

La nouvelle législation sur la religion en Russie*

par Stephen J. ROTH

Les organisations des droits de l'homme¹ et des droits religieux avaient, au cours des années écoulées, émis de sévères critiques à l'égard du statut qui fut celui de la religion en Union soviétique jusqu'à l'adoption en octobre 1990 par la République de Russie de la loi sur la liberté de religion². Les principales critiques étaient les suivantes :

- 1) Les normes légales étaient en partie *secrètes*.
- 2) Il n'y avait pas de *séparation* réelle entre l'Église et l'État. L'État interférait dans toutes les questions relatives à la religion et, l'autorisation était requise pour toutes les mesures à prendre au niveau de l'organisation, y compris la désignation des responsables religieux.
- 3) Les organisations religieuses étaient soumises à *l'enregistrement* et celui-ci était utilisé à titre de sanction. Il n'existait pas de droit inhérent aux citoyens pour créer une organisation religieuse.
- 4) Les organisations religieuses avaient une *personnalité juridique* restreinte.
- 5) Les organisations religieuses ne pouvaient *posséder* de biens.
- 6) Les activités des organisations religieuses étaient limitées à la satisfaction des « besoins religieux » tels qu'ils étaient définis par l'État.

* Article paru dans *Soviet Jewish Affairs* 20 (1990), n° 2-3, pp. 27-37. Trad. M. Delmotte.

1. Parmi les réglementations touchant les droits de l'homme, il faut citer les décrets « Sur la procédure à suivre et le déroulement des rassemblements, rallies, marches sur la voie publique et manifestations en U.R.S.S. (29 juillet 1988) ; « Sur les devoirs et les droits des troupes nationales M.V.D. de l'U.R.S.S. dans le maintien de l'ordre public » (28 juillet 1988) ; un décret amendant la loi « Sur la responsabilité criminelle dans les crimes d'État » (interdisant les infractions à l'égalité nationale ou raciale) (8 avril 1989) ; et la loi interdisant l'incitation à la division ethnique ou territoriale (2 avril 1989).

2. Dans son livre récent, *Gorbachev, Glasnost and the Gospel* (Londres, Sydney, Auckland, Toronto, 1990), Michael Bourdeaux signale que trois projets avaient été rédigés successivement en vue d'être soumis au vote du Soviet suprême de l'U.R.S.S. : l'un publié en samizdat par *Ekspress Khronika* en juillet 1988, un autre par Youri Rosenbaum, juriste éminent, publié dans la revue *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* en février 1989, et le troisième qui fut discuté par le Conseil pour les Affaires religieuses en février 1989 (le projet C.R.A.). Voir aussi John Anderson « Drafting a Soviet law on freedom of conscience » dans *Soviet Jewish Affairs* 19 (1989) 1, p. 28. En définitive, c'est la loi votée le 25 octobre 1990 par le parlement de la République de Russie qui est entrée en vigueur. Cf. ci-dessous, pp. 405-412 (N.d.l.R.).

En particulier :

a) les organisations religieuses n'étaient pas autorisées à exercer des activités caritatives ou sociales,

b) les organisations religieuses n'étaient pas autorisées à provoquer ou à recevoir des contributions financières volontaires en dehors des bâtiments du culte ou de la part de personnes autres que leurs membres.

7) Il était interdit d'accomplir des rites religieux en dehors d'un *lieu de culte* enregistré.

8) L'éducation et l'instruction religieuse étaient sévèrement limitées : en particulier *l'instruction religieuse* des enfants dans les établissements scolaires n'était pas autorisée.

9) Toutes les réunions religieuses autres que celles du culte étaient subordonnées à une *approbation spéciale* des autorités. L'étude de la Bible ou les groupes de discussion religieuse n'étaient pas autorisés.

10) La propagande religieuse — le droit de proclamer et de communiquer l'enseignement de la foi — était interdite ; seule la propagande pour les opinions antireligieuses était autorisée.

11) Aucune mesure n'était prévue pour l'objection de conscience au nom des principes religieux à l'encontre du service militaire.

