir la personnalité juridique ou d'autres statuts légaux, comme le fait de bénéficier d'avantages fiscaux. Il existe des différences considérables entre pays quant à la manière dont sont traitées les communautés de religion ou de conviction et même comment la religion, les convictions et les croyances s'inscrivent dans le contexte général de l'infrastructure juridique. Là où les communautés de religion ou de conviction sont acceptées dans le cadre juridique, des critères sont parfois prévus et ils peuvent même se révéler nécessaires. Différentes techniques légales sont alors possibles et l'enregistrement en est une. Les droits nationaux connaissent d'énormes différences.

En fonction des critères précis utilisés et des conséquences attachées à l'acte d'enregistrement, un refus d'enregistrement peut être un simple acte administratif relativement neutre ou au contraire entraîner des conséquences négatives très graves.

Toute évaluation au regard du droit international des critères d'enregistrement des communautés de religion ou de conviction doit nécessairement tenir compte de ces éléments. En d'autres termes, l'évaluation de l'enregistrement doit toujours envisager les conséquences légales impliquées.

L'enregistrement ou le réenregistrement ont parfois lieu à des époques et dans des circonstances de profondes mutations sociales. Dans ces circonstances, le refus de l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction risque facilement de déboucher sur des conflits. Les autorités publiques se servent alors de, ou justifient parfois l'enregistrement comme un instrument nécessaire pour rétablir l'ordre dans la société. Toutefois, dans un tel contexte, l'enregistrement risque également de susciter des réactions en sens inverse et donc d'alimenter les troubles sociaux. Dans toute situation de ce type, il importe d'examiner minutieusement les aspects positifs et négatifs de l'enregistrement, puisqu'il comporte alors une dimension supplémentaire : promouvoir ou entraver la tolérance mutuelle entre divers groupes.

Le présent rapport est organisé comme suit. Il commence par un rapide survol des garanties inscrites dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction (chapitre II). Ce rappel permettra de comprendre les garanties fondamentales auxquelles même les communautés de religion ou de conviction non enregistrées ont droit. Cela fournira en outre la base de l'analyse ultérieure des normes auxquelles l'enregistrement lui-même doit satisfaire au regard du droit international relatif aux droits de l'homme (chapitre III). Le dernier chapitre est consacré aux conclusions et aux recommandations de l'AIV (chapitre IV).

## II Les normes du droit international relatif à la liberté de religion ou de conviction

### *Portée*

Les points de vue internationaux dominants sont en faveur d'une interprétation extensive de l'expression « liberté de religion ou de conviction ». Cette notion est communément utilisée pour inclure la liberté de convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction.<sup>1</sup> Le présent rapport adopte également cette interprétation large et inclusive.

De nombreux instruments internationaux sur les droits de l'homme garantissent la liberté de religion ou de conviction de manière explicite comme un droit fondamental de l'homme. C'est le cas de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 18), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 18), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 9), de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 12), de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 8) et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 10). (Cf. annexe II).

Alors que ces instruments contiennent des dispositions générales relatives à la liberté de religion ou de conviction, on trouve des dispositions plus détaillées dans divers instruments de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et dans la Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur une religion ou la conviction (cf. ci-après).<sup>2</sup>

Pour bien comprendre ce qu'est la liberté de religion ou de conviction, il importe de garder à l'esprit que cette liberté n'existe pas de manière autonome : elle est intimement liée à une série d'autres droits, par exemple la liberté d'enseignement, les droits des minorités, le droit à la liberté d'expression, le droit d'association et de réunion paisible et le droit à la non-discrimination. Toutefois, dans le contexte du présent rapport, l'AIV met l'accent sur les garanties spécifiques en matière de liberté de religion ou de conviction.

### *Dimensions*

De manière générale, on établit une distinction fondamentale entre ledit forum intérieur (*forum internum*) et le forum extérieur (*forum externum*). Le premier se réfère à la sphère privée, intérieure, de la religion ou de la conviction ; il revient à garantir le droit d'avoir une religion ou une conviction, et d'en changer. Le second se réfère à la liberté

1 « Les termes 'conviction' et 'religion' doivent être interprétés au sens large. [...] Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante. » Comité des droits de l'homme, *Observation générale* n°22, paragraphe 2, N.U., doc. CCPR/C/21/Rév.1/Add.4 (1993), repris dans : *Human Rights Law Journal* 233 (1994). Cf. également : Bahia TAHZIB-LIE, *Freedom of Religion or Belief, Ensuring Effective International Legal Protection*, La Haye/Boston/Londres : Martinus Nijhoff Publishers, 1996, pp. 2 et 3.

2 Cf. également : Bahia TAHZIB-LIE, « *The European definition of freedom of religion or belief* », dans *Helsinki Monitor*, vol. 9, n°3 (1998), pp. 17-24.

de manifester publiquement sa religion ou sa conviction, par le culte, l'accomplissement de rites et d'autres pratiques reconnaissables à l'extérieur. Il est généralement accepté que le forum intérieur ne peut faire l'objet d'une quelconque restriction. Dans le présent rapport, l'AIV s'intéresse essentiellement au *forum externum* et plus spécifiquement aux dimensions sociales de la pratique d'une religion ou d'une conviction.

