



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE KIMLYA ET AUTRES c. RUSSIE

(Requêtes n^{os} 76836/01 et 32782/03)

ARRÊT

*Cette version a été rectifiée conformément
à l'article 81 du règlement de la Cour le 3 décembre 2009*

STRASBOURG

1^{er} octobre 2009

DÉFINITIF

01/03/2010

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention.

En l'affaire Kimlya et autres c. Russie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Christos Rozakis, *président*,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyev,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens, *juges*,

et de André Wampach, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 septembre 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 76836/01 et 32782/03) dirigées contre la Fédération de Russie et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Yevgueni Nikolaïevitch Kimlya et M. Aïdar Roustemovitch Soultanov (« les premier et deuxième requérants »), et un groupe religieux russe, l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk (« l'Eglise requérante ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 17 août 2001 et le 2 octobre 2003 respectivement.

2. Les requérants ont été représentés devant la Cour par M^e P. Hodkin, avocat à East Grinstead (Royaume-Uni), et par M^{es} G. Krilova et M. Kouzmitchev, avocats à Moscou. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par M. P. Laptev, alors représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Les requérants se plaignaient en particulier du refus des autorités internes d'enregistrer leurs groupes religieux et de les doter de la personnalité morale.

4. Par une décision du 9 juin 2005, la Cour a décidé de joindre les requêtes et les a déclarées partiellement recevables.

5. Seul le Gouvernement a déposé des observations sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le premier requérant, M. Kimlya, est né en 1977 et réside à Sourgout, dans la région autonome de Khanty-Mansi, en Fédération de Russie. Il est président de l'Eglise de scientologie de la ville de Sourgout.

7. Le deuxième requérant, M. Soultanov, est né en 1965 et vit à Nijnekamsk, au Tatarstan, une république de la Fédération de Russie. Il est cofondateur et membre de la troisième requérante, l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk, une organisation religieuse n'ayant pas la personnalité morale.

A. Les demandes d'enregistrement déposées par l'Eglise de scientologie de Sourgout

8. En 1994 s'ouvrit à Sourgout le premier centre d'étude de la dianétique (la doctrine de l'Eglise de scientologie) ; il se vit accorder par l'Etat le statut d'organisation non gouvernementale à caractère social et fut officiellement enregistré sous le nom de « centre de dianétique humanitaire de Sourgout ».

9. En 1995, la Russie adopta une nouvelle loi sur les associations non gouvernementales. Celle-ci imposait à toutes les associations de ce type créées avant son entrée en vigueur l'obligation de se faire réenregistrer avant le 1^{er} juillet 1999. Le centre demanda donc son réenregistrement, mais sa demande fut rejetée le 23 juillet 1999 au motif que l'organisation poursuivait des buts de nature religieuse. Le 23 novembre 1999, la direction de la justice de la région de Khanty-Mansi (« la direction de la justice de Khanty-Mansi ») sollicita une décision judiciaire portant dissolution du centre.

10. Le centre demanda à se faire enregistrer en tant que société à but non lucratif régie par le code civil de la Fédération de Russie. Le 4 octobre 1999, l'adjoint au maire de Sourgout repoussa la demande en invoquant les objectifs religieux du centre.

11. Le 2 janvier 2000, le premier requérant décida, avec d'autres scientologues, de fonder le « groupe de scientologie de la ville de Sourgout » et d'organiser un office chaque dimanche. Lors d'une réunion ultérieure, tenue le 1^{er} juillet 2000, le premier requérant et d'autres scientologues adoptèrent une résolution visant à la création d'une organisation religieuse locale, l'Eglise de scientologie de la ville de Sourgout (« l'Eglise de Sourgout »).

12. Le 15 août 2000, les dix membres fondateurs, dont le premier requérant, s'adressèrent à la direction de la justice de Khanty-Mansi pour se faire enregistrer en tant qu'organisation religieuse locale dotée de la personnalité morale.

13. Le 14 septembre 2000, la direction de la justice de Khanty-Mansi rejeta la demande d'enregistrement en ces termes :

« Vous avez omis de produire un document établi par une autorité locale attestant que le groupe religieux existe en ce lieu depuis quinze ans au moins, ou un document établi par la direction d'une organisation religieuse centralisée attestant que le groupe religieux dépend de cette organisation, et vous n'avez donc pas satisfait aux exigences prévues à l'article 11 § 5 de la loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses.

Le présent refus n'interdit pas le dépôt ultérieur d'une nouvelle demande, sous réserve de la levée des obstacles à l'enregistrement. »

14. Le 17 octobre 2000, le premier requérant forma un recours contre cette décision devant le tribunal municipal de Khanty-Mansi. Il alléguait que son droit constitutionnel à la liberté de conscience avait été violé et que son groupe religieux avait été victime d'une discrimination. Dépourvu de personnalité morale, ce groupe ne pouvait ni imprimer des ouvrages religieux, ni importer ou exporter de tels ouvrages ou des objets religieux, ni posséder de patrimoine, ni mener des actions caritatives, ni fonder des organisations à des fins religieuses.

15. Le 25 décembre 2000, le tribunal municipal de Khanty-Mansi débouta le requérant. Il considéra que la direction de la justice de Khanty-Mansi avait refusé à bon droit d'enregistrer l'Eglise de Sourgout, puisque celle-ci avait manqué à produire un document attestant qu'elle était implantée dans la région depuis au moins quinze ans. Concernant la référence que le premier requérant avait faite à la Constitution, le tribunal s'exprima ainsi : « Cette référence (...) est tirée par les cheveux et ne peut être prise en considération. » Il ne donna aucune autre explication.

16. Le 21 février 2001, le tribunal régional de Khanty-Mansi confirma le jugement du 25 décembre 2000. Il répéta que l'invocation, par le requérant, de la Constitution russe et des décisions de la Cour constitutionnelle était « sans fondement ».

17. Le 18 janvier 2002, à la suite d'une demande formée par le premier requérant, le présidium du tribunal régional de Khanty-Mansi engagea une procédure de révision, annula les jugements contestés et renvoya l'affaire devant le tribunal municipal pour un nouvel examen. Le présidium nota que la direction de la justice de Khanty-Mansi aurait dû « surseoir à l'examen de la demande » en attendant que les documents exigés par la loi eussent tous été produits.

18. Le 16 mai 2002, le tribunal municipal de Khanty-Mansi ordonna une expertise sur les enseignements religieux de l'Eglise de Sourgout et suspendit la procédure. Le 24 juillet 2002, le tribunal régional de Khanty-Mansi confirma cette décision en appel.

19. Le 22 novembre 2004, le tribunal municipal de Khanty-Mansi reprit la procédure, et, le même jour, rendit un nouveau jugement. Il estima que le refus d'enregistrer l'Eglise de Sourgout avait été illégal, car, en l'absence de certificat attestant que celle-ci était présente dans la région depuis quinze ans, la direction de la justice de Khanty-Mansi aurait dû « surseoir à l'examen » de la demande d'enregistrement. Le tribunal municipal ordonna à la direction de la justice d'enregistrer l'Eglise de Sourgout.

20. Le 18 janvier 2005, le tribunal régional de Khanty-Mansi annula ce jugement pour autant qu'il concernait l'ordre d'enregistrement de l'Eglise de Sourgout, au motif que le premier requérant n'avait pas produit tous les documents exigés par la loi n° 125-FZ du 26 septembre 1997 (« la loi sur les religions »), manquement que le tribunal régional considérait comme un obstacle à l'enregistrement de l'Eglise de Sourgout en tant que personne morale.

B. Les demandes d'enregistrement déposées par l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk

21. Le 28 octobre 1998, le deuxième requérant et d'autres scientologues décidèrent de fonder l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk sous la forme d'un groupe religieux local.

22. Le 23 décembre 1999, l'Eglise requérante s'adressa à la chambre d'enregistrement d'Etat de la République du Tatarstan (« la chambre d'enregistrement »), afin de se faire enregistrer en tant qu'organisation religieuse locale.

23. Par une lettre du 17 avril 2000, la chambre d'enregistrement informa le deuxième requérant qu'on avait prorogé le délai d'enregistrement de six mois à compter du 13 janvier 2000 pour permettre aux autorités de l'Etat de faire réaliser une expertise religieuse.

24. Par une lettre du 7 septembre 2001, un vice-président de la chambre d'enregistrement notifia au président de l'Eglise requérante que la demande d'enregistrement avait été rejetée car « l'expertise à laquelle les documents de l'Eglise requérante [avaient] été soumis n'[avait] encore abouti à aucune conclusion ».

25. Le deuxième requérant saisit la justice pour contester le refus d'enregistrement.

26. Le 21 décembre 2001, le tribunal municipal de Nijnekamsk (République du Tatarstan) le débouta, estimant qu'il n'y avait pas véritablement de contestation puisque l'expertise n'était pas encore terminée

et que la demande d'enregistrement n'avait pas encore fait l'objet d'un examen au fond.

27. Le 21 janvier 2002, la Cour suprême de la République du Tatarstan (« la Cour suprême ») cassa le jugement du 21 décembre 2001 et renvoya l'affaire devant le tribunal municipal pour un nouvel examen.

28. Le 7 mars 2002, le tribunal municipal rejeta à nouveau le recours du deuxième requérant. Il conclut que le refus était justifié dans la mesure où la directive interne n° 254 du ministère de la Santé de la Fédération de Russie datée du 19 juin 1996 interdisait l'application des méthodes de la scientologie dans les services de santé.