A ces critiques, qui étaient applicables à toutes les dénominations religieuses, il faut ajouter quelques considérations particulières aux juifs. Il s'agit du fait que les juifs ne se voyaient pas reconnaître le droit d'établir une organisation religieuse territoriale centrale et/ou régionale, et de l'absence de mesures rendant illégale l'incitation à la haine pour des motifs religieux. Les juifs réclamaient le droit aux mariages et aux enterrements religieux et critiquaient la restriction des possibilités de funérailles juives³.

La nouvelle loi

La loi du 25 octobre 1990 (citée ensuite comme *la Loi*) qui fut adoptée après un débat approfondi, comportant des consultations avec des représentants d'organisations religieuses hors d'U.R.S.S., a tenu compte de ces critiques dans une large mesure. Comme telle, elle est le résultat très satisfaisant d'un travail accompli en esprit démocratique.

La Loi commence par une introduction à l'article I, qui définit quatre objectifs de la Loi. Premièrement il s'agit de garantir le droit des citoyens à décider et à exprimer leur attitude à l'égard de la religion et de « l'observance libre d'une religion ». Cette introduction est complétée par l'article 3 qui donne le droit de pratiquer ou de ne pas pratiquer une religion, et de pratiquer une religion « soit seul soit en commun avec

3. Voir S.J. Roth, « Freedom of Religion », *I.J.A. Research Report*, n° 3, 1981, qui résume les déclarations faites à l'époque par le Vatican, le Conseil œcuménique des Églises et le Congrès juif mondial. La liste des requêtes et des critiques n'a pas substantiellement changé depuis lors. Les requêtes et les critiques ultérieures de la part des juifs ont été bien formulées dans les rapports de l'*Institute of Jewish Affairs* préparés en vue de la *World Conference on Soviet Jewry* pour les congrès de la C.S.C.E. en 1977, 1980, 1985 et 1986.

d'autres ». L'article 3 accorde aussi le droit « d'exprimer et de répandre » ses convictions sur la religion, ce qui répond au 10^e point de la liste des critiques ci-dessus. Cela restaure la situation telle qu'elle existait dans la Constitution de 1918 de la République socialiste de la Fédération soviétique de Russie, qui permettait « la liberté de propagande religieuse et antireligieuse » mais qui fut réduite par la suite au droit de pratiquer un culte religieux ou d'exercer une propagande athéiste » (article 52 de la Constitution de 1977 de l'U.R.S.S.).

Le deuxième objectif de la Loi selon son article 1 d'introduction, est de garantir l'exercice des rites religieux. Ce point est développé dans la section IV (articles 21-24) de la Loi. Il accorde aux organisations religieuses « le droit d'établir et de maintenir des lieux librement accessibles pour le service divin ou les rassemblements religieux » et des lieux de pèlerinage. Il précise que les services, rites et cérémonies peuvent être accomplis non seulement dans des maisons de prière, mais aussi dans des lieux de pèlerinage, sur les lieux des organisations religieuses, dans les cimetières et les crématoires et même dans les appartements et les maisons privées (voir critique n° 7). C'est là un important progrès, puisqu'il approuve, par exemple, les célébrations dans des maisons privées, les prières au domicile d'un défunt et les cérémonies de mariage dans des maisons privées, qui sont de coutume chez les juifs. Il approuve également les services réguliers des juifs dans des maisons privées. Ce point est particulièrement important dans les endroits où il n'y a pas de synagogue.

Les citoyens ont en outre le droit de réclamer la célébration de services religieux dans les hôpitaux, les maisons de personnes âgées et les prisons, et les administrations de ces établissements doivent coopérer, bien qu'ils aient encore leur mot à dire pour fixer le moment du service et autres conditions⁴. Les services et les cérémonies peuvent aussi être célébrés dans d'autres lieux publics selon les règles normales relatives aux assemblées (article 21).

La libre pratique de la religion comporte le droit du citoyen et des organisations religieuses d'acquérir et d'utiliser de la littérature religieuse dans la langue de leur choix. Les organisations religieuses ont le droit de publier, d'exporter, d'importer et de diffuser des articles, de la littérature et des objets religieux et le droit exclusif d'établir des entreprises publiant de la littérature utilisée pour le culte et produisant des articles religieux à cette fin (l'article 22 répond en partie à la critique n° 6).

