

LE STATUT DES GROUPES RELIGIEUX DEVANT LA CEDH

Par

Fernando ARLETTAZ

*Docteur en sociologie juridique et institutions politiques,
Chercheur au CONICET- Université de Buenos Aires, Argentine*

INTRODUCTION

La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur la liberté religieuse est un sujet largement étudié¹. Un aspect de cette jurisprudence mérite cependant une attention particulière, à la fois en raison de son importance intrinsèque et parce qu'il a été récemment développé par la CEDH. On peut se demander, en effet, si la liberté religieuse impose aux États une attitude particulière dans le domaine de la reconnaissance et du statut des groupes religieux. Il est bien connu que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion reconnu par l'article 9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme comprend :

« 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 ».

Il est aussi généralement admis que l'article 9 ne traite pas directement de la relation entre les groupes religieux et les États.

Toutefois, comme on va le montrer, l'article 9 de la Convention réglemente indirectement les rapports religions-États. Dans cet article, on va considérer deux grands aspects de ces rapports : d'abord, celui de la personnalité juridique des groupes religieux. Ensuite, celui des différences de traitement juridique entre ces groupes que la CEDH a considérées légitimes sous la Convention européenne. L'hypothèse qui sera présentée ici est que, selon la jurisprudence européenne, les États sont obligés de reconnaître la personnalité juridique aux groupes religieux qui la demandent. Cependant, la CEDH

¹ F. Arlettaz, *Religión, libertades y Estado. Un estudio a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos* (Barcelona: Icaria, 2014). J. Murdoch, *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights* (Strasbourg: Council of Europe, 2012). F. Arlettaz, « La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la libertad religiosa: un análisis jurídico-político », *27 Derechos y Libertades* (2012), p. 209-240. G. Cohen, « Article 9 of the European Convention on Human Rights and Protected Goods », *12:2 Ecclesiastical Law Journal* (2010), p. 161-192. Paul M. Taylor, *Freedom of Religion: UN and European Human Rights Law and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). C. Evans, *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

n'impose pas un modèle particulier de relations entre les États et les groupes religieux. Les États ne sont pas obligés d'accorder le même statut juridique à tous les groupes religieux. Mais, d'autre part, les États ne sont pas complètement libres de réglementer ce statut comme ils veulent. La liberté religieuse, en liaison avec le principe d'égalité de l'article 14 de la Convention Européenne, exige le respect de certaines conditions minimales dans les relations entre les États et les groupes religieux.

I. Le principe de neutralité

La pierre angulaire de la jurisprudence européenne sur le statut légal des groupes religieux est le principe de neutralité. La CEDH a déclaré à plusieurs reprises que la liberté religieuse exige la neutralité de l'État en matière de religion². Cependant, la seule idée de neutralité ne résout pas le problème du statut des groupes religieux, et ce pour trois raisons. La première raison est que *neutralité* n'est pas un mot sans ambiguïté. Il y a de nombreuses façons de comprendre l'idée de neutralité. La deuxième raison est que la CEDH n'a pas toujours été cohérente dans l'application du principe de neutralité. Non seulement parce qu'elle a utilisé des versions différentes du principe (issues de différentes définitions de la notion de neutralité), mais aussi parce que parfois la CEDH a mis directement de côté ce principe, pour s'appuyer sur une idée complètement différente (par exemple, que les États ont le droit de perpétuer une tradition nationale, même si elle comprend un aspect religieux). Enfin, la troisième raison est que, comme il n'y a pas de consensus européen sur la signification sociale de la religion, la CEDH a reconnu aux autorités nationales une large marge d'appréciation pour la définition de l'attitude légitime de l'État envers la religion³.

On va maintenant suggérer trois concepts de neutralité qui serviront à comprendre la jurisprudence de la Cour. Sans les définir explicitement, la Cour oscille entre ces trois concepts. En général, être neutre signifie affecter différentes parties de manière égale. Or, il y a plusieurs façons de faire cela. La première façon d'affecter également différentes parties est de s'abstenir d'intervenir. Voici la forme la plus intuitive de la neutralité. Dans une guerre entre A et B, le principal moyen d'être neutre est de s'abstenir d'aider ou d'entraver A et B. On va appeler cette possibilité *neutralité comme non-ingérence*. Il y a une deuxième forme de neutralité, qu'on va appeler *neutralité comme ingérence égale*. On peut penser à une place de parking où toutes les voitures paient le même montant indépendamment de leur taille. On peut dire que le prix du parking est neutre, de cette seconde manière, par rapport à la taille des voitures. Bien sûr, il peut ne pas être neutre dans cette deuxième façon par rapport