L'article 6 de la Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur une religion ou la conviction illustre que « le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres, les libertés suivantes » (forum extérieur) :

- « La liberté de pratiquer un culte et de tenir des réunions se rapportant à une religion ou à une conviction et d'établir et d'entretenir des lieux à ces fins ;
- La liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou humanitaires appropriées ;
- La liberté de confectionner, d'acquérir et d'utiliser, en quantité adéquate, les objets et le matériel requis par les rites ou les usages d'une religion ou d'une conviction ;
- La liberté d'écrire, d'imprimer et de diffuser des publications sur ces sujets ;
- La liberté d'enseigner une religion ou une conviction dans les lieux convenant à cette fin ;
- La liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions ;
- La liberté de former, de nommer, d'élire ou de désigner par succession les dirigeants appropriés, conformément aux besoins et aux normes de toute religion ou conviction ;
- La liberté d'observer les jours de repos et de célébrer les fêtes et cérémonies conformément aux préceptes de sa religion ou de sa conviction ;
- La liberté d'établir et de maintenir des communications avec des individus et des communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et international ». <sup>3</sup>

L'énumération ci-dessus montre que même si la liberté de religion ou de conviction est en général formulée comme un droit fondamental individuel, les dimensions collectives sont très importantes. Cela ressort également de la formulation plus générale de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement

#### *Restrictions*

En vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 4, paragraphe 2), de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 27, paragraphe 2) et de la (quatrième) Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (article 27), même en temps de guerre ou de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, aucune dérogation à la liberté de pensée, de conscience ou de conviction n'est autorisée. Bien que la liberté de religion ou de conviction ne soit pas mentionnée de manière explicite parmi les droits auxquels il n'est pas possible de déroger dans la Convention de sauvegarde des

<sup>3</sup> *Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, article 6, Assemblée générale des Nations Unies, rés. 36/55 du 25 novembre 1981. Cf. également, par exemple, le principe 16 du document de clôture de la réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989. Cf. également le Comité des droits de l'homme, *Observation générale n°22, paragraphe 4*.

droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 15, paragraphe 2), la doctrine et les experts émettent des doutes sérieux quant à la possibilité d'une quelconque dérogation au principe de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction et de la possibilité de la justifier en droit.<sup>4</sup>

L'interdiction de déroger au droit à la liberté de religion ou de conviction n'empêche pas qu'il puisse y avoir des restrictions. Toutefois, ces restrictions ne peuvent concerner que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (le *forum externum*). La liberté d'avoir ou de changer de religion ou de conviction (le *forum internum*) ne peut faire l'objet d'aucune restriction, quelle qu'elle soit.<sup>5</sup>

Bien que la liberté de manifester sa religion ou sa croyance (*forum externum*) ne soit pas un droit absolu, les restrictions éventuelles doivent respecter un certain nombre de critères explicites stricts, comme formulés expressément dans les principaux instruments internationaux :

- « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »  
[Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18, paragraphe 3] ;
- « 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. »  
[Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 9, paragraphe 2] ; la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme y a même ajouté la « nécessité sociale urgente », comme condition supplémentaire ;
- « La liberté de manifester sa religion ou ses croyances ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la sauvegarde des droits ou libertés d'autrui »  
[Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 12, paragraphe 3] ;

4 Francis G. JACOBS et Robin C.A. WHITE, *The European Convention on Human Rights*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford : Clarendon Press, 1996 ; Pieter VAN DIJK et Fried VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>e</sup> éd., La Haye/Londres/Boston : Kluwer Droit International, 1998, p. 578. Pour une discussion serrée des clauses dérogatoires, voir : « *Syracusa Principles on Limitations and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* », dans *Human Rights Quarterly*, vol. 7 (1985), pp. 1-14, 23-34 et 89-131.

5 « Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction », comme dit à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme [italiques ajoutés] ; à l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; à l'article 12, paragraphe 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; dans le document (1990) de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La mise en oeuvre de cette liberté, un droit maintes fois affirmé et rappelé, reste cependant souvent problématique. Cf. également les résolutions du *CHR* sur l'intolérance religieuse de 1999, 2000 et 2001, dans lesquelles la liberté de changer de religion ou de conviction est explicitement réaffirmée.

- « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des limitations prévues par la loi et conformes aux normes internationales communément admises ».  
[OSCE : Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990, article 9, paragraphe 4].

Toutes ces dispositions ont trois éléments en commun. Les restrictions doivent être :

- prévues par la loi<sup>6</sup>, de manière à être à la fois reconnaissables, identifiables prévisibles ;
- autorisées pour servir des fins spécifiques ;
- nécessaires pour protéger ou servir ces objectifs.

Dans son rapport qui fait autorité, Arcot KRISHNASWAMI fait référence à des manifestations qui sont à ce point contraires à la morale, à l'ordre public ou au bien-être général que les autorités publiques peuvent toujours les interdire en bloc. Dans cette catégorie, nous trouvons des pratiques comme le sacrifice d'êtres humains, l'auto-immolation, les mutilations infligées à soi-même ou aux autres et la réduction à l'état d'esclavage ou de prostitution, lorsque ces pratiques sont effectuées au service de, ou sous le prétexte de promouvoir une religion ou une conviction.<sup>7</sup> De toute évidence, de telles restrictions peuvent faire l'objet d'abus.

La jurisprudence relative à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales insiste fortement sur ces éléments. Elle va même plus loin en indiquant que le critère « prévu par la loi » doit être interprété et précisé en termes de transparence et de caractère prévisible. Quant au critère de « nécessaire dans la société » il faut considérer qu'il comporte un élément de proportionnalité.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies fait observer que les restrictions ne sont pas autorisées et les motifs non recevables quand il n'existe pas de base légale spécifiée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « ... même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire ».<sup>8</sup>

Dans le contexte de l'OSCE, les critères de restriction précités ont également un caractère impératif et contraignant en droit, parce que les États participants sont parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est même encore davantage le cas puisque les instruments de l'OSCE indiquent explicitement que

6 Dans ce contexte précis, l'AIV interprète le terme « loi » comme la législation « nationale ».

7 Arcot KRISHNASWAMI, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, N.U., Doc.E/CN4/ sous 2/200 (1960), p. 25.

8 Cf. : N.U. Doc. CCPR/C21/Rév.1/Add.4 (1993), Observation générale 22 relative à l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1993) ; M. NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights : CCPR Commentary*, Kehl am Rhein : N.P. Engel Verlag, p. 317, et P. VAN DIJK & F. VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>e</sup> éd., La Haye : Kluwer Droit International, 1998, p. 555 et citations.

toutes les limitations prévues doivent être « conformes aux normes internationales communément admises ». Pour toutes ces raisons, des possibilités de recours devraient exister tant au niveau national qu'au niveau international et les communautés de religion ou de conviction devraient disposer de la possibilité de faire vérifier – par des tribunaux nationaux indépendants, par des cours internationales ou par des organes comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies ou la Cour européenne des droits de l'homme – si les restrictions et limitations à ces libertés sont recevables et autorisées.