Cette section comporte aussi le droit des organisations religieuses de mettre sur pied des organismes « ayant pour but de mener des activités caritatives, d'étudier et de diffuser de la littérature religieuse, et d'exercer d'autres activités à des fins culturelles ». Les dons reçus en

4. C'est un progrès par rapport aux projets de loi et à la situation antérieure. J. Anderson (*art. cit.*, p. 30) se plaint de ce que l'autorisation antérieurement requise par les autorités compétentes ait été constamment refusée.

vue d'activités caritatives et philanthropiques sont exonérés d'impôts (article 23 — critiques n° 6 et 9).

À la libre pratique de la religion, revient aussi le droit d'établir des monastères, des fraternités religieuses, des missions et des centres de formation pour les prêtres et les autres ministres (articles 10 et 11).

L'égalité des citoyens et la protection de leurs droits et de leurs intérêts « sans égard à leur attitude envers la religion » est le troisième objectif de la Loi (tel qu'il est défini par l'article 1). Ce point est confirmé par l'article 4, qui stipule aussi que « l'attitude d'un citoyen à l'égard de la religion » ne doit pas apparaître dans les documents officiels à moins que le citoyen lui-même n'en fasse la demande⁵. « Le fait que cette indication soit rendue possible sur demande est très inquiétant. En certaines circonstances, l'absence ou la présence d'indication pourrait entraîner des conséquences discriminatoires.

Le quatrième objectif fondamental de la Loi est défini dans l'article premier comme devant réglementer « les relations qui touchent à l'activité des organisations religieuses ».

L'Église, l'État et l'école

Ce dernier point concerne principalement les relations entre l'Église et l'État. Leur séparation tenait auparavant de l'imposture plus que de la réalité (critique n° 2). La question est désormais abordée de manière adaptée. L'article 5 de la nouvelle Loi établit l'égalité de toutes les religions devant la loi. Cela signifie que les autorités ne peuvent plus déclarer illégales certaines dénominations ou user de discrimination envers d'autres. L'État ne confèrera aux organisations religieuses aucune fonction publique, n'interférera pas dans leurs activités et ne subventionnera pas la propagande athéiste. Les organisations religieuses auront accès aux mass media et, conformément à l'article 12, auront le droit d'établir des canaux d'information. En revanche, les organisations religieuses ne participeront pas à l'action des partis politiques et ne leur accorderont pas de soutien financier.

L'article 9, paragraphe 3, établit que « les relations entre l'État et les comités, centres et associations religieuses, y compris ceux de l'étranger, qui ne sont pas réglementées par la loi, sont autorisées conformément aux accords conclus entre eux et les organismes d'État ».

Les associations religieuses pourront désormais choisir, désigner et remplacer leur personnel conformément à leurs propres statuts (article 7). « L'approbation » de l'État n'est plus requise.

Des dispositions spéciales sont prises pour la séparation entre le système d'éducation de l'État et l'Église, correspondant à l'article 52 de la Constitution. Les citoyens peuvent obtenir une éducation religieuse dans la langue de leur choix, soit individuellement, soit collectivement.

5. Cette mesure ne supprimera cependant pas la mention « juif » pour les juifs soviétiques à la colonne 5 du passeport intérieur, cette mention étant celle de la nationalité et non de la religion.

Les organisations religieuses enregistrées peuvent créer des établissements et des groupes éducatifs pour l'instruction religieuse tant des enfants que des adultes. Elles sont également autorisées à se livrer à l'enseignement « sous d'autres formes », sans préciser que cet enseignement est limité à la religion (article 6). (Il n'est pas spécifié dans la Loi mais il faut présumer que les dépenses résultant des activités éducatives seront entièrement à la charge des organisations religieuses. Cet état de choses n'est pas pleinement satisfaisant mais il existe en de nombreux pays). (L'article 6 répond à la critique n° 8).