² CEDH, *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, 13 décembre 2001, n° 47701/99, para. 116. CEDH, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, 31 juillet 2008, n° 40825/98, para. 97. CEDH, *Savez Crkava "Riječ Života" et autres c. Croatie*, 9 décembre 2010, n° 7798/08, para. 88. CEDH, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 8 avril 2014, n°s 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 5658/12, para. 76. CEDH, Grande Chambre, *Fernández Martínez c. Espagne*, 12 juin 2014, n° 56030/07, para. 128.

³ CEDH, *Otto-Preminger Institut c. Autriche*, 20 septembre 1994, n° 13470/87, para. 50. CEDH, Grande Chambre, *Leyla Sahin c. Turquie*, 10 novembre 2005, n° 44774/98, para. 109. *Fernández Martínez c. Espagne, supra*, para. 130.

à d'autres aspects importants de la situation (par exemple, le temps que la voiture est garée dans le parking). Mais être neutre (de la première ou de la deuxième façon) ne signifie pas forcément agir équitablement. Dans un exemple classique: si dans un litige entre deux enfants, leur père s'abstient d'intervenir, on peut dire qu'il est neutre (de la première manière) par rapport à ce différend. Toutefois, si son abstention signifie que l'enfant le plus âgé et le plus fort sortira vainqueur, peut-être il n'a pas agi de façon équitable. On suggère donc un troisième concept de neutralité: la neutralité comme ingérence équitable. Pour agir de façon neutre, de cette troisième manière, il faut examiner la situation particulière des parties. Si les parties sont égales dans l'aspect particulier concerné, la neutralité comme ingérence équitable coïncide avec la neutralité comme non-ingérence ou avec la neutralité comme une ingérence égale. Mais si les parties ne sont pas égales, la neutralité comme ingérence équitable exige de prendre en compte les différences entre elles.

On peut considérer par exemple le cas du financement des groupes religieux. La neutralité comme non-ingérence obligerait les États à s'abstenir de donner de l'argent aux groupes religieux. Au contraire, la neutralité comme ingérence égale conduirait les États à financer tous les groupes religieux avec la même quantité d'argent, indépendamment de leurs caractéristiques telles que le nombre de membres, la relation avec l'histoire du pays, etc. Enfin, la neutralité comme ingérence équitable obligerait à prendre compte ces caractéristiques. Bien sûr, la neutralité (dans toutes ses formes) suppose que certaines définitions sont préalablement données. Pour agir de façon neutre envers les groupes religieux (que l'on considère la neutralité comme non-ingérence, comme ingérence égale ou comme ingérence équitable) il faut d'abord avoir une définition de ce qui compte comme un groupe religieux. Par exemple, une association d'athées recevra-t-elle de l'argent de la même manière que l'Église Catholique? L'Église Catholique sera-t-elle comptée comme un groupe religieux ou sera chaque subdivision catholique (évêchés, monastères, etc.) comptée comme tel? La neutralité comme ingérence équitable exige aussi de considérer l'aspect à prendre en compte pour garantir l'équité de l'intervention. Les fonds seront-ils distribués selon le nombre d'adhérents de chaque église ou selon l'importance de l'église dans l'histoire nationale?

II. Personnalité juridique

La capacité de constituer une communauté dans un but religieux fait partie des manifestations extérieures légitimes de la liberté religieuse dans sa dimension collective. Par conséquent, selon la jurisprudence européenne, la liberté religieuse doit être interprétée à la lumière des normes qui garantissent la liberté d'association (article 11 de la Convention Européenne)⁴. L'inscription préalable des groupes religieux est généralement une condition pour certaines activités accessoires à la pratique religieuse, comme par exemple l'enregistrement de la propriété d'un immeuble par le groupe religieux. Mais les États exigent parfois l'enregistrement pour permettre aux groupes d'exercer la liberté religieuse, c'est-à-dire, comme condition préalable à l'activité religieuse elle-

⁴ CEDH, Grande Chambre, *Hasan et Tchaush c. Bulgarie*, 26 octobre 2000, n° 30985/96, para. 62. *Fernández Martínez c. Espagne*, *supra*, para. 127.