29. Le 18 avril 2002, la Cour suprême cassa le jugement du 7 mars 2002 et renvoya l'affaire devant le tribunal municipal. Elle estima que l'absence d'expertise religieuse ne constituait pas une raison valable de refuser l'enregistrement, qu'une directive interne émanant d'un ministre était hiérarchiquement subordonnée aux lois russes et qu'on ne pouvait l'invoquer pour restreindre les droits des citoyens.

30. Le 28 mai 2002, le tribunal municipal fit droit à la demande du deuxième requérant et conclut que le refus d'enregistrer l'Eglise requérante était illégal. Il nota que la demande d'enregistrement avait été déposée en décembre 1999, mais que « l'organisation religieuse n'[avait] pas encore été enregistrée, pour des raisons controuvées, bien que la loi fédérale dress[ât] une liste exhaustive des motifs justifiant de refuser un enregistrement ». Il ajouta que « la nature religieuse de l'organisation à enregistrer » ne faisait aucun doute, que l'expertise religieuse n'était pas obligatoire et qu'on ne pouvait invoquer l'absence de cet examen pour refuser un enregistrement, car cela empiéterait sur les droits des citoyens. Le 4 juillet 2002, la Cour suprême confirma le jugement.

31. Entre-temps, le 1^{er} juillet 2002, le pouvoir de décision en matière d'enregistrement des organisations religieuses était passé de la chambre d'enregistrement à la direction principale du ministère de la Justice de la République du Tatarstan (« la direction de la justice tartare »). En conséquence, le 25 juillet 2002, la demande d'enregistrement de l'Eglise requérante et les documents connexes furent communiqués à la direction de la justice.

32. Le 13 août 2002, le tribunal municipal transmit, pour exécution, une copie de son jugement du 28 mai 2002 à la direction de la justice. Cette dernière refusa toutefois de procéder à l'enregistrement, au motif qu'elle n'était pas le successeur légal de la chambre d'enregistrement.

33. Le deuxième requérant demanda au tribunal municipal de clarifier son jugement du 28 mai 2002, et notamment de préciser quelle autorité devait l'exécuter, compte tenu du fait que le pouvoir d'enregistrer les organisations religieuses, qui appartenait à la chambre d'enregistrement, avait été transféré à la direction de la justice le 1^{er} juillet 2002, à la suite d'une modification de la loi.

34. Le 4 septembre 2002, l'Eglise requérante demanda de nouveau à la direction de la justice de lui accorder la personnalité morale, en exécution du jugement du 28 mai 2002.

35. Le 10 octobre 2002, le tribunal municipal déclara qu'il n'était pas nécessaire de clarifier ce jugement, puisque celui-ci « ne comportait aucune ambiguïté ». Il ajouta que, en cas de mauvaise exécution d'une décision judiciaire ou de violation des droits du deuxième requérant par d'autres agents de l'Etat, l'intéressé pouvait déposer un recours auprès d'un tribunal pour « motifs généraux ».

36. Le deuxième requérant contesta la décision du 10 octobre 2002 devant la Cour suprême. Cependant, il semble que ce recours n'ait jamais été examiné, car, à cette époque, le dossier avait déjà été communiqué au président de la Cour suprême de la République du Tatarstan, à la suite de la demande en révision formée par la direction de la justice (paragraphe 38-39 ci-dessous).

37. Le 14 octobre 2002, le deuxième requérant engagea une action contre la direction de la justice, à laquelle il reprochait de ne pas s'être conformée au jugement définitif du 28 mai 2002 et de ne pas avoir enregistré l'Eglise requérante. Il semble que cette procédure ait été ensuite suspendue, en raison de la demande en révision décrite ci-dessous.

38. Le 16 octobre 2002, le chef de la direction de la justice écrivit à un vice-président de la Cour suprême de la République du Tatarstan pour lui demander d'exercer ses pouvoirs de révision à l'égard du jugement du 28 mai 2002, en vue de l'annuler.

39. Le 12 novembre 2002, le président de la Cour suprême déposa une demande en révision auprès du présidium de cette juridiction. Le 27 novembre 2002, le présidium accueillit cette demande, cassa les décisions du 28 mai et du 4 juillet 2002 et renvoya l'affaire devant le tribunal municipal de Nijnekamsk pour réexamen. Le présidium estimait qu'il était indispensable de disposer d'une expertise religieuse avant d'enregistrer officiellement une organisation religieuse peu connue comme l'Eglise requérante.

40. Le 28 novembre 2002, le comité spécialisé chargé des évaluations officielles en matière religieuse au sein du conseil des affaires religieuses, organisme relevant du gouvernement de la République du Tatarstan, présenta un rapport d'expertise sur l'Eglise requérante à la demande de la direction de la justice. Dans ce rapport, le comité spécialisé concluait que la scientologie était une religion. Cependant, il ne recommandait pas d'enregistrer l'Eglise requérante, car elle n'était implantée que depuis peu dans la République du Tatarstan.

41. Le 8 janvier 2003, la direction de la justice ordonna de « surseoir à l'examen » de la demande d'enregistrement en l'absence de document confirmant que l'Eglise requérante existait dans la République du Tatarstan depuis quinze ans.

42. Le 25 février 2003, le tribunal municipal statua à nouveau sur le recours du deuxième requérant. Il parvint notamment aux conclusions suivantes :

« [Le deuxième requérant] estime que le refus d'enregistrement était illégal et a porté atteinte à son droit à la liberté de conscience et de religion. Le tribunal ne peut souscrire à cette thèse (...) Il n'est interdit ni [au deuxième requérant] ni à quiconque de professer la scientologie, individuellement ou collectivement, et nul n'est empêché de la professer. Le refus d'accorder la personnalité morale à une organisation peut uniquement violer le droit d'un citoyen à la liberté d'association (...)

Le tribunal a établi que des personnes avaient commencé à professer la scientologie à Nijnekamsk à la fin des années 1990. En 1999, le groupe auquel appartenait [le deuxième requérant] décida de créer une organisation religieuse, l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk, et de la faire enregistrer en tant que personne morale (...) La chambre d'enregistrement refusa de l'enregistrer en l'absence de conclusions d'une expertise religieuse. [Le deuxième requérant] saisit alors la justice (...) Pendant l'examen de l'affaire, le pouvoir de décision en matière d'enregistrement des organisations religieuses fut confié à la direction de la justice [tartare], qui (...) décida de surseoir à l'examen de la demande, étant donné que le groupe religieux était implanté à Nijnekamsk depuis moins de quinze ans (...)

Ce qui empêche l'enregistrement du groupe religieux, c'est le fait qu'il existe depuis moins de quinze ans. Certes, en application de l'article 11 de la loi sur les religions, on peut invoquer ce motif soit pour refuser d'enregistrer soit pour surseoir à examiner une demande d'enregistrement d'une organisation plutôt que de refuser d'enregistrer celle-ci mais, dans un cas comme dans l'autre, l'enregistrement est impossible. En conséquence, étant donné que la conclusion de la chambre d'enregistrement est correcte (l'organisation ne peut être enregistrée), le tribunal ne peut pas invoquer de prétexte de forme pour demander à la direction de la justice [tartare] d'enfreindre la loi sur les religions et d'enregistrer l'organisation, d'autant moins que [la direction de la justice tartare] a déjà redressé l'erreur de la chambre d'enregistrement et rendu une décision conforme à la loi sur les religions. »

43. Le 3 avril 2003, la Cour suprême confirma ce jugement.

44. Le 28 mai 2003, le tribunal municipal débouta le deuxième requérant de la demande qu'il avait formée contre la direction de la justice pour contester le défaut d'exécution du jugement du 28 mai 2002 (voir ci-dessus). Le tribunal estima que ce jugement, qui donnait gain de cause au deuxième requérant, avait été cassé à la suite d'une demande en révision, et que l'arrêt définitif rendu par la Cour suprême le 3 avril 2003 avait supprimé toute raison de demander à la direction de la justice d'enregistrer l'Eglise requérante. Le 3 juillet 2003, la Cour suprême de la République du Tatarstan, saisie d'un recours, confirma la décision du 28 mai 2003.

45. En octobre 2004, les compétences en matière d'enregistrement des organisations religieuses furent transférées au service d'enregistrement fédéral, qui venait d'être créé. Le deuxième requérant déposa une demande d'enregistrement auprès de l'agence locale de ce nouvel organisme. Le 18 février 2005, la direction principale du service d'enregistrement fédéral pour le Tatarstan refusa d'examiner la demande, en faisant valoir que la

direction de la justice avait déjà refusé à plusieurs reprises d'enregistrer l'Eglise requérante, sur la base de la « règle des quinze ans ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution de la Fédération de Russie

46. L'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment des caractéristiques personnelles, dont les convictions religieuses. La Constitution interdit toute forme de limitation de ces droits selon des critères d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion (article 19).

47. L'article 28 garantit le droit à la liberté de religion, qui comporte le droit de professer toute religion, individuellement ou collectivement, ou de n'en professer aucune, de choisir, d'entretenir et de partager librement des convictions religieuses et autres, et de les manifester par la pratique.

B. La loi sur les religions

1. L'adoption de la nouvelle loi sur les religions

48. Le 1^{er} octobre 1997 entra en vigueur la loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses (« la loi sur les religions »). Elle remplaça la loi sur les religions de l'URSS du 1^{er} octobre 1990 et la loi sur les religions de la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) du 25 octobre 1990.

