

CE (Ass.), 2399/2014, Mosquée musulmane, Recours en annulation visant la décision interministérielle de financement des travaux de reconversion d'un bâtiment public en mosquée dans la région d'Attica. Constitutionnalité. Rejet du REP. (Extrait)

16. Considérant qu'il ressort de la disposition susmentionnée de l'article 13, al.2 de la Constitution le devoir de l'Etat d'assurer l'exercice libre du culte à toute personne résidant sur le territoire national, indépendamment de son appartenance à une communauté religieuse, à cette seule condition que ses convictions religieuses sont reliées à une religion officielle, au sens de la disposition précitée, et à cette seule limite que l'exercice de son culte ne constitue ni une violation de l'ordre public ou de bonnes mœurs ni du prosélytisme. Par ailleurs, lors de l'établissement des règles relatives à l'exercice des devoirs de culte, il n'est pas autorisé d'introduire des règles en faveur d'une certaine religion, sans que cela n'exclue la différenciation de ces règles si, au vu des conditions et particularités réelles, cette différenciation est rendue nécessaire en vue d'assurer l'exercice libre de devoirs religieux par les croyants de cette religion, et si ces règles n'entraînent pas des conséquences désavantageuses aux autres religions ou à ceux qui ne s'identifient à aucune religion. En l'espèce, comme cela a été précédemment énoncé au considérant 13, les dispositions litigieuses ne se contentent pas de réglementer la question de la création d'un lieu de culte de la religion musulmane, l'établissement et le fonctionnement duquel auraient pu être autorisés sur le fondement des dispositions générales relatives à l'établissement des temples et lieux de culte de toute religion, dont font partie les dispositions évoquées par les requérants, mais mettent en place un cadre plus général qui a été estimé par le législateur approprié et nécessaire afin d'assurer aux musulmans qui résident dans la région d'Attica la faculté d'exercer leur devoirs religieux d'une manière conforme à l'intérêt général.

Il ressort, par ailleurs, des travaux préparatoires de la loi, que le législateur a estimé nécessaire la mise en place de ce cadre législatif, après avoir pris en compte des considérations spéciales relatives aux besoins de la communauté musulmane de la région d'Attica affectant l'exercice par les membres de cette communauté de ses devoirs religieux, comme la population importante des musulmans résidant dans cette région, l'absence de la possibilité pour cette communauté de s'exprimer de façon uniforme et le fait que le besoin pour ses membres d'exercer leur culte est couvert par le fonctionnement d'environ 120 « mosquées » illégales. Ces données, qui constituent les critères sur lesquelles se fonde le choix législatif litigieux, ne vont pas à l'encontre, mais au contraire sont conformes aux principes constitutionnels de la libre expression des convictions religieuses et de l'égalité. Dans ce cadre, il n'appartient pas à la Cour de contrôler l'évaluation de fond par le législateur de ces données réelles ni la justesse de la réglementation législative sur le fondement de ces critères. Au vu de ces éléments, les motifs d'annulation précités sont écartés.

Selon l'*opinion concordante* des [...], l'introduction du cadre législatif précité assure l'intérêt général notamment du point de vue du bon fonctionnement de la vie sociale dans la région d'Attica, dans laquelle réside une population importante de musulmans, en ce sens qu'il organise, d'une manière qui est propre à une société démocratique et à l'Etat de droit, l'exercice de ses devoirs de culte à un lieu qui remplit les conditions nécessaires à cette fin. De cette façon, le fonctionnement incontrôlé des « mosquées » illégales à des lieux, dans toute la région, destinés à la résidence personnelle ou professionnelle, est dissuadé. En conséquence, sont ainsi développées des conditions propices à la coexistence des personnes de différentes convictions religieuses ou plus généralement de différentes origines qui résident dans la région la plus densément peuplée et qui porte les conséquences les plus importantes de l'entrée d'un nombre significatif des immigrants dans le pays.