#### *Obligations positives*

Les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction garantissent une sphère de non-intervention de la part des autorités publiques. Elles impliquent également de manière implicite et parfois même de manière explicite une attitude active de l'État.

La nécessité d'adopter une attitude positive envers la liberté de religion ou de conviction en général est présente dans plusieurs articles de la Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur une religion ou la conviction. Le document de clôture de la réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la CSCE encourage expressément ces actions positives :

« (16) Afin d'assurer la liberté de tout un chacun de professer et pratiquer une religion ou une conviction, les États participants, *entre autres*.

(16.a) prendront des mesures efficaces pour empêcher et éliminer toute discrimination fondée sur une religion ou la croyance, à l'encontre d'individus ou de communautés, s'agissant de la reconnaissance, de l'exercice et de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, et assureront l'égalité effective des croyants et des non croyants ; [...]

(16.c) accorderont, sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur État, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays ; [...]

(1-6.e) engageront des consultations avec les cultes, ainsi qu'avec les institutions et organisations religieuses, pour parvenir à une meilleure compréhension des exigences de la liberté religieuse ; [...]

[...] Dans leur législation et leur réglementation et dans l'application de celles-ci, ils assureront l'exercice intégral et effectif de la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction. »<sup>9</sup>

9 Document de clôture de réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'acte final relatives aux suites de la conférence, 19 janvier 1989, 28 I.L.M. 527 (1989). Cf. en outre : Jeremy T. GUNN, « *The Organization for Security et Cooperation in Europe and the Rights of Religion or Belief* », dans : Peter DANCHIN (éd.), *The Protection of Religious Minorities in Europe – Human Rights Law, Theory & Practice*, New York : Columbia University Press, 2001 (en cours d'impression).

Dans le contexte du présent avis consultatif, les éléments formulés au point 16.3 sont particulièrement pertinents. Il convient de noter en outre que dans les articles 18 et 19 du document de Vienne, une attention spécifique est accordée aux minorités et au rôle actif que les États devraient adopter en vue de garantir effectivement l'exercice de leurs droits.<sup>10</sup>

Le défunt Comité européen des droits de l'homme de l'époque et le Comité des droits de l'homme des Nations unies ont reconnu que les États avaient des obligations positives en vue de garantir la liberté de religion ou de conviction. La pratique effective d'une religion doit être garantie dans le cadre de la législation. C'est pourquoi les États doivent prévoir dans les législations nationales des dispositions qui réglementent la liberté de religion ou de conviction. Ces dispositions peuvent être formulées de manière générale mais une réglementation plus spécifique peut également être adoptée. Dans la mesure où différentes religions ou convictions imposent des actes différents à leurs adeptes, ces réglementations particulières peuvent produire des effets différents et poursuivre des objectifs caractéristiques pour chaque religion ou conviction, par exemple une législation relative aux monuments et édifices (anciens) du culte (églises), un règlement sur l'abattage rituel d'animaux, etc.

Outre cette obligation positive qu'ont les États, en vue de faciliter la liberté de manifester sa religion ou sa croyance, il existe une autre dimension importante à la responsabilité des autorités, à savoir la promotion active de la tolérance dans tous les domaines qui touchent à la religion ou aux convictions. Cela résulte de la responsabilité générale de l'État, au regard des instruments internationaux sur les droits de l'homme, de permettre à tous ses citoyens d'avoir et de manifester leur propre religion ou conviction, mais également de ne pas être contraints d'adhérer à une autre croyance religieuse ou de devoir se convertir. C'est seulement dans un climat de tolérance réciproque que ces libertés pourront s'exercer pleinement. Certains groupes basés sur une religion ou une conviction ont parfois tendance à interférer avec la liberté de religion ou de conviction d'autrui. La Grèce constitue un exemple typique de cette situation, car la politique y a tendance à favoriser l'Église orthodoxe et de discriminer les autres communautés de religion ou de conviction, y compris les musulmans, les catholiques et les témoins de Jéhovah, ce qui est amplement illustré par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>11</sup> Lorsque l'intolérance de certains concitoyens atteint un degré qui empêche les autres à pratiquer leur religion ou conviction, le fait qu'un État reste inactif constitue une violation des traités internationaux. Les autorités publiques ont dès lors l'obligation et le devoir positif de garantir le plus largement possible la liberté de religion ou de conviction. KRISHNASWAMI écrit :

« [L'État] a la responsabilité d'éradiquer l'intolérance et les préjudices à la racine, par tous les moyens dont il dispose, par exemple par des mesures éducatives et la coopération avec des groupes qui acceptent de l'aider dans sa lutte contre les préjudices et les discriminations.<sup>12</sup> »

La discrimination et l'intolérance entre les êtres humains pour des motifs de religion

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Cf. note 4.

<sup>12</sup> KRISHNASWAMI, note 7, p. 20.

ou de conviction<sup>13</sup> est interdite dans toutes les circonstances. Elles constituent : « [...] une offense à la dignité humaine et un désaveu des principes de la Charte des Nations unies et doivent être condamnée[s] comme une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et énoncés en détail dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et comme [des] obstacle[s] aux relations amicales et pacifiques entre les nations. »<sup>14</sup>

C'est pourquoi l'abstention de l'État doit être complétée par des interventions actives. En vue de garantir pleinement, et pour tous, la pratique libre de sa religion ou conviction, « tous les États prendront des mesures efficaces pour prévenir et éliminer toute discrimination fondée sur une religion ou la conviction, dans la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle. »<sup>15</sup>