49. Dans son préambule, la loi sur les religions reconnaît « le rôle spécifique de la religion orthodoxe (orientale) dans l'histoire de la Russie et dans le fondement et l'essor de sa vie spirituelle et culturelle » et respecte « le christianisme, l'islam, le bouddhisme, le judaïsme et d'autres religions faisant partie intégrante du patrimoine historique des peuples de Russie ». L'article 2 § 3 dispose que « rien dans les lois sur la liberté de conscience, la liberté de religion et les associations religieuses ne peut être interprété comme restreignant ou limitant les droits de l'homme et du citoyen à la liberté de conscience et de religion garantis par la Constitution de la Fédération de Russie ou consacrés par les traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie ».

50. Lors de la séance de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie (la chambre basse du Parlement) du 19 septembre 1997, M. V. Zorkaltsev, président de la commission de la Douma chargée des questions relatives aux associations publiques et aux organisations religieuses, et l'un des rédacteurs de la loi, s'exprima ainsi avant que le texte ne fût mis aux voix :

« Toutefois, permettez-moi de vous rappeler quelle est la substance de cette loi : la loi sera un frein à l'expansion religieuse en Russie, elle entravera le développement des sectes totalitaires et limitera les activités des missionnaires étrangers, tout en créant les conditions nécessaires aux activités de nos religions et confessions traditionnelles (...) Nous sommes persuadés que la mise en œuvre de la loi contribuera à résoudre les problèmes auxquels sont actuellement confrontés la société, l'Etat et l'Eglise [orthodoxe russe] (...) Je tiens à souligner que toutes les confessions dont des représentants [se sont déclarés défavorables à certaines dispositions de la loi] ont leur siège à l'étranger. Je m'adresse aux personnes qui, aujourd'hui, jugent notre loi inadaptée et se préparent à voter contre le texte. Permettez-moi de vous poser cette question : de quel côté êtes-vous, chers collègues ? »

2. Groupes religieux et organisations religieuses : définitions et étendue des droits

51. L'expression générique « association religieuse » désigne toute association au sein de laquelle se réunissent, sur la base du volontariat, des ressortissants russes et d'autres personnes résidant légalement et de manière permanente sur le territoire de la Fédération de Russie, dans le but de professer et de diffuser ensemble leur foi, association qui organise les cultes, rites et cérémonies, enseigne la religion et guide les fidèles (article 6 § 1). Les « associations religieuses » peuvent prendre la forme de « groupes religieux » ou d'« organisations religieuses » (article 6 § 2).

52. Un « groupe religieux » est une association au sein de laquelle se réunissent, sur la base du volontariat, des citoyens souhaitant professer et diffuser leur foi, et qui fonctionne sans avoir été enregistrée par l'Etat et sans avoir obtenu la personnalité morale (article 7 § 1). Il faut aviser l'autorité administrative locale de la formation d'un groupe religieux si l'on envisage de le transformer par la suite en une organisation religieuse (article 7 § 2). Tout groupe religieux est habilité à organiser les cultes, rites et cérémonies, à enseigner la religion et à guider les fidèles (article 7 § 3).

53. Une « organisation religieuse » est une association au sein de laquelle se réunissent, sur la base du volontariat, des ressortissants russes et d'autres personnes résidant de manière permanente sur le territoire de la Fédération de Russie, dans le but de professer et de diffuser leur foi, et qui, à la différence d'un groupe religieux, a été dûment enregistrée en tant que personne morale (article 8 § 1).

54. Seules les organisations religieuses disposent des droits suivants :

- le droit d'obtenir des exonérations fiscales et d'autres avantages, ainsi que des aides, financières et autres, pour la rénovation, l'entretien et la protection de bâtiments historiques et d'objets religieux, et pour le fonctionnement d'établissements d'enseignement (article 4 § 3) ;
- le droit de créer des établissements d'enseignement, et, avec le consentement des parents et des enfants, d'enseigner la religion dans le cadre des activités périscolaires (article 5 §§ 3 et 4) ;

- le droit de bâtir et d'entretenir des édifices religieux et d'autres lieux de culte ou de pèlerinage (article 16 § 1) ;
- le droit d'organiser des cérémonies religieuses, sur invitation, dans les centres de santé, les hôpitaux, les foyers pour enfants, les maisons de retraite, les structures accueillant des personnes handicapées et les établissements pénitentiaires (article 16 § 3) ;
- le droit de produire, d'acheter, d'exporter, d'importer et de diffuser des ouvrages religieux, des documents imprimés, sonores ou audiovisuels et des objets religieux (article 17 § 1) ;
- le droit de mener des actions caritatives, seules ou par l'intermédiaire d'œuvres de bienfaisance fondées par elles (article 18 § 1) ;
- le droit de créer des organisations interculturelles, des établissements d'enseignement et des organes de presse (article 18 § 2) ;
- le droit d'établir et d'entretenir des liens et des contacts internationaux (par le biais de pèlerinages ou de conférences, par exemple), qui comporte le droit d'inviter des étrangers en Fédération de Russie (section 20 § 1) ;
- le droit de posséder des bâtiments, des terrains, d'autres biens, des actifs financiers et des objets religieux, qui comporte le droit de se faire transférer gratuitement des biens de l'Etat et des collectivités locales aux fins d'un usage culturel, et l'exonération d'impôts sur ces biens (article 21 §§ 1 à 5) ;
- le droit d'utiliser des biens, dont ceux de l'Etat, à des fins culturelles, droit accordé gratuitement (article 22) ;
- le droit de créer des entreprises et de mener des activités commerciales (article 23) ;
- le droit d'employer du personnel (article 24).

55. De plus, les droits suivants sont explicitement conférés aux organisations religieuses, à l'exclusion de toutes les autres entités non religieuses :

- le droit de créer des sociétés publiant des ouvrages religieux ou produisant des objets liturgiques (article 17 § 2) ;
- le droit de créer des établissements d'enseignement conventionnés destinés à la formation des membres du clergé et de leurs auxiliaires (article 19 § 1) ;
- le droit d'inviter en Fédération de Russie des étrangers envisageant de mener, à titre professionnel, des activités religieuses, dont la prédication (article 20 § 2).

3. *L'enregistrement d'une organisation religieuse*

56. En vertu de l'article 9 § 1, une organisation religieuse peut être créée par au moins dix ressortissants russes rassemblés au sein d'un groupe religieux, dont l'autorité administrative locale atteste qu'il existe sur le territoire considéré depuis au moins quinze ans ou dont une organisation religieuse centralisée de la même confession confirme qu'il fait partie de sa structure. Une organisation religieuse doit déposer une demande d'enregistrement par l'Etat auprès de la direction locale de la justice (article 11 § 2).

57. Si les fondateurs d'une organisation religieuse omettent de produire l'un des documents exigés par la loi, dont la confirmation mentionnée à l'article 9 § 1, le service d'enregistrement peut surseoir à l'examen de leur demande d'enregistrement et les en aviser (article 11 § 9).

58. L'enregistrement par l'Etat d'une organisation religieuse peut être refusé en particulier si ses buts ou ses activités sont contraires à la Constitution ou aux lois russes, ou si les statuts de l'organisation ou d'autres règles de fonctionnement ne satisfont pas aux exigences du droit interne. Le refus d'enregistrement peut être contesté en justice (article 12).

C. *La jurisprudence des juridictions russes*

1. *La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*

59. Dans le cadre de son examen de la compatibilité avec la Constitution russe de l'obligation que la loi sur les religions impose à toutes les organisations religieuses créées avant son entrée en vigueur de confirmer qu'elles existent depuis au moins quinze ans, la Cour constitutionnelle a statué ainsi (arrêt n° 16-P rendu le 23 novembre 1999 dans l'affaire Société religieuse des témoins de Jéhovah de Yaroslavl et Eglise de la glorification chrétienne) :

« 4. (...) Selon l'article 28 de la Constitution russe, combiné avec les articles 13 § 4, 14, 19 §§ 1 et 2 et 30 § 1, la liberté de religion comprend la liberté de créer des associations religieuses et la liberté, pour ces associations, de mener leurs activités, sur la base du principe de l'égalité devant la loi. En vertu de ces dispositions, le parlement fédéral (...) peut définir le statut juridique des associations religieuses, y compris les conditions qu'elles doivent remplir pour pouvoir être dotées de la personnalité morale et la procédure selon laquelle elles doivent être fondées, établies et enregistrées par l'Etat, ainsi que l'étendue de leurs droits.

Eu égard à la tradition pluriconfessionnelle de la Russie, le législateur doit respecter les dispositions de l'article 17 § 1 de la Constitution russe, qui garantit les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes du droit international universellement reconnus et à la Constitution russe. Les dispositions que fixe le législateur en ce qui concerne la fondation, l'établissement et l'enregistrement des organisations religieuses ne doivent pas porter atteinte à la substance de la liberté

de religion, du droit à la liberté d'association et de la liberté d'activité des associations publiques, et toute restriction qui serait apportée à ces droits ou à d'autres droits constitutionnels doit être justifiée et proportionnée aux buts considérés comme importants dans la Constitution.