Selon l'*opinion dissidente* des [...], le droit individuel de la liberté religieuse, consacré dans l'article 13 de la Constitution, comprend la liberté des convictions religieuses (al.1) et la liberté d'expression des convictions religieuses, avec mention expresse à l'exercice libre du culte pour chaque religion "connue" (al.2). De ce dernier aspect du droit individuel susmentionné découle pour l'Etat, selon la mention expresse de l'alinéa 2, le devoir, d'une part, de ne pas rendre difficile l'exercice du culte et, d'autre part, de le protéger par voie législative (p.e. art. 200 et 374 a. du Code Pénal). De surcroît, des articles 13, al.1 de la Constitution et 9, al.1 de la CESDH, qui consacrent la liberté de la conviction religieuse, ainsi que le principe de l'égalité religieuse alors que de la combinaison de ces dispositions avec les articles 13, al.2 de la Constitution et 9, al.2 de la CESDH découle le devoir de principe de l'Etat de maintenir une position neutre et d'égale distance à l'égard de toutes les communautés religieuses, dans le cadre d'un régime démocratique respectueux de la pluralité religieuse (CEDH, Hassan et Tchaouch c. Bulgarie, 26.10.2000 §§60,62, CEDH, Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldavie, 13.12.2001, §§116, CEDH, Mirolubovs c. Lettonie, 15.09.2009, §80). Par ailleurs, le traitement privilégié de certains citoyens (CE, Ass., 1016/1963), et d'autant plus de certains étrangers, sur le critère exclusif de leurs convictions religieuses, est contraire au principe d'égalité (art.4 de la Constitution), combiné avec l'article 13 de la Constitution. De plus, conformément aux art.1 de la loi 1363/1938, modifié par l'art.1 de la loi 1672/1939 et l'art.1 du décret royal du 20.05/02.06.1939, l'édification ou le fonctionnement d'un lieu de culte de tout dogme ou de toute religion, exception faite de la religion dominante selon l'article 3 de la Constitution, doit être précédée d'une autorisation administrative, fournie sur demande des membres de la communauté religieuse concernée, ces dispositions étant, quant à leur partie concernant l'édiction de ladite autorisation administrative par le Ministre des cultes, detenant une compétence exclusive sur ces questions, ainsi que quant à leur partie prévoyant que cette autorisation est fournie sur demande des intéressées, conformes à l'article 13 de la Constitution (CE, Ass., 4202/2012). Cependant, il ne ressort ni des dispositions précitées, ni d'autres dispositions, que, postérieurement à l'édition de ladite autorisation, et postérieurement même à l'éventuelle édition d'un permis de construire, l'Etat a le devoir d'agir (p.e. en garantissant le financement) à des fins d'exécution du contenu de ces autorisations, cette exécution appartenant aux membres de la communauté religieuse dont proviennent lesdites demandes. A cet égard, il est mentionné dans les travaux préparatoires de la loi 3512/2006 "... aucune demande officielle n'est déposée à ce jour auprès du Ministre de l'Education nationale et des cultes de la part des communautés musulmanes (...) en vue de l'obtention des autorisations concernées (...). Au vu de ces éléments, le Gouvernement assume l'initiative de créer une mosquée à Athènes, afin de répondre au besoin chronique pour les musulmans d'avoir un lieu de culte officiel, moderne et décent". Par ailleurs, selon les dires de la Ministre de l'Education nationale et des cultes au Parlement, lors du vote de la loi précitée, le contenu de celle-ci "n'a aucun rapport avec les relations extérieures du pays" et "ne concerne pas un établissement qui serait le résultat des négociations ou de pourparlers avec d'autres pays. Il relève du devoir de l'Etat hellénique vis-à-vis des musulmans qui habitent en Grèce, indépendamment de la question de savoir s'ils détiennent ou non la nationalité hellénique". De surcroît, le Ministre délégué de l'Environnement a affirmé que "120 mosquées illégales sont actifs dans la région d'Attica". Enfin, il en résulte d'un document daté du 24.09.2012 du ministère de l'Education nationale et des cultes, adressé au Conseil d'Etat, que l'Etat hellénique n'a pas financé dans le passé la construction des lieux de culte d'autres religions ou dogmes. Il ressort des éléments susmentionnés que a) les musulmans de la région d'Attica n'ont pas été empêchés dans l'exercice de leurs devoirs religieux mais qu'au contraire ils peuvent

satisfaire à leur besoins religieux, dans un contexte de tolérance de la part de l'Etat, à travers les 120 lieux de culte actifs qui, bien que fonctionnant en l'absence d'une autorisation fondée sur l'article 1 de la loi 1363/1938, ils ne sont scellés, en dépit du devoir de le faire de l'Administration, et que b) la communauté religieuse des musulmans de la région d'Attica n'a pas soulevé la nécessité de répondre à ses besoins religieuses, en déposant une demande d'autorisation (de toute évidence en raison du fonctionnement de 120 lieux de culte précités). Au regard de ces données résultant directement des travaux préparatoires des dispositions législatives litigieuses, le motif invoqué par le législateur (à savoir la nécessité de couvrir des besoins religieux) ne justifie pas son intervention consistant à mettre en place les réglementations individuelles précitées (revenant pour l'essentiel non pas à la constitution d'une personne morale de droit privé mais à la construction et au fonctionnement d'une mosquée musulmane). L'existence d'un nombre significatif des musulmans dans la région d'Attica -qui n'est pas contesté- ou l'absence d'une expression collective et uniforme de la communauté musulmane ne peuvent, au regard des faits précités (le fonctionnement des 120 lieux de culte et l'absence de demande d'autorisation), démontrer la nécessité précitée dans le rapport introductif de la loi de couvrir les besoins religieux des musulmans, nécessité qui n'est par ailleurs pas qualifiée par le législateur de motif d'intérêt public.