même. Alors que certains auteurs pensent que l'inscription ne pourrait pas être exigée dans cette deuxième situation, c'est-à-dire, que les groupes religieux devraient pouvoir développer leurs activités sans une reconnaissance formelle préalable de la part des États⁵, d'autres considèrent que l'exigence de cette reconnaissance préalable est légitime au regard de la Convention⁶. La CEDH semble approcher la dernière position. En effet, elle a dit que lorsque l'enregistrement est nécessaire pour la pratique communautaire, l'État ne peut pas le nier arbitrairement (en acceptant donc tacitement que les États peuvent exiger l'enregistrement comme condition de la pratique communautaire elle-même)⁷. Par ailleurs, selon la jurisprudence européenne, il y a une obligation positive des États de mettre en place un système de reconnaissance qui facilite l'acquisition de la personnalité juridique par les communautés religieuses⁸. Une simple tolérance envers un groupe religieux ne peut pas compenser l'absence de reconnaissance de la personnalité juridique⁹; le fait que l'association à laquelle la personnalité juridique est refusée soit en mesure d'agir à travers des entités auxiliaires non plus¹⁰.

Il y a aussi une obligation des États de garantir que la durée pendant laquelle un demandeur attend l'octroi de la personnalité juridique soit raisonnablement courte¹¹. Dans l'affaire *Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas et autres*, la CEDH a constaté qu'une période d'environ 20 ans entre la demande et la reconnaissance de la personnalité juridique était déraisonnablement longue¹². De même, dans deux affaires contre la Russie, il a été constaté que la condition de 15 ans de présence dans le pays avant de demander la personnalité juridique ne pouvait être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, à moins qu'il n'y ait un besoin social impérieux ou des raisons pertinentes et suffisantes pour la justifier, qui étaient absents dans le cas¹³. Le devoir de l'État de permettre l'obtention de la personnalité juridique, et d'être neutre dans le processus correspondant, existe bien évidemment quand la personnalité juridique est une exigence pour la pratique collective en tant que telle (comme dans le cas *Église métropolitaine de Bessarabie*, que nous aborderons en détail ci-dessous)¹⁴. Mais il existe aussi lorsque l'obtention de la personnalité est une condition seulement pour certaines activités qui facilitent la pratique religieuse (par exemple, l'enregistrement de la propriété d'un immeuble) et non pour la pratique religieuse elle-même. Même dans ce dernier cas, un refus injustifié de la personnalité est une violation de la liberté religieuse. Dans l'affaire *Branche moscovite de l'Armée du Salut*, la Cour a statué en faveur de l'entité religieuse sur un refus injustifié de réenregistrement¹⁵. Un résultat

⁵ S. Langlaude, « The rights of religious associations to external relations: A comparative study of the OSCE and the council of Europe », 32:3 *Human Rights Quarterly* (2010), p. 510-511.

⁶ Murdoch, *supra*, p. 56.

⁷ Voir, par exemple, *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, *supra*.

⁸ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, *supra*, para. 90.

⁹ *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, *supra*, para. 129.

¹⁰ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*, paras. 67 et 79.

¹¹ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*, para. 79.

¹² *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*, para. 79.

¹³ CEDH, *Kimlya et autres c. Russie*, 1^{er} octobre 2009, n° 47191/06, paras. 99-102. CEDH, *Église de Sciento-logie de St. Petersburg et autres c. Russie*, 2 janvier 2014, n° 47191/06, para. 47.

¹⁴ *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, *supra*.

¹⁵ CEDH, *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, 5 octobre 2006, n° 72881/01.

similaire a été atteint dans les affaires *Église de Scientologie de Moscou, Kimlya et autres, et Église de Scientologie de St. Pétersbourg et autres*, tous par rapport à l'Église de Scientologie en Russie¹⁶.

Nous sommes maintenant confrontés au premier point clé de notre argumentation : dans la reconnaissance de la personnalité juridique des groupes religieux, les États doivent rester neutres à l'égard de ces groupes. À notre avis, la neutralité visée par la Cour dans ce contexte oscille entre l'ingérence égale et la non-ingérence. Afin d'obtenir la personnalité juridique, les groupes religieux peuvent être soumis à des procédures formelles. Le fardeau que ces procédures impliquent doit être le même pour tous les groupes religieux, constituant donc une ingérence égale pour tous. Dans l'affaire *Église catholique de Canée*, par exemple, la Cour a constaté une violation de l'article 6 (droit à un tribunal) par rapport à l'article 14 (principe d'égalité) parce que l'église requérante avait été demandée d'effectuer des procédures juridiques spéciales, que d'autres églises n'étaient pas demandées d'effectuer, afin d'obtenir la capacité d'agir devant un tribunal¹⁷.