Dans une société démocratique caractérisée par le pluralisme, conformément à (...) l'article 9 § 2 de la Convention (...) des restrictions peuvent être prévues par la loi si elles constituent des mesures nécessaires 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. L'Etat a le droit de mettre en place certains garde-fous pour éviter que la personnalité morale soit automatiquement accordée [aux associations religieuses], que soient légalisées des associations de citoyens qui violent les droits de l'homme et commettent des actes illégaux et criminels, et que se développent des activités missionnaires (notamment des entreprises de prosélytisme) qui ne sont pas compatibles avec le respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui et le respect d'autres droits et libertés constitutionnels, par exemple parce qu'elles ont pour but le recrutement de nouveaux adeptes ou tentent illicitement d'influencer des personnes en situation de précarité ou de pauvreté au moyen de pressions psychologiques ou de menaces de violence. Cela est notamment souligné dans la Résolution du Parlement européen datée du 12 février 1996 sur les sectes en Europe et dans la Recommandation 1178 (1992) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux sectes et aux nouveaux mouvements religieux, ainsi que dans les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 25 mai 1993 ([*Kokkinakis c. Grèce*], série A n° 260-A) et le 26 septembre 1996 ([*Manoussakis et autres c. Grèce*], *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV), qui clarifient la nature et l'étendue des obligations de l'Etat découlant de l'article 9 de la Convention (...)

(...)

8. (...) En application de (...) la loi de la RSFSR sur les religions (dans sa version modifiée du 27 janvier 1995), toutes les associations religieuses – régionales ou centralisées – avaient, dans des conditions d'égalité, en tant qu'entités juridiques, les droits qui ont été incorporés ultérieurement dans la [loi sur les religions de 1997] (...)

Dans ces conditions, le législateur ne pouvait pas priver de leurs droits une catégorie d'organisations religieuses qui avaient été créées et jouissaient d'une pleine capacité juridique, au seul motif qu'il n'avait pas été confirmé qu'elles existaient depuis quinze ans. En effet, ces organisations ne seraient pas traitées de la même façon que des organisations religieuses plus anciennes, ce qui serait contraire au principe d'égalité inscrit aux articles 13 § 4, 14 § 2 et 19 §§ 1 et 2 de la Constitution de la Fédération de Russie, et constituerait une limitation inacceptable de la liberté de religion (article 28) et de la liberté, pour les associations [formées sur la base du volontariat] de se créer et de mener leurs activités (article 30) (...) »

60. Par la suite, la Cour constitutionnelle confirma cette position dans l'arrêt n° 46-O qu'elle rendit le 13 avril 2000 dans l'affaire de la Région russe indépendante de la Société de Jésus, et dans l'arrêt n° 7-O qu'elle rendit le 7 février 2002 dans l'affaire de la Branche de Moscou de l'Armée du Salut.

61. Le 9 avril 2002, la Cour constitutionnelle rendit l'arrêt n° 113-O dans l'affaire Zaykova et autres. Les demandeurs appartenaient à un groupe

religieux appelé « Eglise de scientologie de la ville d'Ijevsk », auquel les autorités avaient refusé d'accorder la personnalité morale en l'absence de document confirmant qu'il existait à Ijevsk depuis quinze ans. La Cour constitutionnelle releva qu'une association pouvait se former et fonctionner sans avoir été enregistrée par l'Etat, mais qu'alors elle ne jouissait pas des droits et privilèges reconnus aux seules organisations religieuses par les articles 5 §§ 3 et 4, 13 § 5 et 15 à 24 de la loi sur la liberté de conscience et les associations religieuses (paragraphe 2 de l'arrêt). Cependant, elle refusa d'examiner la question de la compatibilité avec la Constitution au motif que les demandeurs n'avaient pas contesté le refus d'enregistrement devant un tribunal ordinaire.

2. Le tribunal régional de Tcheliabinsk

62. Statuant en appel sur un recours formé par un certain M. K., qui se plaignait du refus de la direction régionale de la justice d'enregistrer l'organisation locale des témoins de Jéhovah et de la doter de la personnalité morale (affaire civile n° 4507), le tribunal régional de Tcheliabinsk considéra ce qui suit :

« Selon l'article 28 de la Constitution russe, combiné avec l'article 13 § 4, l'article 14, l'article 19 §§ 1 et 2 et l'article 30 § 1, la liberté de religion comprend la liberté de créer des associations religieuses et la liberté, pour ces associations, de mener leurs activités, sur la base du principe de l'égalité devant la loi (...) »

Un groupe religieux peut mener ses activités sans avoir été enregistré par l'Etat et sans être doté de la personnalité morale. Toutefois, si des citoyens constituent un groupe religieux dans l'intention d'en faire plus tard une organisation religieuse, ils doivent aviser l'autorité administrative locale que le groupe a été créé et qu'il a commencé ses activités (...)

Il ressort des dispositions susmentionnées que rien, dans la législation, n'empêche une association religieuse qui n'a pas été enregistrée officiellement de se constituer et de mener des activités destinées à la profession collective et à la diffusion d'une croyance. Toutefois, en l'absence d'enregistrement, une association religieuse ne sera pas dotée de la personnalité morale et ne pourra donc pas bénéficier des droits et privilèges garantis aux organisations religieuses en vertu de la loi sur les religions (articles 5 §§ 3 et 4, 13 § 5 et 15 à 24), qui correspondent aux droits collectifs que les citoyens exercent avec d'autres, au sein d'une organisation religieuse possédant la personnalité morale, et non pas à titre individuel ni par l'intermédiaire d'un groupe religieux.

En conséquence, le fait même que l'enregistrement de l'organisation religieuse locale ait été refusé illégalement empêche M. K. et les autres membres de cette organisation d'exercer leurs droits constitutionnels (...) »

D. L'avis du médiateur de la Fédération de Russie

63. Le 22 avril 1999, le médiateur de la Fédération de Russie publia son avis du 25 mars 1999 sur la compatibilité de la loi sur les religions avec les obligations juridiques internationales qui incombait à cet Etat. Son avis comportait les passages suivants :

« Plusieurs dispositions de la loi sont incompatibles avec les principes énoncés dans les instruments juridiques internationaux, et les citoyens peuvent donc contester ces dispositions en introduisant des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme. En substance, ces dispositions ne peuvent pas être appliquées sur le territoire de la Fédération de Russie, puisque les règles établies par les traités internationaux priment la législation interne, comme le précise la Constitution de la Fédération de Russie (article 15 § 4) (...) »

La distinction entre organisations religieuses et groupes religieux établie dans la loi est contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence des organes de la Convention, qui sont une source importante du droit européen. Selon l'article 7 § 1 de la loi, les groupes religieux, contrairement aux [organisations] religieuses, ne font pas l'objet d'un enregistrement par l'Etat et ne bénéficient pas des droits d'une personne morale.

De plus, la loi établit une distinction entre les organisations religieuses « traditionnelles » et les organisations religieuses qui ne possèdent pas de document prouvant qu'elles sont implantées à l'endroit considéré depuis au moins quinze ans (article 9 § 1 de la loi). Les religions « non traditionnelles » sont privées de nombreux droits (...) »

64. Le 20 mai 2002, le médiateur remet un rapport spécial sur le respect, par la Russie, des obligations et engagements qu'elle avait contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, il dit notamment ce qui suit :

« Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Russie a notamment pris l'engagement de mettre sa législation sur la liberté de conscience et de religion en conformité avec les normes européennes. Or, [la loi sur les religions], adoptée le 26 septembre 1997, soit après l'entrée de la Russie au Conseil de l'Europe, ne tient pas compte des normes existantes ni des principes du droit international universellement reconnus.

Il incombe à la Russie, en sa qualité de Partie contractante à la Convention européenne des droits de l'homme, de respecter certaines obligations expresses dans le domaine de la liberté de conscience et de religion. Or, plusieurs dispositions de [la loi sur les religions] sont contraires aux principes inscrits dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et peuvent donc être contestées au moyen de requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme (...) »

Un certain nombre de dispositions de la loi fixent des règles qui, en substance, défavorisent concrètement certaines religions. La distinction entre les organisations religieuses et les groupes religieux établie dans la loi est contraire à la Convention et à la jurisprudence des organes de la Convention, qui sont une source importante du droit

européen. De plus, la loi établit une distinction entre les organisations religieuses « traditionnelles » et les organisations religieuses qui ne possèdent pas de document prouvant qu'elles sont implantées à l'endroit considéré depuis au moins quinze ans (article 9 § 1 de la loi). Les religions « non traditionnelles » sont privées de nombreux droits (...)

Dans la situation actuelle, on ne peut exclure [la possibilité] que la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Russie dans des affaires concernant la liberté de religion et les convictions religieuses. »

III. LES DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

65. Les passages pertinents en l'espèce du rapport d'information du 2 juin 1998 que la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, une commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« Commission de suivi » – document 8127), a consacré au respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie se lisent ainsi :

« 26. Un autre engagement souscrit par la Russie était l'adoption d'une nouvelle loi sur la liberté de religion. Cette loi a bel et bien été adoptée mais, malheureusement, elle ne semble guère conforme aux normes du Conseil de l'Europe en la matière. (...) »

27. La nouvelle loi sur la liberté de conscience et sur les associations religieuses est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997, après avoir été modifiée à la suite d'un veto présidentiel à la première version. Alors que la loi protège dûment le droit d'un individu de professer ou non la religion de son choix, certaines de ses dispositions ne semblent pas compatibles avec les normes internationales ni avec les obligations de la Russie découlant des traités internationaux. En particulier, la loi distingue deux catégories d'associations religieuses : celle, privilégiée, des « organisations religieuses » et celle, moins privilégiée, des « groupes religieux ». Les groupes religieux, contrairement aux organisations religieuses, n'ont pas le statut de personne morale et ne jouissent pas des droits que confère ce statut, par exemple le droit de posséder des biens en toute propriété, de passer des contrats et d'engager du personnel. En outre, il leur est formellement interdit de diriger des écoles ou d'inviter des étrangers en Russie. Les organisations religieuses ont ces droits, mais pour être reconnues comme telles, il leur faut soit être classées comme une religion « traditionnelle », soit avoir existé en tant que groupe religieux enregistré sur le territoire russe depuis au moins quinze ans, cette dernière condition devant être attestée par les autorités locales. En fait, avec l'entrée en vigueur de cette loi, une troisième catégorie d'associations religieuses s'est créée : les groupes religieux enregistrés auprès des autorités à cette date (depuis moins de quinze ans) qui bénéficiaient déjà du statut de personne morale ont pu conserver ce statut et les droits associés à condition qu'ils se réenregistrent chaque année auprès des autorités. Ces dispositions peuvent conduire à un traitement discriminatoire surtout vis-à-vis des religions non traditionnelles, ce qui est contraire au principe de l'égalité religieuse devant la loi. Une révision de certaines de ces dispositions pourrait être demandée pour assurer la conformité de la loi aux normes du Conseil de l'Europe. (...) »