Une autre disposition relative à l'éducation dans l'article 3, paragraphe 2, stipule que les parents ou les personnes qui en tiennent lieu « ont le droit par accord mutuel d'élever leurs enfants conformément à leur attitude personnelle à l'égard de la religion » (« accord mutuel » signifie probablement accord entre les parents ou les tuteurs de l'enfant). La reconnaissance du rôle décisif des convictions des parents est de la plus grande importance dans la mesure où l'article 66 de la Constitution de l'U.R.S.S. fait une obligation aux parents d'élever leurs enfants comme de dignes membres de la société socialiste, tandis que l'article 36 parle d'éduquer les citoyens « dans l'esprit de... l'internationalisme socialiste » et que l'article 57 des Principes soviétiques fondamentaux de l'éducation formule cette obligation en termes encore plus clairs — les parents « ont l'obligation d'élever leurs enfants dans l'esprit de la haute moralité communiste ». Ces dispositions substituent aux convictions des parents celles de l'État et du parti communiste qui — si elle demeurent antireligieuses — sont en conflit ouvert avec l'attitude des parents religieux. Il est clair que, dans l'esprit de la glasnost, ces dispositions de la Constitution et des Principes doivent être modifiées⁶.

Organisations religieuses

La réglementation des organisations religieuses est un domaine important, auquel est entièrement consacrée la section II (articles 7-16) de la Loi. Sous le titre d'organisations religieuses, la Loi désigne « les sociétés religieuses, les conseils et centres religieux, les monastères, les fraternités religieuses, les missions, les institutions de formation religieuse et les associations constituées d'organisations religieuses ».

Les plus petites entités sont les sociétés religieuses locales. « Il n'est pas obligatoire d'informer les organismes de l'État de la fondation d'une société religieuse (article 8) mais afin... d'obtenir à titre légal la personnalité juridique », une requête doit être adressée aux autorités (article 14) par dix citoyens. Jusqu'à présent vingt signataires étaient nécessaires pour l'enregistrement d'une organisation religieuse. La demande doit être soumise en même temps que les statuts de l'organisation.

6. J. Anderson, *art. cit.*, p. 28, remarque que l'article 52 de la Constitution devra être amendé mais on ne peut voir quelle est la portée de cet article sur la question de l'éducation.

Le premier fait saillant de ces dispositions plutôt compliquées est que, si l'enregistrement est refusé par les autorités, un appel peut être introduit devant les tribunaux « conformément à la procédure établie pour les appels à l'encontre d'actions illégales perpétrées par les organismes d'État et par l'Administration... » Ainsi, l'enregistrement n'est-il plus subordonné au caprice des autorités (critique n° 3). Le droit d'appel au tribunal est une amélioration considérable par rapport aux projets originaux, l'un de ceux-ci envisageant l'appel à « l'organisme d'État pour les affaires religieuses »⁷. En outre, les organisations religieuses ne peuvent être dissoutes par les autorités qu'en cas de violation des lois et cette décision peut, elle aussi, faire l'objet d'appel aux tribunaux (article 16).

Le deuxième point crucial est que, en vertu de leur enregistrement, les organisations et sociétés religieuses deviennent des entités légales (articles 13 et 14 — critiques n° 4).

Le fait que l'enregistrement soit toujours requis, même s'il ne s'agit que d'acquérir par là la personnalité juridique, est un trait décevant de la Loi. Mais alors, d'autres associations publiques sont aussi justiciables de l'enregistrement, même selon la législation correspondante adoptée sous la perestroïka⁸.

Droits économiques des organisations religieuses

Pour la première fois, les organisations religieuses peuvent posséder des immeubles (article 8), et disposer de biens, y compris de terrains, qui sont mis à leur disposition, sur base contractuelle (article 17). Elles peuvent aussi posséder « des objets du culte et des objets destinés à la production, aux œuvres sociales et à des fins caritatives, des liquidités et autres biens essentiels à leur activité ». Elles peuvent également posséder des biens à l'étranger (article 18, les articles 17 et 18 répondent à la critique n° 5). Elles sont libres de solliciter des dons volontaires lesquels sont exonérés d'impôts (critique n° 6).

Les organisations religieuses peuvent en outre se livrer à des activités d'ordre économique telles que la publication, l'imprimerie, la production, la restauration et la construction, les entreprises agricoles et autres, et peuvent aussi établir toutes sortes d'institutions caritatives. Mais le bénéfice résultant de ces activités est normalement soumis à l'imposition.