Mais la reconnaissance de la personnalité juridique peut également entraîner des devoirs d'abstention pour les États. Dans le processus de reconnaissance de la personnalité juridique, les États ne peuvent pas interférer dans les conflits religieux sur l'existence de ces groupes religieux eux-mêmes. Il faut ici mentionner l'affaire *Église métropolitaine de Bessarabie*. Le gouvernement moldave affirmait que l'Église métropolitaine de Bessarabie (reconnue par tous les patriarches orthodoxes, à l'exception de celui de Moscou) était une branche de l'Église métropolitaine de Moldavie, et lui a donc nié la personnalité juridique comme groupe indépendant. La Cour a jugé que le refus du gouvernement moldave constituait une atteinte au devoir de neutralité, parce que la reconnaissance d'un groupe religieux (l'Église de Bessarabie) était subordonnée à la volonté d'un autre groupe religieux (l'Église de Moldavie)¹⁸.

Aussi l'État ne peut-il pas évaluer, lors du processus de reconnaissance, la légitimité des croyances religieuses¹⁹. Bien sûr, cet aspect de l'obligation de neutralité n'empêche pas que les autorités puissent déterminer si les activités des groupes religieux sont une menace pour l'ordre public, la santé, la moralité ou la sécurité publiques, ou les droits et libertés d'autrui. Une telle position, néanmoins, suppose que le groupe qui demande la reconnaissance est vraiment un groupe religieux. Comme il a été déjà dit, la neutralité exige la définition préalable des concepts de base sous-jacents. Si une société commerciale, par exemple, demandait la reconnaissance comme groupe religieux, l'État pourrait légitimement refuser la demande.

¹⁶ CEDH, *Église de Scientologie de Moscou c. Russie*, 5 avril 2007, n° 18147/02. *Kimlya et autres c. Russie*, *supra*. *Église de Scientologie de St. Petersburg et autres c. Russie*, *supra*.

¹⁷ CEDH, *Église catholique de Canée c. Grèce*, 16 décembre 1997, n° 25528/94.

¹⁸ *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, *supra*, para. 123.

¹⁹ *Église Métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie*, *supra*, para. 123. Voir aussi CEDH, *Manoussakis et autres c. Grèce*, 20 septembre 1996, n° 18748/91, para. 47. CEDH, Grande Chambre, *Hasan et Tchaush c. Bulgarie*, *supra*, para. 78. *Refah Partisi (le Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, para. 91. *Leyla Sahin c. Turquie*, *supra*, para. 107. CEDH, *Dogru c. France*, 4 décembre 2008, n° 27058/05, para. 61. *Fernández Martínez c. Espagne*, *supra*, para. 129. *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, *supra*, para. 76.

Cet aspect particulier pourrait bien sûr être la source d'énormes controverses, car la définition de religion n'est pas univoque. Par exemple, la Scientologie peut-elle être considérée comme une religion ? La CEDH a affirmé que, en l'absence d'un consensus européen, elle doit compter sur la position des autorités nationales²⁰. Cette solution peut être dangereuse, car elle laisse la décision de ce que constitue un groupe religieux entièrement dans les mains des États. Les groupes religieux traditionnels et bien établis sont généralement reconnus comme tels ; les groupes minoritaires et plus récents sont, par contre, beaucoup plus vulnérables au pouvoir discrétionnaire de l'État. Heureusement, dans d'autres cas la CEDH a nuancé sa position et a affirmé que, même si les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation, la Cour peut examiner les qualifications étatiques sur la nature religieuse d'un groupe²¹. Tout comme l'État ne peut pas refuser arbitrairement l'enregistrement d'un groupe religieux, il ne peut pas retirer arbitrairement la reconnaissance donnée précédemment. Le même principe de neutralité s'applique ici. Dans l'affaire *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres*, la CEDH a décidé que la dissolution d'une association religieuse décrétée par le gouvernement russe, faisant valoir qu'elle était dangereuse pour les personnes et pour la sécurité publique, était illégitime. La Cour a jugé qu'il est en principe légitime pour les États de vérifier si les activités des groupes religieux peuvent produire de tels dommages, mais elle a ajouté qu'il est nécessaire que la sanction soit basée sur des faits prouvés et proportionnée à l'infraction commise²².