66. Le rapport du 26 mars 2002 de la Commission de suivi (document 9396) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie comporte notamment les passages suivants :

« 95. La Constitution de la Fédération de Russie protège la liberté de conscience et la liberté religieuse (article 28), ainsi que l'égalité des associations religieuses devant la loi et la séparation de l'Eglise et de l'Etat (article 14), et offre une protection contre toute discrimination pour des motifs religieux (article 19). La loi de décembre 1990 sur la liberté religieuse s'est traduite par une reprise considérable des activités religieuses dans le pays. Selon des congrégations religieuses rencontrées à Moscou, cette loi a ouvert une nouvelle ère, et entraîné une revitalisation des Eglises. Elle a été remplacée, le 26 septembre 1997, par une nouvelle loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses. Cette législation a été critiquée aux niveaux national et international au motif qu'elle fait fi du principe d'égalité entre les religions.

96. Le 6 novembre 1997, M. Atkinson et plusieurs de ses collègues ont présenté une proposition de recommandation (document 7957) dans laquelle ils faisaient valoir que la nouvelle législation sur la liberté de conscience et les associations religieuses contrevenait à la Convention européenne des droits de l'homme, à la Constitution de la Russie ainsi qu'aux engagements souscrits par la Fédération de Russie lors de son adhésion. En février 2001, le médiateur chargé des droits de l'homme, M. Oleg Mironov, a reconnu que de nombreux articles de la loi de 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses ne satisfont pas aux obligations internationales de la Russie en matière de droits de l'homme. Selon lui, nombre de ses dispositions ont conduit à des discriminations contre diverses confessions et devraient en conséquence être modifiées.

97. Dans son préambule, la loi reconnaît « le rôle spécifique de la religion orthodoxe dans l'histoire de la Russie et dans le fondement et l'essor de sa vie spirituelle et culturelle » et respecte « le christianisme, l'islam, le bouddhisme, le judaïsme et d'autres religions faisant partie intégrante du patrimoine historique des peuples de la Fédération de Russie ». La loi poursuit en faisant une distinction entre les « organisations religieuses », selon qu'elles existaient ou non avant 1982, et une troisième catégorie, appelée « groupes religieux ». Les organisations religieuses ayant moins de quinze ans d'existence et les groupes religieux ont été soumis à un traitement juridique et fiscal défavorable et leurs activités à des restrictions. »

67. La Résolution 1278 (2002) concernant la loi russe sur la religion, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 avril 2002, énonce notamment :

« 1. La nouvelle loi russe sur la religion est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Elle abrogeait et remplaçait une loi russe de 1990 sur le même sujet, généralement considérée comme très libérale. Cette nouvelle loi a soulevé un certain nombre de questions préoccupantes, autant en ce qui concerne son contenu que dans son application. Dans des arrêts des 23 novembre 1999, 13 avril 2000 et 7 février 2002, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a réglé certains de ces problèmes et le ministère de la Justice a achevé le réenregistrement des communautés religieuses au niveau fédéral le 1^{er} janvier 2001. D'autres problèmes subsistent cependant.

2. Le texte même de la loi, s'il pose une base acceptable pour le fonctionnement de la plupart des communautés religieuses, peut encore être amélioré. Bien que la Cour

constitutionnelle russe ait déjà restreint l'application de la règle dite « des quinze ans », qui, initialement, limitait sévèrement les droits des groupes religieux qui n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils existaient sur le territoire russe depuis au moins quinze ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'abolition totale de cette règle constituerait, pour plusieurs de ces groupes, une amélioration importante de la base législative. »

IV. LES DOCUMENTS INTERNATIONAUX PERTINENTS

68. Le rapport intitulé « Liberté de religion ou de conviction : lois affectant la structuration des communautés religieuses » (« *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities* »), établi sous les auspices du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (le BIDDH de l'OSCE) à l'intention des participants à la Conférence d'examen 1999 de l'OSCE, comporte, entre autres, les passages suivants :

« L'exigence la plus controversée concernant la durée qui ait été adoptée ces dernières années figure dans la loi russe de 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses. Selon cette loi, à moins qu'il ne soit affilié à une organisation religieuse centralisée, un groupe religieux ne peut acquérir un statut d'entité religieuse à part entière que s'il est implanté dans le pays depuis quinze ans. Ce qui rend cette exigence particulièrement frappante et singulière, c'est que, à notre connaissance, à l'époque de son adoption, aucun des autres Etats participants à l'OSCE n'imposait de délai d'attente (autre que le délai de traitement des documents) aux entités de base. (...) La Russie a pris quelques mesures pour atténuer les effets discriminatoires de sa loi sur les petits groupes : ceux-ci ont moins de preuves à fournir pour démontrer qu'ils sont présents dans le pays depuis le nombre d'années requis, et, en attendant d'acquérir cette ancienneté, ils bénéficient d'un statut d'entité limité. Cependant, la situation reste problématique pour les petits groupes et pour les communautés qui se sont séparées du patriarcat de Moscou, et, si le statut d'entité limité est préférable à l'absence de statut, il restreint amplement les possibilités de développement des groupes religieux.

Les exigences de durée de ce type sont manifestement incompatibles avec l'engagement pris par les Etats participants à l'OSCE d'accorder aux groupes religieux au moins un statut d'entité de base. La formulation de cet engagement dans le principe 16.3 du document de clôture de la réunion de Vienne tient compte des différences entre les formes de la personnalité morale selon les systèmes juridiques, mais, pour respecter cet engagement, il est indispensable d'accorder une forme de personnalité morale, quelle qu'elle soit. A l'évidence, on manque à cet engagement si l'on refuse d'enregistrer les groupes religieux qui ne satisfont pas au critère des quinze ans. Apparemment, les rédacteurs de la loi russe ont tenté de pallier cette insuffisance en créant un statut d'entité limité, mais cette disposition ne permet pas elle non plus de respecter l'engagement de l'OSCE, car le statut d'entité limité ne confère pas les droits nécessaires pour remplir des fonctions religieuses importantes. Le refus d'accorder la personnalité morale constitue une limitation de la liberté de manifester sa religion qui emporte violation de l'article 9 de la CEDH [Convention européenne des droits de l'homme]. Le fait de ne pas accorder la personnalité morale

à un groupe religieux au seul motif qu'il n'a pas « existé » sous un régime précédent, communiste et antireligieux, peut difficilement passer pour une mesure « nécessaire dans une société démocratique » ou proportionnée à un intérêt légitime de l'Etat. »

69. Les lignes directrices pour le réexamen de la législation relative à la religion ou aux convictions (« *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief* »), définies par le comité consultatif d'experts sur la liberté de religion ou de conscience du BIDDH de l'OSCE, en concertation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui ont été adoptées par la Commission de Venise à sa 59^e session plénière (18-19 juin 2004) et accueillies favorablement par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE lors de sa session annuelle (5-9 juillet 2004), contiennent notamment les recommandations suivantes :

« (...) Les lois sur les associations religieuses qui régissent l'acquisition de la personnalité morale par l'enregistrement, l'incorporation ou une autre voie sont particulièrement importantes pour les organisations religieuses. Voici quelques-uns des principaux problèmes qui devraient être traités :

(...)

– il n'est pas souhaitable de subordonner l'enregistrement à une longue durée d'existence dans le pays ;

– il convient de remettre en question d'autres contraintes ou délais excessivement pesants conditionnant l'acquisition de la personnalité morale ;

(...) »

70. Les dispositions pertinentes de la Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution n° 36/55 du 25 novembre 1981, se lisent ainsi :

Article 6

« Conformément à l'article premier de la présente Déclaration et sous réserve des dispositions du paragraphe 3 dudit article, le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction implique, entre autres, les libertés suivantes :

a) 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 ;

b) la liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou humanitaires appropriées ;

c) 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 ;

- d) la liberté d'écrire, d'imprimer et de diffuser des publications sur ces sujets ;
- e) la liberté d'enseigner une religion ou une conviction dans les lieux convenant à cette fin ;
- f) la liberté de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières et autres, de particuliers et d'institutions ;
- g) 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 ;
- h) 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 ;
- i) 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. »

Article 7

« Les droits et libertés proclamés dans la présente Déclaration sont accordés dans la législation nationale d'une manière telle que chacun soit en mesure de jouir desdits droits et libertés dans la pratique. »

71. Les passages pertinents de l'Observation générale n° 22 : le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18), préparée par le Haut Commissariat aux droits de l'homme (30 juillet 1993, CCPR/C/21/Rév.1/Add.4), se lisent ainsi :