#### *Relations formelles entre l'État et certaines religions et croyances spécifiques*

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne mentionnent pas les rapports formels existant entre une religion ou une conviction spécifiques et l'État. La présence de systèmes érigeant une religion en religion officielle ou de systèmes avec des Églises reconnues ne constitue pas en soi une violation des normes internationales, pour autant que l'État ne discrimine nullement les autres religions ou convictions. Au niveau mondial et même dans les pays de l'OSCE, une grande variété d'arrangements coexistent. Cette variété est généralement caractérisée par la typologie suivante : systèmes avec des communautés de religion ou de conviction établie et officielle ; systèmes sur la base de concordats<sup>16</sup> et systèmes de coopération entre des communautés de religion ou de conviction et l'État, y compris les systèmes organisant la séparation entre les Églises et l'État. Bien que cette typologie ne rende pas toutes les caractéristiques de ces rapports, on peut y trouver une indication des principaux éléments constitutionnels. Derrière cette typologie on trouve, sur le terrain, un éventail très divers d'arrangements légaux entre les communautés de religion ou de conviction et l'État. En fait, si la pratique montre une gamme aussi variée de rapports entre ces communautés et l'État, c'est parce que ces arrangements juridiques, qui ne sont ni statiques ni immuables, sont le reflet des circonstances sociales, historiques et constitutionnelles qui ont marqué les relations entre les États et les communautés.<sup>17</sup>

13 « [...] on entend par les termes « intolérance et discrimination fondées sur la religion ou la conviction » toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur la religion ou la conviction et ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité. » *Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction* (1981), article 2.

14 Ibid., article 3.

15 Ibid., article 4, paragraphe 1.

16 Dans certains systèmes, il existe des concordats entre les Églises et le gouvernement. Certains États ont par exemple conclu des concordats avec le Saint Siège à Rome. À côté du terme 'concordat', on trouve également d'autres termes comme 'accord' pour indiquer que certains arrangements existant entre une Église déterminée et l'État ont une nature bilatérale.

17 Pour une réflexion plus approfondie, cf. : Cole DURHAM, *Freedom of Religion or Belief : Laws Affecting the Structuring of Religious Communities*, OSCE/document ODHIR, Background Paper, septembre 1999.

Les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction présupposent qu'il existe des arrangements nationaux organisant les relations entre la religion et la loi. Elles ne mentionnent aucun type de relations particulières. Toutefois, elles exercent bel et bien une fonction critique en ce qui concerne les dispositions législatives et réglementaires nationales. Le droit international fournit des garanties minimales dans ce domaine, particulièrement parce qu'il souligne l'importance du principe de non-discrimination entre les diverses religions, croyances et convictions.

L'observation générale du Comité des droits de l'homme relatif à l'article 18 (1993) accepte comme une évidence l'existence d'une variété de relations entre les Églises et l'État, mais en même temps, il impose des exigences minimales régissant le fonctionnement de ces systèmes :

« Le fait qu'une religion soit *reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle*, ou que ses adeptes représentent *la majorité de la population*, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27 [garantissant la liberté de religion et la protection des minorités], ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers [...], ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur une religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26. [...]

Le Comité souhaite être informé des mesures prises par les États parties concernés *pour protéger la pratique de toutes les religions ou convictions* contre toute atteinte, et pour protéger leurs adeptes contre la discrimination. De même, des renseignements sur le respect des droits des minorités religieuses en vertu de l'article 27 sont nécessaires au Comité pour pouvoir évaluer la mesure dans laquelle le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction a été *protégé* par les États parties. Les États parties concernés devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les pratiques qui selon leur législation et leur jurisprudence sont blasphématoires et punissables à ce titre. »<sup>18</sup>

Il en résulte clairement que les pratiques de toutes les religions et en particulier celles des Églises officielles, en situation dominante ou majoritaire sont protégées par le Pacte. Le Comité des droits de l'homme souligne cependant également la protection des religions ou des convictions minoritaires :

« Si un ensemble de convictions est *traité comme une idéologie officielle* dans des constitutions, des lois, des proclamations de partis au pouvoir, etc., ou dans la pratique, il ne doit en découler aucune *atteinte aux libertés garanties* par l'article 18 ni à aucun autre droit reconnu par le Pacte, ni aucune discrimination à l'égard des personnes qui n'acceptent pas l'idéologie officielle ou s'y opposent. »<sup>19</sup>

Dans les discussions du comité avec des représentants des États, la problématique de la position des communautés de religion ou de conviction non établies dans les systèmes d'Églises à statut officiel est toujours abordée sous cet angle. Les exigences

18 Comité des droits de l'homme, *Observation générale, n° 22, paragraphe 9* ; ajout des italiques.

19 Comité des droits de l'homme, *Observation générale, n° 22, paragraphe 10* ; ajout des italiques.

d'enregistrement d'une religion, à la lumière de leurs fonctions, des critères et des conséquences juridiques pour les communautés de religion ou de conviction non enregistrées sont également abordées dans la même perspective.

#### *Conclusions intermédiaires*

Ce qui précède permet de dégager les conclusions intermédiaires suivantes :

- Le droit international en tant que tel ne mentionne pas les relations formelles spécifiques qui existent entre les États et les religions ou les convictions. Cela implique qu'il n'encourage pas et n'interdit pas davantage l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction.
- Les garanties internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction sont « inclusives », en ce sens qu'elles concernent « tout le monde ». La jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction trouve ainsi une base juridique dans le droit international.
- L'exigence de l'enregistrement des communautés de religion ou de conviction pourrait constituer une limitation non autorisée de la liberté de religion ou de conviction, si cette obligation ne rencontre pas les critères précis imposés aux restrictions tels qu'ils sont formulés dans divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
- Lorsque l'enregistrement est obligatoire, il devrait être minimal, prévu par la loi et mis en œuvre d'une manière transparente, non ambiguë et non discriminatoire.

### III L'enregistrement et son contexte

Le chapitre précédent a brossé le cadre général, fondé sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Dans ce troisième chapitre, nous préciserons davantage chacune des conclusions intermédiaires, compte tenu des pratiques nationales en matière d'enregistrement.

La première question qui se pose à cet égard concerne les motifs de l'enregistrement d'une communauté basée sur une religion ou une conviction. Il convient d'établir une distinction entre « l'enregistrement d'une association » d'une part et « l'enregistrement en tant que religion ou conviction » d'autre part.

#### *Enregistrement d'une « association »*

Ce type d'enregistrement ne semble guère poser de problèmes : il implique que pour pouvoir exercer certains droits en tant que communauté, la plupart des États prévoient l'obligation d'acquérir la personnalité juridique. Dans ce domaine, il ne semble pas exister de différences fondamentales entre l'enregistrement d'une association basée sur une religion ou une conviction et l'enregistrement de n'importe quel autre type d'association.