III. Différents niveaux de reconnaissance

Les États doivent garantir l'accès à la personnalité juridique par les groupes religieux. Or, ils jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour décider quel type de personnalité juridique ils octroient à ces groupes, par exemple pour décider s'il s'agit d'une personnalité de droit public ou de droit privé²³.

Concernant la personnalité juridique il y a, cependant, un aspect plus controversé : celui des différents niveaux d'enregistrement. Quelques États établissent en effet un système d'enregistrement à plusieurs niveaux, avec une catégorie basique qui octroie quelques droits élémentaires (comme par exemple la possibilité d'être propriétaire de biens immeubles) et une ou plusieurs catégories supérieures qui ouvrent la porte à des bénéfices particuliers (comme par exemple des subventions de l'État ou des exemptions fiscales). Un système à plusieurs niveaux ne réussirait pas à un examen de neutralité comme non-ingérence ou comme ingérence égale, car dans ce système les groupes religieux ne reçoivent pas les mêmes bénéfices : ils ne sont pas traités de la même manière.

²⁰ *Église de Scientologie de Moscou c. Russie*, *supra*, para. 64. *Kimlya et autres c. Russie*, *supra*, para. 79. *Église de Scientologie de St. Petersburg et autres c. Russie*, *supra*, para. 32. Sur la problématique de ce que peut être considérée comme une religion, voir M. Gatti, « Autonomy of religious organizations in the European Convention on Human Rights and in the European Union Law », in L. S. Rossi and G. Di Federico (eds.), *Fundamental Rights in Europe and China. Regional Identities and Universalism* (Napoli : Editoriale Scientifica, 2013), p. 132-153.

²¹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, *supra*, paras. 88-89.

²² CEDH, *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 10 juin 2006, n° 302/02, para. 160.

²³ *Église catholique de Canée c. Grèce*, *supra*, para. 47.

Cependant, la CEDH a considéré qu'un tel système est cohérent avec la Convention. Pour expliquer ceci notre hypothèse est que la CEDH passe des définitions de neutralité qu'elle utilise pour évaluer la reconnaissance de personnalité juridique elle-même (non-ingérence et ingérence égale) à la troisième définition de neutralité: neutralité comme ingérence équitable. En effet, selon le critère de Strasbourg, il n'est pas contraire à la Convention d'établir différents statuts légaux pour les groupes religieux, à condition que ces statuts soient objectivement et raisonnablement justifiés. Un système de plusieurs niveaux de reconnaissance sera légitime seulement s'il est proportionné aux différences de fait réellement existantes entre les groupes religieux²⁴.

La jurisprudence traditionnelle de la CEDH signale que, pour qu'un système à plusieurs niveaux soit légitime, deux conditions doivent être remplies: tous les groupes doivent avoir une opportunité égale d'obtenir le statut supérieur et les critères d'accès doivent être appliqués de façon non discriminatoire²⁵. Ainsi, dans l'affaire *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas*, la Cour a accepté la légitimité du système binaire autrichien parce qu'il était lui-même objectivement et raisonnablement justifié, même si elle a invalidé son application dans le cas d'espèce (parce que cette application avait été discriminatoire). La Cour a accepté en général l'exigence d'une période d'attente avant l'octroi de la personnalité juridique supérieure, mais elle a considéré qu'il n'était pas possible de demander cette période d'attente aux Témoins de Jéhovah. En raison de leur enracinement en Autriche, les autorités auraient dû être à même de vérifier si le groupe remplissait les conditions de la législation dans un temps considérablement plus court²⁶. En synthèse: la légitimité d'un système de plusieurs niveaux doit être strictement vérifiée s'il exige une période d'attente avant d'obtenir la personnalité de niveau supérieur; mais la période d'attente n'est pas elle-même illégitime. La même conclusion a été atteinte dans d'autres cas contre l'Autriche et la Croatie²⁷.

Cependant, dans une affaire plus récente, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, la Cour a adopté une position qui est différente de celle des jugements antérieurs. Les demandeurs étaient plusieurs communautés religieuses et quelques-uns de leurs membres. Les communautés avaient fonctionné légalement en Hongrie comme des églises enregistrées en conformité avec la Loi sur les églises de 1990. En 2011, une nouvelle Loi sur les églises a été approuvée. Selon cette nouvelle loi, tous les groupes préalablement reconnus perdaient leur statut d'églises, sauf s'ils étaient listés dans l'Annexe de la Loi ou si, ultérieurement, le Parlement leur reconnaissait ce statut. Les groupes rayés du registre pouvaient continuer leurs activités religieuses sous le statut d'associations, mais ils perdaient quelques avantages (comme le pourcentage de l'impôt

²⁴ CEDH, *Alujer Fernández et Caballero García c. Espagne*, 140/06/2001, décision, n° 53072/99. *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*, paras. 96-97.