« 4. La liberté de manifester une religion ou une conviction (...) par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement englobe des actes très variés. Le concept de culte comprend les actes rituels et cérémoniels exprimant directement une conviction, ainsi que différentes pratiques propres à ces actes, y compris la construction de lieux de culte, l'emploi de formules et d'objets rituels, la présentation de symboles et l'observation des jours de fête et des jours de repos. (...) [L]a pratique et l'enseignement de la religion ou de la conviction comprennent les actes indispensables aux groupes religieux pour mener leurs activités essentielles, tels que notamment la liberté de choisir leurs responsables religieux, leurs prêtres et leurs enseignants, celle de fonder des séminaires ou des écoles religieuses, et celle de préparer et de distribuer des textes ou des publications de caractère religieux. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10, 11 ET 14 DE LA CONVENTION

72. Les requérants allèguent que la distinction établie par la loi entre les groupes religieux et les organisations religieuses, associée à l'obligation d'apporter la confirmation que l'association existe depuis au moins quinze ans en un lieu donné pour qu'elle puisse obtenir la personnalité morale et le statut d'organisation religieuse, a porté atteinte à leurs droits au titre des articles 9, 10 et 11 de la Convention, pris isolément ou combinés avec l'article 14. Ces dispositions sont ainsi libellées :

Article 9

Liberté de pensée, de conscience et de religion

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

2. 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. »

Article 10

Liberté d'expression

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...) »

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui (...) »

Article 11

Liberté de réunion et d'association

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...) »

2. L'exercice de ces droits 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 nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

Article 14 **Interdiction de la discrimination**

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions (...) ou toute autre situation. »

A. L'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement

73. Dans les observations qu'il a déposées après la décision sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement soutient que les requérants auraient pu passer outre l'obligation que la loi fait aux groupes religieux de prouver qu'ils existent depuis au moins quinze ans en adhérant à une organisation religieuse centralisée avant de demander un préenregistrement. D'après le Gouvernement, les requérants auraient pu ainsi atteindre leurs objectifs dans le cadre du système juridique interne.

74. La Cour rappelle que, conformément à l'article 55 de son règlement, si la Partie contractante défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête présentées par elle (*Prokopovitch c. Russie*, n° 58255/00, § 29, 18 novembre 2004, avec d'autres références). Or le Gouvernement n'a pas formulé son exception dans les observations soumises par lui avant que la Cour ne statue sur la recevabilité de la requête. Par conséquent, il est forclos à exciper du non-épuisement des voies de recours internes à ce stade de la procédure. Quoi qu'il en soit, la Cour rappelle qu'un requérant ne doit se prévaloir que des recours normalement disponibles et suffisants dans l'ordre juridique interne (voir, entre autres, *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, §§ 51-52, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI). Pour la Cour, il ne fait aucun doute qu'exiger d'un requérant qu'il use d'un subterfuge, tel que le changement de la structure d'un groupe religieux pour la forme uniquement, à la seule fin de contourner une formalité de la loi interne, ne constitue pas un recours « normalement disponible ».

75. Partant, la Cour rejette l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

B. Sur la disposition de la Convention applicable et l'existence ou non d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits

1. Thèses des parties

a) Les requérants

76. Les requérants font observer que « les groupes religieux », tels que définis dans la loi sur les religions, peuvent fonctionner sans ingérence de l'Etat. Cependant, le statut de « groupe religieux » aurait pour conséquence de limiter considérablement les possibilités de pratique religieuse collective. Un « groupe religieux » serait dépourvu de personnalité morale ; il ne pourrait pas acquérir de droits ni contracter d'obligations ; il ne pourrait pas saisir la justice pour faire protéger ses intérêts. Vu la liste des droits réservés aux organisations religieuses enregistrées qui est dressée aux articles 15 à 24 de la loi sur les religions (certains de ces droits concernent des aspects fondamentaux du « culte », de « l'enseignement », des « pratiques » et de « l'accomplissement des rites » tels que le droit d'établir des lieux de culte, le droit d'organiser des services religieux dans d'autres lieux ouverts au public, et le droit de produire et/ou d'acheter des ouvrages religieux), un « groupe religieux » ne serait pas une communauté religieuse jouissant de droits substantiels ou d'une « autonomie », alors que la Cour aurait estimé que l'autonomie des communautés religieuses se trouvait « au cœur même de la protection offerte par l'article 9 » (*Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 118, CEDH 2001-XII).

77. De l'avis des requérants, le fait de soumettre à des restrictions des aspects fondamentaux de la vie d'une communauté religieuse, tels que la possibilité d'établir un lieu de culte ou d'éditer des ouvrages religieux, au seul motif que cette communauté ne peut pas prouver qu'elle existe depuis quinze ans, constitue une ingérence dans « la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion », droit protégé par l'article 9. En outre, selon la jurisprudence de la Cour, le droit de former une personne morale serait en soi un droit fondamental, garanti à toutes les associations, religieuses ou non, en vertu de l'article 11 (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 40, *Recueil* 1998-IV). Les requérants n'auraient pas été simplement limités dans le choix de la structure à donner à leur association. En droit russe, le seul moyen pour eux de « former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt » aurait été de demander l'enregistrement de leur association en tant qu'organisation religieuse, mais ce droit leur aurait été refusé.

b) Le Gouvernement

78. Le Gouvernement admet que la législation russe ne reconnaît pas aux « groupes religieux » les mêmes droits qu'aux « organisations religieuses », qui, elles, sont dotées de la personnalité morale du fait de leur enregistrement par l'Etat. Cependant, la différence dans l'étendue des droits n'aurait aucun lien avec l'exercice des droits à la liberté de religion et d'association. La création d'un groupe religieux serait un acte volontaire effectué par un groupe d'individus. Aucune autorisation spéciale ne serait nécessaire ; il suffirait d'en aviser l'autorité locale. En conséquence, selon le Gouvernement, la question échappe au domaine de compétence de l'Etat et les requérants peuvent exercer leurs droits librement, sans ingérence d'autorités publiques. Les « groupes religieux » pourraient célébrer le culte, accomplir les rites et organiser d'autres cérémonies religieuses ; ils pourraient aussi dispenser un enseignement et une formation de nature religieuse à leurs membres.

2. Appréciation de la Cour**a) La disposition de la Convention applicable**

79. La Cour relève que la question de savoir si la scientologie peut ou non être qualifiée de « religion » prête à controverse au sein des Etats membres. Il n'appartient manifestement pas à la Cour de décider dans l'abstrait si un ensemble de convictions et les pratiques associées peuvent être considérés ou non comme une « religion » au sens de l'article 9 de la Convention. En l'absence de tout consensus européen sur la nature religieuse des enseignements de la scientologie et tenant compte du caractère subsidiaire de son rôle, la Cour estime qu'elle doit s'en remettre à l'appréciation des autorités internes en la matière et examiner si l'article 9 de la Convention trouve à s'appliquer (*Eglise de Scientologie de Moscou c. Russie*, n° 18147/02, § 64, 5 avril 2007).

80. En l'espèce, le centre de scientologie de Sourgout, qui avait à l'origine été enregistré en tant qu'organisation non religieuse, fut finalement dissous au motif que ses activités étaient de « nature religieuse ». Sa demande ultérieure d'enregistrement, sous une autre forme d'entité non religieuse, fut écartée pour les mêmes raisons (paragraphe 9 et 10 ci-dessus). En ce qui concerne l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk, les opinions du tribunal municipal et de la Cour suprême convergèrent sur la nature religieuse de l'organisation. Plus tard, le comité spécialisé chargé des évaluations officielles en matière religieuse au sein du conseil des affaires religieuses souscrivit à l'avis de ces juridictions et conclut que la scientologie était une religion (paragraphe 30 et 40 ci-dessus). Il apparaît donc que les autorités nationales étaient convaincues de la nature religieuse des deux groupes de scientologie dont il est question en l'espèce.

81. Eu égard au point de vue des autorités russes, qui ont confirmé de manière constante la nature religieuse des groupes de scientologie, la Cour estime que l'article 9 de la Convention trouve à s'appliquer à l'affaire dont elle est saisie. En outre, étant donné que les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées et que les premier et deuxième requérants se plaignent d'une restriction de leur droit de s'associer librement avec d'autres croyants et du droit de la troisième requérante d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention, qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, n° 40825/98, § 60, 31 juillet 2008, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 118, et *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, §§ 62 et 91, CEDH 2000-XI).

b) Sur l'existence d'une ingérence

82. La Cour doit d'abord rechercher s'il y a eu une ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits à la liberté de religion et d'association. Elle observe qu'à l'issue de procédures longues et complexes les tribunaux internes ont confirmé en dernière instance les décisions des autorités d'enregistrement refusant d'enregistrer les Eglises de scientologie de Sourgout et de Nijnekamsk en tant qu'« organisations religieuses » au sens de la loi russe sur les religions.

83. Le Gouvernement conteste l'existence d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits puisque les premier et deuxième requérants ont eu la possibilité de se réunir à des fins religieuses dans une structure différente, celle d'un « groupe religieux », dans lequel la troisième requérante existait et pour lequel aucune autorisation ni aucun enregistrement n'étaient requis.