L'enregistrement d'une communauté basée sur une religion ou une conviction en tant qu'association doit se faire selon les principes qui régissent l'État de droit : les systèmes d'enregistrement doivent être transparents et non ambigus. En d'autres termes, ils doivent se fonder sur des critères clairement identifiables qui sont prévus par la loi et sont aussi conformes aux normes juridiques internationales. En outre, ils ne peuvent avoir une nature discriminatoire : les religions ou les convictions ne peuvent faire l'objet d'une discrimination directe ou indirecte. Les décisions prises dans le contexte de ces systèmes d'enregistrement doivent être impartiales logiques et cohérentes. Le refus d'une demande d'enregistrement doit être objectif, correctement motivé et susceptible d'un recours judiciaire.

Les critères pour l'enregistrement doivent refléter le but de l'enregistrement, à savoir acquérir la personnalité juridique. Pour les associations, personnes morales, il doit être démontré que plus d'une personne physique est concernée, que l'objet social de l'association est clair et légitime et qu'il existe des statuts et/ou des règlements qui régissent la gestion de l'association et la résolution des litiges. De surcroît, il doit être clairement précisé qui est responsable financièrement et autrement pour les engagements pris vis-à-vis de tiers.

Pour certaines communautés de religion ou de conviction, les règles générales qui régissent les associations ne conviennent pas toujours ou ne sont pas pratiques. Cela pourrait par exemple être le cas pour les règles relatives aux processus décisionnels au sein de l'organisation. Dans ces cas, une autre forme légale peut être choisie. Le droit national peut également prévoir une structure légale *sui generis*, pour les organisations fondées sur une religion ou une conviction. Cette situation ne change cependant en rien l'argument principal : l'enregistrement ayant pour seul but l'acquisition de la personnalité juridique est légitime, à condition de respecter les principes généraux de l'État de droit.

*Enregistrement en tant que « religion ou conviction »*

Ce type d'enregistrement peut cibler les communautés de religion ou de conviction qui souhaitent se qualifier en vue de certains droits et privilèges spécifiques, par exemple :

- Les subventions, les taxes et les exonérations de taxes ;
- La perception de contributions aux Églises ;
- L'établissement et l'entretien d'institutions basées sur une religion ou une conviction, pour le culte, ainsi que pour d'autres buts charitables, humanitaires, éducatifs, etc. ;
- L'organisation de cérémonies de mariage et la reconnaissance de ces mariages par la loi ;
- La possibilité de procéder à des abattages rituels d'animaux ;
- L'exemption (du personnel religieux) des obligations militaires.

Dans ces cas, l'objectif de l'enregistrement n'est pas simplement de conférer la personnalité juridique à une communauté déterminée, mais d'acter le fait qu'il s'agit d'une communauté basée sur une religion ou une conviction, de manière à la rendre éligible à certains droits et privilèges spécifiques. La personnalité juridique peut être une condition pour pouvoir bénéficier de ces avantages, mais certaines autres exigences spécifiques peuvent s'y ajouter. Par exemple, dans le cas de droits se rapportant à des biens rares, il peut être raisonnable de requérir un nombre minimal de membres ; lorsqu'on veut fonder des établissements éducatifs, basés sur une religion ou une conviction, il semble raisonnable d'exiger l'application d'un minimum de normes éducatives et de veiller à ce qu'elles ne soient pas discriminatoires à l'encontre de certaines autres religions ou convictions. Il est parfois nécessaire qu'une communauté soit enregistrée pour acquérir un accès aux médias de masse (Internet, radio, TV) ou pour bénéficier de subventions publiques. Dans tous ces cas, l'enregistrement est présenté comme une méthode pour décider premièrement que les communautés visées sont des communautés de religion ou de conviction et deuxièmement, qu'elles satisfont aux critères leur permettant de bénéficier de certains droits et privilèges particuliers.

Bien que ce type d'enregistrement soit en principe acceptable, dans la pratique il pourrait servir à restreindre le droit de pratiquer et de manifester sa religion ou sa conviction. Il est dès lors important de rappeler ce qui a été exposé ci-avant en ce qui concerne les critères qui régissent de telles restrictions. Ils doivent être prévus dans la loi, servir un but spécifique et être nécessaires pour protéger le but à atteindre. Ils ne peuvent discriminer certaines religions ou convictions. L'enregistrement en qualité de religion ou de conviction ne peut jamais être rendu obligatoire : les communautés de religion ou de conviction non enregistrées continuent de bénéficier de tous leurs droits et de toutes leurs libertés garanties par le droit international ; toute exigence d'enregistrement national tendant à les priver de ces droits n'est pas autorisée.

Le nouveau projet de loi relatif à la liberté de religion et aux organisations religieuses du *Kirghizistan* semble violer clairement ces principes. Ses dispositions stipulent que « l'enregistrement est obligatoire ; que toute activité religieuse non enregistrée est explicitement bannie, tout comme la « propagande » encourageant des personnes à rejoindre des organisations religieuses non enregistrées ainsi que l'enseignement de ces convictions : dans les lieux publics, les appartements, les domiciles privés des citoyens et dans la rue ». L'adoption récente, par l'Assemblée nationale française d'une loi contre les sectes, controversée, soulève également des inquiétudes sérieuses. Cette loi, à laquelle on reproche des définitions très vagues est considérée,

même par les dirigeants des Églises traditionnelles, comme susceptible d'encourager et même de permettre des discriminations sur la base de l'appartenance religieuse ou à une conviction. De même, des soucis graves ont été exprimés à propos des modifications envisagées pour la loi sur la liberté de religion et les associations religieuses dans la république du *Kazakhstan*. Ces modifications prévoient de rendre obligatoire l'enregistrement des organisations basées sur une religion ou une conviction et les exigences pour l'enregistrement sont rendues plus restrictives. L'enregistrement d'organisations étrangères basées sur une religion ou une conviction et la désignation des dirigeants d'organisations religieuses étrangères y requiert l'autorisation de l'État, sans que soient prévues des possibilités de recours ou des normes capables d'empêcher un détournement ou abus de pouvoir dans les cas de refus.<sup>20</sup>