²⁵ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*, para. 92.

²⁶ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, *supra*.

²⁷ CEDH, *Verein der Freunde der Christengemeinschaft et autres c. Autriche*, 26 février 2009, n° 76581/01. *Savez Crkava "Riječ Života" et autres c. Croatie*, *supra*. Étant donné que l'existence de différentes catégories d'organisations religieuses établies selon des critères objectifs appliqués de façon non-discriminatoire est valable sous la Convention, il est loisible aux États de signer des accords de coopération avec certaines organisations religieuses seulement. Mais une telle différence de traitement peut devenir illégitime s'il n'y a aucune justification objective et raisonnable. *Savez Crkava "Riječ Života" et autres c. Croatie*, *supra*, para. 89. *Alujer Fernández et Caballero García c. Espagne*, *supra*.

sur le revenu que les contribuables pouvaient destiner à leurs églises d'appartenance). Selon l'interprétation de la majorité de la Cour, il s'agissait d'un cas de perte injustifiée de l'enregistrement des groupes religieux. C'était donc au gouvernement de montrer qu'il était nécessaire, dans la poursuite d'un but légitime, de retirer cet enregistrement. Toutefois, l'interprétation de l'opinion dissidente était beaucoup plus exacte : comme les requérants pouvaient continuer à fonctionner comme des associations, ce qui était en jeu n'était pas le droit des groupes religieux d'être enregistrés et d'avoir une personnalité juridique en tant que telle, mais leur droit (beaucoup plus controversé) d'accès à un niveau d'inscription supérieur (celui des églises, qui ont droit à certains privilèges juridiques, par opposition aux simples associations à but religieux)²⁸.

La majorité a insisté sur le fait qu'il n'y a pas de droit pour les organisations religieuses de décider quel statut juridique spécifique elles vont recevoir. Cependant, la majorité a aussi déclaré que les distinctions entre les communautés religieuses ne doivent pas représenter leurs adhérents sous un jour défavorable dans l'opinion publique. Apparemment, c'était comme ça dans le cas d'espèce : le retrait de la reconnaissance en tant qu'églises présentait les groupes concernés comme des sectes redoutables. C'était cependant une affirmation inutile puisque la majorité avait préalablement indiqué que l'affaire concernait un droit à l'enregistrement en tant que tel, et non un droit à l'enregistrement dans une catégorie spécifique.

Supposons maintenant qu'il s'eût agi en effet d'une affaire relative à un changement de catégorie d'enregistrement (comme l'avait signalé l'opinion dissidente) et non d'une affaire relative à l'enregistrement lui-même (comme croyait la majorité). L'argument de l'image publique de la communauté religieuse pourrait encore être considéré comme une dérivation de l'exigence du caractère raisonnable et non-discriminatoire d'un système à plusieurs niveaux, traditionnellement acceptée par la Cour. Si cela était vrai, la distinction entre les églises et les simples associations religieuses serait illégitime si, dans les circonstances de l'espèce, elle signalait les groupes moins favorisés d'une manière offensive ou insultante. Cependant, la Cour est allée beaucoup plus loin en affirmant que :

« [elle] ne peut pas négliger le risque que les adeptes d'une religion puissent se sentir simplement tolérés – et non bienvenus – si l'État refuse de reconnaître et de soutenir leur organisation religieuse tout en accordant cet avantage aux autres confessions »²⁹.

Si cette dernière affirmation doit être prise au sérieux, aucune distinction entre les différents types de personnalité juridique ne pourrait être mise en pratique. Les États ne pourraient pas choisir de coopérer d'une manière plus forte avec certains groupes religieux. Dans l'affaire *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, en effet, les groupes religieux concernés ne perdaient pas leur capacité à agir en droit ; même s'ils n'étaient plus susceptibles de bénéficier de privilèges, de subventions et

²⁸ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, *supra*, opinion dissidente des juges Spano et Raimondi.