La section V (articles 25-28) de la Loi régleme les relations du travail. Les organisations religieuses ont le droit d'embaucher de la main-d'œuvre, et les travailleurs ainsi embauchés jouissent du même traitement que les autres en ce qui concerne les impôts, la sécurité sociale et les relations du travail.

7. J. Anderson, *art. cit.*, p. 29.

8. « Loi de l'U.R.S.S. sur les Associations publiques », 9 octobre 1990, article 11.

Autres dispositions

La Loi présente nombre d'autres dispositions utiles. Les personnes engagées à plein temps dans une formation religieuse « jouissent des mêmes droits et privilèges de sursis pour le service militaire, d'imposition » et d'ancienneté dans le travail, que les étudiants des institutions d'enseignement de l'État (article 11, paragraphe 2).

Alors que les obligations légales ne peuvent être esquivées en raison de convictions religieuses, « le remplacement d'une obligation par une autre » peut être rendu possible selon qu'il est prévu par la Loi (article 3, paragraphe 3). Cette clause peut ouvrir la voie à l'objection de conscience pour le service militaire (critique n° 11).

Aucune contrainte d'aucune sorte n'est autorisée en matière religieuse (article 3, paragraphe 3).

La discrimination pour motifs religieux, « l'incitation à la haine ou à l'hostilité » en raison de convictions religieuses et « l'insulte aux sentiments des citoyens » sont des délits criminels (article 4, paragraphe 2. C'était une des revendications spécifiques des juifs). La clause concernant « l'insulte » est d'une grande portée ; elle va au-delà des dispositions habituelles sur l'incitation à la haine religieuse⁹.

Liberté est donnée d'établir des contrats internationaux « soit sur la base d'un groupe soit individuellement » pour participer à des pèlerinages, réunions et autres événements religieux à l'étranger, de même que d'enseigner des personnes à l'étranger en vue d'une formation dans des institutions religieuses éducatives et d'accueillir des citoyens étrangers dans ce but (article 24). Les organisations religieuses d'U.R.S.S. qui ont des centres à l'étranger « peuvent mener leur activité selon leurs propres statuts » dans la mesure où ceux-ci ne sont pas en conflit avec la loi soviétique (article 9, paragraphe 2).

Enfin la Loi pourvoit à la création d'un organisme d'État pour les affaires religieuses, établi par le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. (avec des organismes similaires dans les républiques de l'Union et les républiques autonomes). Cet organisme est un « Centre d'information, consultatif et spécialisé » appelé à créer, entre autres, un « Conseil d'experts religieux, de représentants des organisations religieuses et de spécialistes des droits de l'homme, destiné à établir des expertises religieuses et, en cas de besoin, à fournir une décision officielle concernant les requêtes des organismes administratifs de l'État et des tribunaux » (article 29). Cet organisme ressemblera à l'actuel Conseil pour les Affaires religieuses en ce qu'il agira sous l'autorité du Conseil des ministres, mais ses pouvoirs sont définis tout différemment. Il apparaîtrait comme un organe de l'administration mais dépourvu d'autorité directe sur les organismes religieux. Il ne s'agit certainement pas là d'un organe du pouvoir populaire, c'est-à-dire d'un élément du

9. Ainsi le fameux livre de Salmon Rushdie pourrait probablement être interdit comme « offensant à l'égard des sentiments des citoyens ». Cela est au contraire impossible en Angleterre en vertu du *British Public Order Act*, de 1986.

système des soviets, tel que l'avait envisagé le dernier président du Conseil pour les Affaires religieuses, Constantin Khartchev¹⁰.

La Loi et les engagements internationaux

L'Union soviétique a contracté un certain nombre d'engagements internationaux en ce qui concerne la liberté religieuse. Il faut donc considérer dans quelle mesure la nouvelle Loi remplit ces engagements d'autant plus que l'article 31 de la Loi stipule que, chaque fois que la Loi entre en conflit avec un traité international dans lequel l'U.R.S.S. est partie prenante, « les clauses du traité international seront appliquées ».

En tête de ces engagements internationaux vient l'article 18 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques qui stipule la « liberté de religion ». Il s'agit de la liberté, soit individuellement, soit en communauté avec d'autres et en public ou en privé, de manifester sa religion ou sa croyance par le culte, l'observance, la pratique et l'enseignement.