Enfin, certains États motivent la décision d'enregistrer les communautés de religion ou de conviction par la nécessité de prévenir les conflits entre les différentes communautés. Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de tracer une ligne de démarcation claire : ce qui peut être présenté comme un système ayant pour but d'éviter les conflits entre communautés religieuses peut en réalité se révéler un instrument de répression. Les pays communistes par exemple ont détourné les systèmes d'enregistrement pour en faire des instruments dont le but était de limiter et de contrôler ces communautés. La Cour européenne des droits de l'homme (et auparavant la Commission européenne) ont été saisies d'affaires contre la *Grèce* et la *Bulgarie*, pays dont les gouvernements avaient effectivement restreint les droits de certaines religions et de certaines convictions d'une manière qui n'était pas nécessaire pour prévenir un conflit éventuel.<sup>21</sup> La Cour a décidé, *inter alia*, que l'unification d'un mouvement religieux ne constitue pas un motif approprié pour enregistrer une communauté basée sur une religion tout en refusant d'en enregistrer une autre.

Les gouvernements ne devraient pas abuser des systèmes d'enregistrement dans l'intention d'exercer un contrôle sur les communautés de religion ou de conviction : il existe des mesures éducatives capables de promouvoir la tolérance, et notamment la promotion et le fait de faciliter le dialogue entre les communautés de religion ou de conviction. Celles-ci devraient pouvoir apparaître, se développer, croître et s'estomper sans que le gouvernement cherche à s'immiscer dans leurs affaires internes.

Les États ne sont pas tenus d'accorder des subventions ou des privilèges fiscaux aux communautés de religion ou de conviction. Toutefois, lorsque de telles possibilités existent, aucune communauté ne devrait en être exclue par le biais d'un enregistrement sélectif.

Les gouvernements ont un devoir positif de rendre possible la liberté de pensée, de conscience de religion ou de conviction. Ils ne doivent pas se mêler de l'éclosion de nouvelles communautés centrées autour d'une nouvelle croyance ou adoptant une interprétation différente d'une conviction existante. Si ces nouvelles communautés ne

20 *Analysis of Proposed Amendments to the Republic of Kazakhstan's Law on Freedom of Religion and Religious Associations*, document élaboré par le Panel consultatif des experts sur la liberté de religion ou de conviction de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à l'intention de l'Office des institutions démocratiques et des droits de l'homme, 2 mars 2001.

21 Cf. l'affaire *Église catholique de Canea contre la Grèce*, requête n° 25528/94, 27 Eur. H.R. Rep. 521 (1997) et l'affaire *Hasan et Chaush contre la Bulgarie*, requête n° 30985/96.

souhaitent pas faire partie de la communauté existante, elles ne devraient pas essayer un refus d'enregistrement pour la simple raison qu'il est nécessaire soit de maintenir dans des limites raisonnables le nombre d'institutions basées sur une religion ou une conviction soit de maintenir l'unité de telles institutions. Il importe de noter également à cet égard que, même si l'idée d'une religion ou d'une conviction établie ou officielle ne constitue pas, en soi, une violation du droit international, il ne faudrait pas que ce système soit discriminatoire : en d'autres termes, un État ne peut pas refuser l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction parce qu'il cherche à protéger une religion ou une conviction établie ou officielle. De même, un État ne peut pas davantage refuser un enregistrement parce qu'il n'approuverait pas la religion ou la conviction en question. Ces communautés doivent pouvoir acquérir un statut légal au même titre et selon les mêmes critères que les autres associations. La seule exception possible dans ce domaine concerne les religions et les convictions qui épousent, pratiquent et poursuivent des objectifs qui intrinsèquement ne sont pas licites au regard du droit international (Cf. chapitre I).

Bien que la personnalité juridique puisse se révéler un facteur important pour la concrétisation de certains droits (externes) relatifs à la manifestation de la liberté de religion ou de croyance, il n'en est pas ainsi pour toutes les manifestations. Par exemple, une communauté basée sur une religion ou une conviction peut souhaiter organiser régulièrement des réunions de prières au domicile d'un de ses membres. Ce droit qui a été explicitement reconnu comme une des manifestations de la liberté de religion ou de conviction ne peut être soumis à une obligation d'enregistrement, parce que le fait d'être une personne morale n'est pas une condition préalable nécessaire pour ce type d'activité. La communauté en question dérive ce droit des instruments internationaux et toute restriction à l'exercice de cette liberté doit être conforme aux motifs mentionnés dans les dispositions des divers traités, conventions et pactes. La communauté peut même revendiquer le droit d'organiser ses réunions de prière en public, bien que dans ce cas, le gouvernement puisse ressentir la nécessité de limiter ce droit. Néanmoins, même si une réunion devait être limitée pour la raison légitime de protéger la sécurité publique, il n'existe toujours aucun motif d'enregistrement, parce que la personnalité juridique n'est pas considérée comme une condition légitime préalable pour l'organisation de manifestations de ce type.

## IV Conclusions et recommandations

Dans le présent rapport, l'AIV a examiné une série de problèmes relatifs à la liberté de religion ou de conviction. Compte tenu du temps limité dont le comité a disposé pour élaborer son avis, l'AIV a décidé de le cantonner strictement dans les points qui sont directement pertinents pour la problématique de l'enregistrement et/ou du réenregistrement. En d'autres termes, bien d'autres aspects intéressants et peut-être plus importants relatifs à la liberté de religion ou de conviction sont absents du présent avis consultatif.

Le problème de l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction se réfère à la signification intrinsèque de la liberté de religion ou de conviction mais se rapporte également à l'organisation des relations qui existent entre l'État et l'Église au niveau national. L'enregistrement de communautés de religion ou de conviction et son sens, à la lumière de la liberté de religion ou de conviction, doivent dès lors être examinés dans le contexte de la fonction de l'enregistrement dans un ordre juridictionnel déterminé. En d'autres termes, les conditions à l'enregistrement doivent toujours être évaluées en relation avec les conséquences juridiques qui en découlent. Ce n'est donc pas l'enregistrement par lui-même mais la nature des conséquences juridiques impliquées qui rendent un enregistrement problématique pour les communautés de religion ou de conviction. Or ces conséquences varient de pays à pays.