84. La Cour note que le refus d'enregistrer comme « organisations religieuses » l'Eglise de scientologie de Sourgout, dont le premier requérant était le président, et l'Eglise de scientologie de Nijnekamsk, qui fut cofondée par le deuxième requérant et qui est aussi requérante en l'espèce, a eu pour conséquence de dénier la personnalité juridique à ces deux Eglises. D'après la jurisprudence constante de la Cour, la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification. Le refus des autorités internes de conférer la personnalité morale à une association de personnes, qu'elle soit religieuse ou non, s'analyse en une ingérence dans l'exercice par les intéressés du droit à la liberté d'association (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, §§ 52 et suiv., CEDH 2004-I, et *Sidiropoulos et autres*, précité, §§ 31 et suiv.). La Cour a admis précédemment que le refus des autorités

d'enregistrer un groupe avait une incidence directe tant sur le groupe lui-même que sur ses présidents, fondateurs ou membres individuels (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, § 53, 19 janvier 2006, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, § 27, 3 février 2005, et *APEH Üldözötteinek Szövetsége et autres c. Hongrie* (déc.), n° 32367/96, 31 août 1999). S'agissant de l'organisation d'une communauté religieuse, la Cour a également conclu à l'existence d'une ingérence dans l'exercice, tant par la communauté elle-même que par ses membres individuels, du droit à la liberté de religion sous l'angle de l'article 9 à raison du refus de reconnaître la communauté en tant que personne morale (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres*, précité, §§ 79-80, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 105).

85. Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel le statut de « groupe religieux » constitue un substitut acceptable à la reconnaissance juridique, la Cour observe qu'un groupe religieux sans personnalité morale ne peut posséder ou exercer les droits associés à un tel statut, notamment le droit de posséder ou de louer des biens, de tenir des comptes bancaires, d'employer du personnel et d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens (paragraphe 54 ci-dessus). D'après la jurisprudence constante de la Cour, ces droits sont essentiels pour l'exercice du droit de manifester sa religion (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres*, précité, § 66 *in fine*, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 118, et *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, § 40, 3 avril 2008, et *Eglise catholique de La Canée c. Grèce*, 16 décembre 1997, §§ 30 et 40-41, *Recueil* 1997-VIII).

86. De plus, outre les droits susmentionnés, normalement associés au statut de personne morale, la loi sur les religions confère une panoplie de droits aux « organisations religieuses » enregistrées et exclut explicitement l'exercice de tels droits par des groupes religieux ou par des personnes morales non religieuses (paragraphe 54 et 55 ci-dessus). Les droits exclusifs des organisations religieuses comportent notamment des aspects fondamentaux des fonctions religieuses tels que le droit d'établir des lieux de culte, le droit d'organiser des services religieux dans des lieux ouverts au public, le droit de produire, d'acheter et de diffuser des ouvrages religieux, le droit de créer des établissements d'enseignement, et le droit d'entretenir des contacts par le biais d'échanges ou de conférences internationaux. Ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, les groupes religieux ou personnes morales non religieuses ne peuvent se prévaloir d'aucun de ces droits. Dans ces conditions, la Cour considère que les droits déclarés des groupes religieux d'organiser des cultes, d'enseigner la religion et de guider les fidèles (paragraphe 52 ci-dessus) sont purement théoriques, puisque dans la pratique leur exercice serait considérablement restreint, voire impossible, à défaut de la jouissance des droits spécifiques que la loi sur les religions

réserve aux seules organisations enregistrées. En effet, il est difficilement concevable qu'un groupe religieux puisse enseigner la religion et guider ses fidèles si la loi le prive de toute possibilité d'acquérir ou de distribuer des ouvrages religieux. De même, le droit d'organiser des cultes serait vide de toute substance si un groupe religieux non enregistré ne pouvait établir ou entretenir des lieux de culte. La Cour estime donc que le statut restreint accordé aux « groupes religieux » par la loi sur les religions ne permet pas aux membres de ces groupes de jouir effectivement de leur droit à la liberté de religion, ce qui rend ce droit illusoire et théorique, et non concret et effectif comme l'exige la Convention (*Hassan et Tchaouch*, précité, § 62, et *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37).

87. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ainsi que le médiateur de la Fédération de Russie ont émis l'avis que le statut restreint accordé aux groupes religieux par la loi sur les religions ne confère pas à ceux-ci des droits assez étendus pour qu'ils puissent remplir des fonctions religieuses importantes (voir, notamment, les documents cités aux paragraphes 63, 67 et 68 ci-dessus). Par ailleurs, dans le cadre d'un litige interne concernant le refus de doter une communauté religieuse de la personnalité morale, les tribunaux russes ont également admis que, sans personnalité morale, un groupe religieux ne pouvait pas bénéficier des « droits collectifs que les citoyens exercent avec d'autres » (voir l'arrêt du tribunal régional de Tcheliabinsk cité au paragraphe 62 ci-dessus).

88. La Cour a donc établi que les requérants n'ont pas pu se voir reconnaître leurs droits à la liberté de religion et d'association et en jouir de manière effective sous quelque forme organisationnelle que ce soit. Le premier requérant n'a pas pu faire enregistrer le groupe de scientologie en tant qu'organisation non religieuse dotée de la personnalité morale, les autorités russes ayant considéré le groupe comme une communauté religieuse. Les demandes d'enregistrement en tant qu'organisations religieuses de leurs groupes respectifs, déposées par les premier et deuxième requérants en tant que membres fondateurs de ces groupes et au nom de la troisième requérante, ont été refusées au motif que la durée d'existence des groupes n'était pas assez longue. Enfin, le statut restreint de groupe religieux qui leur a été accordé et qui donnait une existence à la troisième requérante ne leur conférait aucun avantage pratique ou effectif, puisqu'un tel groupe était privé de la personnalité morale, de droits de propriété et de la capacité juridique de protéger les intérêts de ses membres, et se trouvait, par ailleurs, sérieusement entravé relativement aux aspects fondamentaux de ses fonctions religieuses.

89. Partant, la Cour dit qu'il y a eu une ingérence dans l'exercice par les requérants des droits garantis par l'article 9, interprété à la lumière de l'article 11.

C. Justification de l'ingérence

1. Thèses des parties

a) Les requérants

90. Les requérants font observer que de nombreux rapports de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe et de résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que des déclarations du médiateur de la Fédération de Russie indiquent que la « règle des quinze ans » est incompatible avec la Convention. Le refus d'accorder la personnalité morale à leurs communautés ne poursuivrait aucun « but légitime » au sens de l'article 9 § 2 ni aucun des buts énumérés au paragraphe 4 de l'arrêt du 23 novembre 1999 de la Cour constitutionnelle. La restriction litigieuse serait disproportionnée et inutile en Russie, et dans toute autre « société démocratique », car la loi sur les religions conférerait déjà des pouvoirs étendus aux directions de la justice : elle les autoriserait à surveiller les organisations religieuses soupçonnées d'activités illégales (article 25), à refuser de les enregistrer (article 12 § 1) et à demander aux tribunaux de les dissoudre et/ou d'en interdire les activités (article 14 §§ 1 et 3), sans recourir à la « règle des quinze ans ». Ce principe aurait dû s'appliquer *a fortiori* aux communautés des requérants, qui n'auraient pas été soupçonnées de poursuivre des buts illégaux.

b) Le Gouvernement

91. Le Gouvernement estime que la « règle des quinze ans » posée par la loi sur les religions respecte les « principes et règles du droit international universellement acceptés, les dispositions de la Constitution russe et la pratique juridique contemporaine des Etats démocratiques ». Il soutient que, si les Eglises n'ont pas été enregistrées, c'était pour des motifs « purement juridiques » et prévus par la loi sur les religions, que cette décision n'était pas motivée par des considérations religieuses et qu'il n'existait aucun lien de causalité entre la décision et l'exercice, par les citoyens, du droit à la liberté de religion et d'association. Rien ne prouverait l'existence d'arbitraire ou de discrimination reposant sur des motifs religieux. Le Gouvernement invoque à cet égard le constat de la Cour que « les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation » (*Sidiropoulos et autres*, précité, § 40).

2. *Appréciation de la Cour*

92. Pour déterminer si l'ingérence dénoncée a emporté violation de la Convention, la Cour doit rechercher si elle satisfaisait aux exigences du second paragraphe des articles 9 et 11, c'est-à-dire si elle était « prévue par la loi », poursuivait un but légitime au regard de ces dispositions et était « nécessaire dans une société démocratique ».

a) **Sur le point de savoir si l'ingérence était prévue par la loi**

93. Il ressort des jugements rendus par les tribunaux internes que les communautés des requérants se sont vu refuser leur enregistrement en tant qu'organisations religieuses sur le fondement de l'article 9 § 1 de la loi sur les religions (paragraphe 56 ci-dessus) au motif qu'elles n'avaient pas produit de document d'une autorité locale attestant que le groupe religieux existait sur le territoire considéré depuis au moins quinze ans.

94. Les parties ne contestent pas que cette disposition, telle qu'interprétée par les tribunaux en l'espèce, était suffisamment accessible et prévisible quant à ses effets.

95. Par conséquent, la Cour partira du principe que l'ingérence en question était « prévue par la loi ».

b) **Sur le point de savoir si l'ingérence poursuivait un but légitime**

96. Le Gouvernement n'a pas indiqué le but légitime poursuivi par l'ingérence. Cependant, lorsqu'elle a examiné la vocation de la « règle des quinze ans », la Cour constitutionnelle russe a estimé que, dans certaines circonstances, il pouvait s'avérer nécessaire de refuser la personnalité morale à des associations religieuses afin de prévenir des violations des droits de l'homme ou la commission d'actes illégaux (paragraphe 59 ci-dessus).