La loi internationale est d'une utilité particulière sur la question que les juifs considèrent comme étant peut-être l'aspect le plus important de la liberté religieuse — le droit de pourvoir les enfants d'une éducation religieuse —. La Déclaration universelle des droits de l'homme (article 26/3), la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (article 13/3), la Convention internationale sur les droits civils et politiques (article 18/4) et la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation (article 5/b), tous affirment le droit des parents à choisir l'éducation de leurs enfants et les deux derniers documents cités précisent également le droit des parents d'« assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants en conformité avec leurs propres convictions ».

Le document international le plus détaillé sur le sujet de la liberté religieuse est la Déclaration des Nations-Unies sur l'élimination de toute forme d'intolérance et de discrimination basées sur la religion ou la conviction, qui a été adoptée en 1981. Son article VI énumère neuf droits qui devraient appartenir à la fois aux personnes individuelles et aux communautés religieuses.

Le document international le plus récent sur le sujet est le document final de la rencontre de la C.S.C.E. (processus d'Helsinki) à Vienne, qui a été adopté le 19 janvier 1989. Il prévoit, entre autres, un statut légal pour les communautés religieuses et leur droit d'établir des lieux de culte, d'avoir leur propre hiérarchie, d'agréer leur propre personnel, de recevoir des contributions, de former du personnel religieux, et d'acquérir, de posséder, d'utiliser des livres saints et des publications religieuses dans la langue de leur choix.

Sur la question de l'éducation, le document de Vienne reconnaît le droit de donner et de recevoir une éducation religieuse, individuellement ou collectivement, dans la langue de son choix. Le droit des

10. J. Anderson, *art.cit.*, p. 31.

parents d'assumer l'éducation religieuse de leurs enfants est spécifiquement mentionné.

Malheureusement, ni la Déclaration des Nations-Unies, ni le document final de Vienne ne constituent un traité ayant force obligatoire. Mais ils ont cependant une grande force morale et politique. En particulier, le document de Vienne ne peut guère être ignoré par l'Union soviétique puisqu'elle était partie prenante pour établir le statut du processus de la C.S.C.E. à son sommet de Paris en novembre 1990. Le statut de Paris, soit dit en passant, réaffirme aussi le droit à la liberté de conscience, de religion et de croyance.

Il apparaît bien que la nouvelle Loi couvre toutes les dispositions des accords internationaux importants, à l'exception du droit contenu dans l'article VI de la Déclaration des Nations-Unies « d'observer des jours de repos et de célébrer les jours fériés et les cérémonies conformes aux préceptes de la religion de chacun ». La nouvelle Loi ne stipule rien à ce sujet.

Rien non plus sur des contacts internes n'apparaît dans la Loi, mais le fait qu'elle habilite les organisations religieuses à agir conformément à leurs propres statuts et qu'elle parle d'« associations constituées d'organisations religieuses » (article 7) pourrait indiquer qu'une Fédération de toutes les unions religieuses juives serait admise par la Loi.

Enfin, la Convention internationale sur les droits civils et politiques n'autorise de restrictions à la liberté de religion que « celles qui sont prescrites par la loi et sont nécessaires pour sauvegarder la sécurité, l'ordre, la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés fondamentaux des autres ». La nouvelle Loi s'appuie exactement sur les mêmes critères dans son article 3, paragraphe 4.

On peut donc affirmer que, comparée à la fois aux obligations internationales reçues par la C.E.I. et aux principes des pays démocratiques de l'Occident, la nouvelle Loi russe est très satisfaisante. Quelques déficiences mineures ont été signalées dans cet article mais elles ne sont pas concluantes. En fait, dans la plupart des pays occidentaux, il n'y a pas de loi sur la religion : la liberté de conscience tombe sous la règle générale pour laquelle ce qui n'est pas explicitement interdit est autorisé. L'Union soviétique ayant agi, du moins jusqu'à présent, en s'appuyant sur le principe exactement inverse, il faut saluer le fait qu'elle ait légalisé de manière aussi positive la liberté de religion.