À cet égard, l'AIV a tiré les conclusions suivantes :

- La liberté de religion ou de conviction est un droit de l'homme profondément enraciné. Cette liberté est généralement protégée comme un droit individuel, mais elle concerne tout autant les communautés qui exerceront collectivement le droit à la liberté de religion ou de conviction, par exemple en se réunissant dans des lieux de culte. Même en temps de guerre ou de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, aucune dérogation à la liberté de pensée, de conscience ou de conviction n'est autorisée.
- Alors que la liberté intérieure, c'est-à-dire le droit d'avoir et de changer de religion ou de conviction, ou de ne pas en avoir, ne peut faire l'objet d'aucune restriction, le droit de manifester sa religion ou sa conviction peut subir certaines limitations réglementées. Ces limitations doivent se conformer à des critères stricts, en ce sens qu'elles doivent être prévues par la loi, être nécessaires à la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé, de la morale ou des droits fondamentaux et de la liberté d'autrui.
- Dans le contexte de l'OSCE, les critères de restriction précités pour ces limitations ont également un caractère impératif et contraignant en droit, parce que les États participants sont parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et que les instruments de l'OSCE précisent que toutes les limitations prévues doivent être « conformes aux normes internationales communément admises ».
- Les garanties internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction sont « inclusives », en ce sens qu'elles concernent « tout le monde ».
- Le droit international par lui-même n'encourage pas et n'empêche pas davantage l'enregistrement de communautés de religion ou de conviction.
- L'exigence de l'enregistrement des communautés de religion ou de conviction (le forum extérieur) peut être une obligation positive, si dans la pratique la liberté de religion ou de conviction peut uniquement s'exercer après cet enregistrement.

- L'exigence de l'enregistrement des communautés de religion ou de conviction doit être conforme au droit international et peut être considérée comme une obligation positive pour les États, si certains droits, privilèges et prérogatives dépendent de l'enregistrement.
- L'enregistrement en qualité de religion ou de conviction ne peut jamais être obligatoire : les communautés de religion ou de conviction non enregistrées continuent à bénéficier de tous les droits et libertés que leur confèrent les instruments internationaux ; toute exigence nationale les privant de ces droits est interdite.
- Si un enregistrement est requis, il doit être prévu et mis en œuvre de manière transparente, non ambiguë et non discriminatoire.

Récapitulation : les réponses de l'AIV aux trois questions posées sont les suivantes :

- Toute législation relative à l'enregistrement ou au réenregistrement qui impose des restrictions est inacceptable, si elle a pour effet de limiter le droit à la liberté de religion ou de conviction. Les restrictions peuvent seulement concerner le droit de manifester sa liberté de religion ou de conviction et doivent être conformes aux critères stricts exposés ci-avant ;
- Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme octroient à toutes les communautés de religion ou de conviction le droit entier d'exercer leur religion ou leur conviction, qu'elles soient enregistrées ou non, même quand il y a urgence publique et danger pour la nation ;
- Des critères stricts, c'est-à-dire prévus par la loi, sont nécessaires pour protéger la sécurité publique, l'ordre public, la santé et la morale, ou les droits fondamentaux et les libertés d'autrui.

Compte tenu de ces conclusions et des réponses données, l'AIV recommande :

- Les décisions prises dans le contexte des systèmes d'enregistrement doivent être impartiales, non discriminatoires, cohérentes et conformes aux normes du droit international.
- Les communautés de religion ou de conviction ne doivent pas être obligées de s'enregistrer s'il s'agit seulement de jouir des droits, libertés et pratiques internationalement reconnus. Une telle obligation ne devrait exister que dans le but d'acquiescer la personnalité juridique, qui à son tour pourra déboucher sur l'obtention de droits, privilèges et responsabilités supplémentaires.
- En vue de garantir efficacement la liberté de religion ou de conviction pour tous, les États ne devraient pas recourir à des systèmes d'enregistrement dont le but est, ou qui ont pour effet, une discrimination fondée sur une religion ou une conviction pour la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, économique, politique, sociale et culturelle. En outre, des possibilités de recours doivent exister, aux niveaux national et international, pour les communautés de religion ou de conviction dont les droits ont été restreints.
- L'enregistrement ne doit pas servir à accorder un statut spécial à certaines communautés de religion ou de conviction, que l'on refuse à d'autres communautés, sur la base du contenu ou de la nature de la religion ou de la conviction. Cette situation serait discriminatoire et constituerait une violation d'une obligation centrale du droit international relatif aux droits de l'homme.
- Les gouvernements ne doivent pas recourir aux systèmes d'enregistrement en vue d'exercer un contrôle sur les communautés de religion ou de conviction. Il existe d'autres mesures éducatives capables de promouvoir la tolérance. Ces communautés devraient pouvoir apparaître, se développer, croître et s'estomper voire disparaître sans que les gouvernements cherchent à s'immiscer dans leurs affaires internes.

Monsieur le Président par intérim du  
Conseil consultatif sur les problèmes internationaux  
M. Frans Andriessen  
Postbus 20061  
2500 EB La Haye

Direction Droits de l'Homme  
et Consolidation de la Paix  
Division Droits de l'Homme  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC La Haye

<i>Date</i>	02-26-2001	<i>Rédacteur</i>	Bahia Tahzib-Lie
<i>Référence</i>	DMV/MR-082/01	<i>Tél.</i>	070-348 50 74
<i>Page</i>	1/1	<i>Télécopie</i>	070-348 50 49
<i>Annexe(s)</i>		<i>E-mail</i>	Bahia.tahzib@minbuza.nl
<i>Objet</i>	Demande d'avis concernant la liberté religieuse ou de conviction.		
<i>C.c.</i>			