Simplement, le législateur a adopté les dispositions litigieuses en se fondant sur une perception erronée, du point de vue de l'article 13, al.2 de la Constitution précité, selon laquelle l'établissement, la construction, l'organisation, le fonctionnement et le financement des lieux de culte (s'agissant même d'une religion autre que celle dominante selon la Constitution), serait une obligation pour l'Etat. Enfin, comme précédemment souligné, la construction de la mosquée précitée n'est pas une question liée aux relations internationales du pays.

De l'intégralité des éléments précités, il résulte que les dispositions des articles 1-4 de la loi 3512/2006 (en vigueur), qui ne visent pas un objectif d'intérêt public, introduisent un ensemble des réglementations individuelles interconnectées (puisqu'elles se réfèrent à la construction et fonctionnement du lieu de culte précité), exceptionnelles (puisqu'elles divergent de la législation relative en vigueur) et favorables - surtout s'agissant de la concession gratuite et indéfinie d'une propriété publique ainsi que le financement public pour la construction et le fonctionnement de la mosquée- à une catégorie spécifique des personnes (qui ne détiennent pas dans leur majorité la nationalité hellénique), avec pour seul trait commun leur appartenance à une religion particulière (qui n'est pas celle reconnue comme dominante par la Constitution). Par conséquent, il s'agit d'un traitement favorable injustifié de la catégorie précitée des personnes sur le seul critère de leurs convictions religieuses. Ces dispositions, et surtout celle relative au financement public de la construction de ladite mosquée, - qui plus est- dans des conditions financières extrêmement défavorables, sont contraires aux principes précités d'égalité religieuse et de neutralité de l'Etat, tels qu'ils ressortent des articles 13 et 4 de la Constitution et 9 de la CESDH. Par conséquent, le motif précité devrait être accueilli comme bien fondé.

Article 3 de la Constitution hellénique*(Rapports entre l'Église et l'État)*

1. La religion dominante en Grèce est celle de l'Église Orthodoxe Orientale du Christ. L'Église Orthodoxe de Grèce, reconnaissant pour Chef Notre Seigneur Jésus-Christ, est indissolublement unie, quant au dogme, à la Grande Église de Constantinople et à toute autre Église chrétienne du même dogme, observant immuablement, comme celles-ci, les saints canons apostoliques et synodiques ainsi que les saintes traditions. Elle est autocéphale et administrée par le Saint-Synode, qui est composé des Évêques en fonction, et par le Saint-Synode Permanent qui, émanant de celui-ci, est constitué comme il est prescrit par la Charte Statutaire de l'Église, les dispositions du Tome Patriarcal du 29 juin 1850 et de l'Acte Synodique du 4 septembre 1928 étant observées.
2. Le régime ecclésiastique existant dans certaines régions de l'État n'est pas contraire aux dispositions du paragraphe précédent.
3. Le texte des Saintes Écritures reste inaltérable. Sa traduction officielle en une autre forme de langage sans l'approbation de l'Église Autocéphale de Grèce et de la Grande Église du Christ à Constantinople est interdite.

Article 4 de la Constitution hellénique*(Principe d'égalité)*

1. Les Hellènes sont égaux devant la loi.
2. Les hommes et les femmes hellènes ont des droits égaux et des obligations égales.
3. Sont citoyens hellènes tous ceux qui réunissent les conditions fixées par la loi. Le retrait de la nationalité hellénique n'est permis que dans les cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité ou d'acceptation auprès d'un pays étranger de services contraires aux inserts nationaux, et cela dans les conditions et suivant la procédure spécialement prévues par la loi.
4. Seuls les citoyens hellènes sont admis à toutes les fonctions publiques, sauf les exceptions introduites par des lois spéciales.
5. Les citoyens hellènes contribuent indistinctement aux charges publiques selon leurs facultés.
6. Tout Hellène en état de porter les armes est obligé de contribuer à la défense de la Patrie, suivant les prescriptions des lois.
7. Aucun titre de noblesse ou de distinction n'est décerné ni reconnu à des citoyens hellènes.

** Déclaration interprétative:

La disposition du paragraphe 6 n'exclut pas qu'une loi prévoit la prestation obligatoire d'autres services, au sein ou en dehors des forces armées (service alternatif), pour ceux qui ont une objection de conscience justifiée contre l'exécution du service militaire armé ou en général.

Article 13 de la Constitution hellénique

(Liberté de culte)

1. La liberté de la conscience religieuse est inviolable. La jouissance des libertés publiques et des droits civiques ne dépend pas des convictions religieuses de chacun.
2. Toute religion connue est libre, et les pratiques de son culte s'exercent sans entrave sous la protection des lois. Il n'est pas permis que l'exercice du culte porte atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Le prosélytisme est interdit.
3. Les ministres de toutes les religions connues sont soumis à la même surveillance de la part de l'État et aux mêmes obligations envers lui que ceux de la religion dominante.
4. Nul ne peut, en raison de ses convictions religieuses, être dispensé de l'accomplissement de ses obligations envers l'État ou refuser de se conformer aux lois.
5. Aucun serment n'est imposé qu'en vertu d'une loi qui en détermine aussi la formule.

Article 9 de la CESDH

(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.