²⁹ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, *supra*, para. 94.

de dons. Ils étaient devenus des groupes religieux de seconde classe, ce qui n'était pas contraire à la jurisprudence classique de la Cour.

La majorité était consciente des difficultés soulevées par ses considérations vis-à-vis la jurisprudence classique. Elle a donc ajouté qu'un système à deux niveaux de reconnaissance peut en soi relever de la marge d'appréciation des États, d'une manière qui ne correspondait pas à son affirmation précédente qui semblait interdire tout système à plusieurs niveaux. Et elle a indiqué, citant le cas *Darby* (qu'on étudiera plus en détail ci-dessous), qu'un tel régime appartient normalement aux traditions historiques et constitutionnelles, et que même un système d'église d'État peut être considéré comme compatible avec l'article 9 de la Convention, en particulier s'il fait partie d'une situation pré-datant la ratification de la Convention par l'État³⁰.

Clairement, la Cour a additionné une (ou deux, selon le point de vue) condition(s) pour la validité d'un système à plusieurs niveaux, en plus du caractère raisonnable et de l'application non discriminatoire de la distinction entre les groupes de différents niveaux. Selon le nouveau standard, le régime doit appartenir aux traditions constitutionnelles du pays et doit être antérieur à la ratification de la Convention par l'État. Cela revient à dire que seulement si le système appartient à la tradition constitutionnelle et est antérieur à la Convention, il remplira le critère de neutralité, entendu comme ingérence équitable.

IV. Religion d'État

Comme nous l'avons vu, la jurisprudence européenne a accepté qu'un système de reconnaissance à plusieurs niveaux ne soit pas illégitime sous la Convention. Or, la Cour n'a pas toujours été cohérente avec cette affirmation. En effet, elle a jugé légitimes de nombreux modèles de relations qui ne respectent pas les deux conditions déjà mentionnées pour la validité d'un système à plusieurs niveaux (caractère raisonnable de la distinction entre les groupes religieux et application non-discriminatoire de cette distinction). C'est le cas notamment des églises nationales, officielles ou établies : une organisation religieuse est reconnue comme étant le représentant de la religion de la nation, tandis que les autres groupes religieux sont relégués au second plan. Bien sûr, il est possible d'avoir, en plus de la religion officielle, de nombreuses catégories de groupes religieux non-officiels.

L'arrêt principal concernant le régime des églises d'État reste *Darby*. Le requérant attaquait la légitimité d'un impôt que la Suède avait mis en place en faveur de l'église officielle. Cependant, la Cour a réussi à résoudre le conflit par l'application des règles de protection de la propriété, et elle a donc évité d'examiner les allégations relatives à l'article 9 (pris seul ou en relation avec l'article 14, qui concerne le principe d'égalité)³¹. En revanche, la Commission avait effectué une analyse sous l'article 9, et avait jugé que pour satisfaire aux exigences de cet article, un système d'église d'État

³⁰ *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, supra, para. 100.

³¹ CEDH, *Darby c. Suède*, 23 octobre 1990, n° 11581/85.

devait inclure des garanties spécifiques pour la liberté de religion des non-membres³². Même s'il est possible de concilier l'existence d'une église officielle avec la liberté de religion (article 9 pris isolément), il est vraiment difficile de la concilier avec l'égalité religieuse (article 9 combiné avec l'article 14). Dans l'arrêt *Ásatrúarfélagið*, la Cour a abordé une question similaire à celle posée dans *Darby*: une association religieuse islandaise se plaignait de ce que le système de financement des groupes religieux par l'État violait ses droits sous la Convention. Selon la loi islandaise, l'État recouvrait, par l'intermédiaire du système fiscal général, un montant fixe appelé charge paroissiale et versait les fonds à l'organisation religieuse à laquelle le contribuable appartenait. Mais l'État allouait également, à partir de son budget général, un financement spécifique à l'église nationale seulement. Le requérant se plaignait du financement supplémentaire sous l'article 9 (isolément et combiné avec l'article 14), concernant l'allocation des fonds supplémentaires elle-même; et sous l'article 1 du Protocole 1, concernant l'affectation du droit de propriété (car grâce au financement supplémentaire même les contribuables qui ne faisaient pas partie de l'église nationale la finançaient par leurs impôts). La Cour n'a constaté aucune violation de l'article 9, car le système de financement ne limitait pas l'exercice des droits de l'association requérante et de ses membres. Quant à la violation de l'article 9 en conjonction avec l'article 14, la Cour a estimé que la différence de traitement était justifiée par les différences dans les fonctions accomplies par l'église nationale et les autres groupes religieux. La Cour n'a pas répondu aux questions soulevées par l'article 1 du Protocole 1 parce qu'elle a estimé que les recours internes n'avaient pas été épuisés.