97. Eu égard au point de vue émis par la Cour constitutionnelle et à sa propre jurisprudence dans des affaires similaires (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres*, précité, § 75, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 113), la Cour est disposée à considérer que l'ingérence en question poursuivait un but légitime, à savoir la protection de l'ordre public.

c) **Sur la « nécessité » de l'ingérence « dans une société démocratique »**

98. La Cour observe que les groupes fondés par les deux premiers requérants et par la troisième requérante se sont vu refuser leur enregistrement en tant qu'organisations religieuses, non en raison d'un manquement allégué de leur part ou d'une particularité de leur foi, mais plutôt par suite de l'application automatique d'une disposition légale qui empêche tout groupe religieux n'existant pas sur un territoire considéré depuis au moins quinze ans d'acquérir la personnalité morale. Elle note que,

d'après le rapport sur la liberté de religion établi par l'OSCE, cette disposition est propre à la loi sur les religions de la Fédération de Russie, aucun autre Etat participant à l'OSCE n'imposant un délai d'attente aussi long à une organisation religieuse pour l'obtention de son enregistrement (paragraphe 68 ci-dessus). Le Gouvernement, pour sa part, n'a invoqué aucune disposition légale comparable en vigueur dans l'un des Etats membres du Conseil de l'Europe pour corroborer son affirmation selon laquelle l'imposition d'un tel délai est « une pratique juridique contemporaine des Etats démocratiques ».

99. La Cour a examiné récemment une affaire dans laquelle la communauté religieuse des témoins de Jéhovah avait dû attendre – pour diverses raisons – plus de vingt ans avant de se voir reconnaître la personnalité morale. Dans cette affaire, elle a dit qu'un délai aussi long soulevait des questions sous l'angle de l'article 9 et a considéré, compte tenu de l'importance du droit à la liberté de religion, que les autorités de l'Etat avaient l'obligation de faire en sorte que le délai d'attente imposé à un requérant pour l'octroi de la personnalité morale demeurât raisonnablement court. Faute pour le gouvernement défendeur d'avoir fourni des raisons « pertinentes » et « suffisantes » propres à justifier le refus d'accorder promptement aux témoins de Jéhovah la personnalité morale, la Cour a dit dans l'affaire en question qu'il y avait eu violation de l'article 9 (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres*, précité, §§ 78-80).

100. En l'espèce, le gouvernement russe n'a invoqué aucun « besoin social impérieux » à l'appui de la restriction litigieuse ni aucune raison « pertinente » et « suffisante » de nature à justifier le long délai d'attente imposé à une organisation religieuse pour l'obtention de la personnalité morale. Dans la mesure où le Gouvernement se réfère à l'arrêt *Sidiropoulos et autres* (précité), la Cour rappelle que dans cette affaire elle avait conclu à la violation de l'article 11 de la Convention bien que l'association requérante eût été soupçonnée de poursuivre des buts illégaux et que l'enregistrement lui eût été refusé à titre de mesure préventive. La Cour avait considéré que « n'ayant pas existé, l'association n'a[vait] pas eu le temps [de] mener [des actions] » et que, en tout état de cause, les autorités ne se seraient pas trouvées désarmées puisqu'un « tribunal [aurait pu] ordonner la dissolution de l'association si (...) son fonctionnement [s'était avéré] contraire à la loi, aux bonnes mœurs ou à l'ordre public » (*Sidiropoulos et autres*, précité, § 46).

101. En l'espèce, en revanche, il n'a été soutenu à aucun stade de la procédure que les requérants – en tant qu'individus ou en tant que groupe – s'étaient livrés ou entendaient se livrer à une quelconque activité illégale ou poursuivaient des buts autres que le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Les motifs du refus d'enregistrement étaient purement formels, et non liés au fonctionnement des groupes concernés. La seule « infraction » dont les requérants ont été reconnus coupables, c'est

leur intention de demander l'enregistrement d'une association qui était de « nature religieuse » et qui n'existait pas dans la région depuis au moins quinze ans. La Cour observe également à cet égard que la disposition litigieuse de la loi sur les religions visait uniquement les communautés religieuses de base qui n'étaient pas en mesure de prouver qu'elles étaient présentes dans une région donnée de la Fédération de Russie ou affiliées à une organisation religieuse centralisée. Il apparaît donc que la « règle des quinze ans » ne touche que les groupes religieux émergents n'appartenant à aucune structure religieuse strictement hiérarchique. Le Gouvernement n'a fourni aucune justification à cette différence de traitement.

102. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice par les requérants des droits à la liberté de religion et d'association ne saurait passer pour « nécessaire dans une société démocratique ». Dès lors, il y a eu violation de l'article 9 de la Convention, interprété à la lumière de l'article 11.

D. Autres violations alléguées de la Convention

103. Les requérants allèguent également que le refus d'enregistrement emporte violation de l'article 10 de la Convention et que la « règle des quinze ans » a un effet discriminatoire envers leurs communautés en raison de la nature religieuse de celles-ci, en violation de l'article 14 de la Convention.

104. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour considère que le grief tiré de l'article 10 et l'inégalité de traitement dont les requérants se disent victimes ont été suffisamment pris en compte dans l'appréciation qui précède et qui a abouti au constat de violation de clauses normatives de la Convention. Il n'y a donc pas lieu d'examiner séparément les mêmes faits sous l'angle des articles 10 et 14 de la Convention (comparer avec *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 134, et *Sidiropoulos et autres*, précité, § 52).

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

105. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

106. Les requérants réclament 15 000 euros (EUR) chacun pour le préjudice moral découlant de l'angoisse et des désagréments considérables qu'ils ont éprouvés pendant toutes les années où ils n'ont pas pu exercer pleinement leurs droits religieux et où ils ont été contraints de consacrer leurs efforts et leur énergie au litige. Ils demandent également à la Cour de dire que le gouvernement défendeur doit garantir l'enregistrement des communautés en tant qu'organisations religieuses au sens de l'article 11 de la loi sur les religions.

107. Le Gouvernement estime que le constat d'une violation constituerait une satisfaction équitable suffisante. Il souligne que les requérants se plaignent des décisions internes refusant l'enregistrement de leurs Eglises et non de la procédure d'enregistrement en tant que telle. D'après lui, exiger de l'Etat qu'il enregistre ces Eglises serait discriminatoire à l'encontre des groupes qui devraient continuer à suivre la procédure d'enregistrement ordinaire.

108. La Cour note que la violation constatée a dû causer aux premier et deuxième requérants un préjudice moral pour lequel, statuant en équité, elle accorde à chacun des intéressés 5 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt. Quant à la troisième requérante, la Cour considère que le constat d'une violation constitue une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral éventuellement subi. Elle rejette pour le surplus la demande des requérants pour dommage moral.

109. Pour ce qui est de la demande des requérants tendant au prononcé d'une injonction d'enregistrement des communautés religieuses concernées, la Cour note que la Convention ne l'habilite pas à accorder des dérogations ou à émettre pareilles injonctions, ses arrêts ayant un caractère déclaratoire pour l'essentiel (*Eglise de Scientologie de Moscou c. Russie*, n° 18147/02, § 106, 5 avril 2007). En général, il appartient au premier chef à l'Etat en cause de choisir les moyens à mettre en œuvre dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention. En concluant en l'espèce à la violation de l'article 9 interprété à la lumière de l'article 11, la Cour a établi que l'Etat est tenu de prendre des mesures appropriées pour remédier à la situation particulière des requérants. C'est à l'Etat défendeur qu'il appartient de décider si ces

mesures incluent l'enregistrement des communautés concernées, la suppression de la « règle des quinze ans » de la loi sur les religions, la réouverture de la procédure interne ou une combinaison de ces mesures et d'autres. La Cour souligne toutefois que les mesures adoptées doivent être compatibles avec les conclusions formulées dans son arrêt (*Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, § 202, CEDH 2004-II, avec d'autres références)

B. Frais et dépens

110. Les requérants sollicitent conjointement le remboursement des frais suivants, pièces justificatives à l'appui :

- 6 356,04 EUR pour les procédures menées par le premier requérant devant les juridictions internes et devant la Cour ;
- 4 668,24 EUR pour les procédures suivies par le deuxième requérant et l'Eglise requérante devant les juridictions internes et devant la Cour ;
- 3 672,67 EUR pour les honoraires d'avocat restant dus en vertu d'un contrat en ce qui concerne les procédures conduites devant les juridictions internes et devant la Cour.

111. Le Gouvernement fait observer que les requérants n'ont pas produit de justificatifs à l'appui de leur demande concernant les honoraires d'avocat restant dus. Quant aux autres dépenses (factures de téléphone, fourniture d'électricité, tickets de bus et de métro), il soutient qu'elles ne se rapportent pas forcément à la présente affaire. Il estime que la somme de 3 000 EUR constituerait une indemnisation raisonnable.

112. La Cour admet que les requérants ont encouru des frais et dépens en rapport avec leurs tentatives répétées d'obtenir l'enregistrement et dans le cadre des procédures devant les juridictions internes et devant la Cour. Les intéressés ont fourni des justificatifs à l'appui de leurs demandes. Toutefois, le montant réclamé pour les honoraires d'avocat restant dus est excessif et doit être réduit. Eu égard aux éléments en sa possession, la Cour octroie aux requérants conjointement 10 000 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

C. Intérêts moratoires

113. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention interprété à la lumière de l'article 11 ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs sous l'angle des articles 10 et 14 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en roubles russes au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 5 000 EUR (cinq mille euros) aux premier et deuxième requérants respectivement pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme,
 - ii. 10 000 EUR (dix mille euros) aux requérants conjointement pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme ;
 - b) qu'à compter de l'expiration du délai susmentionné et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 1^{er} octobre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

André Wampach
Greffier adjoint

Christos Rozakis
Président