Monsieur le Président,

La protection de la liberté religieuse ou de conviction est un élément essentiel de la politique néerlandaise en matière de droits de l'homme, dont elle fait partie intégrante. Elle est du reste intégrée dans divers instruments mondiaux et régionaux en matière de droits de l'homme, dont les dispositions concernées soulignent spécifiquement que les États ne peuvent restreindre les formes d'expression d'une religion ou de convictions que dans des conditions strictement définies. Mais l'adhésion à une religion ou à des convictions ou le changement de religion ou de convictions en tant que tels ne sauraient à aucun moment faire l'objet de quelconques restrictions. Divers organes de contrôle parties aux traités, tels le Comité des droits de l'homme des Nations unies et la Cour européenne des droits de l'homme, ont précisé le contenu des dispositions en matière de liberté religieuse ou de conviction, dont la liste ne cesse d'évoluer. Il en est ressorti notamment que les concepts de « liberté religieuse » et de « liberté de conviction » recouvrent toutes les croyances théistes, athées ou non théistes – qu'elles soient traditionnelles, nouvelles, connues ou inconnues.

Depuis 1989, la question de la liberté religieuse ou de conviction en Europe centrale et orientale est un sujet d'intérêt croissant. Après la chute des régimes communistes, les possibilités d'exprimer des convictions religieuses ou philosophiques ont été rétablies ou élargies, entraînant la croissance explosive des petites communautés de religion ou de conviction, existantes ou nouvelles. Un développement dans lequel les communautés religieuses traditionnelles, mais aussi les pouvoirs publics, voient parfois une menace, justifiée notamment par la peur, réelle ou non, de l'extrémisme religieux. Cela conduit dans divers pays d'Europe centrale et orientale à adopter ou à préparer des lois instaurant notamment des conditions restrictives en matière d'enregistrement, de réenregistrement et d'établissement des communautés de religion ou de conviction. Tant dans leur portée que dans leur application, ces conditions témoignent souvent d'une attitude discriminatoires des pouvoirs publics à l'égard des petites communautés de religion ou de convictions, existantes ou nouvelles, comme le montre par exemple la législation de pays comme l'Azerbaïdjan, la Macédoine,

l'Ouzbékistan, la Fédération de Russie et le Turkménistan. Les Pays-Bas et l'Union européenne se sont exprimés de manière critique sur ces restrictions au niveau de l'OSCE. Au demeurant, des petites communautés de religion ou de conviction ont également critiqué ces dernières années l'attitude et l'action restrictives de certains pays occidentaux.

Pour que les communautés de religion ou de conviction puissent s'épanouir, il est essentiel qu'elles puissent se faire enregistrer et s'établir, car c'est le seul moyen pour elles d'obtenir la personnalité juridique. Or, posséder la personnalité juridique a d'importants effets pour l'exercice de la liberté religieuse ou de conviction ; elle permet, par exemple, de louer un local pour célébrer les offices, de publier et de diffuser des écrits de caractère religieux, d'engager des ministres du culte et éventuellement d'entrer en ligne de compte pour des subventions. C'est pourquoi il importe que les exigences en matière d'enregistrement, de réenregistrement et d'établissement soient claires, transparentes et non discriminatoires et qu'elles soient en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Tel est le contexte dans lequel je vous demande de bien vouloir rendre un avis répondant aux questions suivantes :

- 1) Quels sont les types de problèmes qu'entraîne pour les communautés de religion ou de conviction une législation contenant des exigences fortement restrictives en matière d'enregistrement, de réenregistrement et d'établissement ?
- 2) Quels droits et libertés les normes internationales en matière de droits de l'homme confèrent-elles aux communautés de religion ou de conviction qui ne sont pas ou pas encore enregistrées ?
- 3) Quelles sont, sur la base des normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris des restrictions autorisées de la liberté religieuse ou de conviction, les exigences minimales auxquelles doit satisfaire la législation en matière d'enregistrement, de réenregistrement et d'établissement de communautés de religion ou de conviction ?

Votre avis revêt une importance particulière dans la perspective du séminaire international organisé par l'OSCE le 26 juin 2001 aux Pays-Bas sur cette question. Ce séminaire a pour mission de dégager des lignes directrices qui devraient être adoptées, dans un stade ultérieur, par l'OSCE.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Jozias van Aartsen

Ministre des Affaires étrangères

## **Liberté de religion ou de conviction et les instruments internationaux des droits de l'homme**

-« *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 seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.* » **(Déclaration universelle des droits de l'homme, article 18).**

-« (1) *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.*

(2) *Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.*

(3) *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.*

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

**(Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18).**

-« (1) *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.*

(2) *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

**(Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole n° 11, article 9).**

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

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

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

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

**(Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 12).**

*-« La liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion sont garanties. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés. »*

**(Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 8).**

*-« Les États participants réaffirment que [...] – toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit comprend la liberté de changer de religion ou de conviction et 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. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des limitations prévues par la loi et conformes aux normes internationales communément admises ; »*

**(Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe : Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, article 9, paragraphe 4).**

*-« (1) Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. »*

**(Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 10).**

## **Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif sur les problèmes internationaux (AIV)**

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*  
*Maîtrise des armes conventionnelles : nécessité urgente mais possibilités limitées*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*  
*La peine capitale et les droits de l'homme : évolution récente*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*  
*Caractère universel des droits de l'homme et diversité culturelle*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*  
*Aide humanitaire : en route vers de nouvelles limites*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*  
*Commentaires relatifs aux critères d'aides structurelles bilatérales*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*  
*Informations sur les possibilités d'asile dans l'Union européenne*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*  
*Retour à un certain calme : avis sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*  
*Retour à un certain calme : avis sur les relations entre la Turquie et l'Union européenne*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*  
*Développements de la sécurité internationale dans les années 90 : de l'insécurité certaine à la sécurité incertaine*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*  
*La CIG 2000, et après ? Vers une union européenne À trente États membres*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000*  
*L'intervention humanitaire*
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*  
*Principaux enseignements des crises financières de 1997 et 1998*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*  
*Une charte européenne des droits fondamentaux ?*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*  
*Recherche dans le domaine de la défense et contrôle parlementaire*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*  
*Le combat de l'Afrique : sécurité, stabilité et développement*