En somme, les églises nationales, officielles ou établies ne sont pas interdites par la Convention. Toutefois, la Cour a traditionnellement été très laconique sur les conditions auxquelles un système d'église nationale doit satisfaire pour être légitime. La jurisprudence européenne sur les systèmes à plusieurs niveaux est difficile à appliquer dans les cas des religions officielles (qui sont, bien entendu, un sous-type de système à plusieurs niveaux). Pour être légitime un système à plusieurs niveaux doit permettre à tous les groupes religieux d'obtenir la catégorie supérieure d'enregistrement sur un pied d'égalité. Mais cela n'est évidemment pas le cas avec les religions officielles. En effet, la définition d'une église en tant qu'officielle se trouve généralement dans les textes constitutionnels ou les textes juridiques fondamentaux, qui désignent nommément l'église nationale. Inversement, le critère de la tradition historique datant d'avant la Convention, que la CEDH utilise dans l'arrêt *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres* pour évaluer les systèmes à plusieurs niveaux en général, correspond mieux à un test pour évaluer la légitimité d'une religion officielle que pour évaluer la légitimité des autres systèmes à plusieurs niveaux. Dans tous les cas, cependant, ce critère est difficile à concilier avec l'idée de l'accès égal à la catégorie supérieure.

La large marge d'appréciation conférée par la CEDH implique que même un système d'église établie ne viole pas la Convention, à condition que la liberté de manifester la religion soit garantie à tous. Mais cette large marge d'appréciation ne prend pas correctement en compte le concept d'égalité. L'approche néglige la position des groupes non-dominants, en confirmant et en renforçant la position dominante de

³² Commission Européenne des Droits de l'Homme, *Darby v. Sweden*, 11 avril 1988, n° 11581/85.

l'église préférée. L'idée même d'une église établie est difficile à concilier avec l'idée de neutralité de l'État, même dans ses formes les plus larges.

CONCLUSIONS

La CEDH a développé, à partir du texte de l'article 9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, l'idée selon laquelle les États doivent être neutres face au phénomène religieux. Quoique l'idée de neutralité n'apparaisse pas explicitement dans le texte de l'article 9, la Cour considère qu'elle fait partie des conditions nécessaires pour le respect de la liberté de religion dans une société démocratique.

Ceux qui critiquent la démarche de la CEDH dans ce domaine soulignent que les auteurs de la Convention Européenne des Droits de l'Homme s'étaient opposés expressément à une lecture de la liberté de religion qui pourrait influencer les systèmes de rapport religions-États³³. Ceci étant vrai, il faut aussi tenir compte que le critère historique n'est pas le seul à considérer au moment d'interpréter le texte conventionnel; et que celui-ci peut recevoir une lecture contemporaine différente de celle qui pourrait surgir de l'intention des auteurs. Par contre, il faut admettre que les critiques de l'idée de neutralité ont raison quand ils soulignent que l'utilisation du concept par la Cour est très équivoque et qu'il est impossible de prévoir l'évolution future de la jurisprudence à partir de celui-ci³⁴. Dans le domaine des rapports entre les groupes religieux et les États, comme on l'a montré, la CEDH bouge constamment d'un concept de neutralité à un autre, pour utiliser celui qui convient le mieux à la solution qu'elle veut donner à chaque affaire. Cette neutralité à géométrie variable permet à la Cour d'éviter l'invalidation des solutions nationales qui, considérées sous un autre concept plus stricte de neutralité, devraient peut-être faire l'objet d'une censure européenne. La CEDH semble craintive des conséquences de ses décisions sur les rapports entre les groupes religieux et les États. En ce sens, la prise en compte du principe d'égalité, en conjonction avec la liberté de religion, devrait servir de base pour une lecture plus cohérente (et plus stricte) du concept de neutralité. L'idée de neutralité ainsi revisitée devrait mener, à son tour, à une reconsidération critique des préférences statutaires de certains groupes religieux par rapport à d'autres groupes.

³³ A. Pin, « Does Europe Need Neutrality? The Old Continent in Search of Identity », 2014 *Brigham Young University Law Review* (2014), p. 611-612.

³⁴ A. Pin, *supra*, p. 615.