

Anikó Raisz

L'identité constitutionnelle hongroise dans la relation entre l'Église et l'État

La présente contribution vise un aspect particulier de l'identité constitutionnelle qui a pris de l'importance ces dernières années, en Europe et en Hongrie en particulier : la relation entre l'Église et l'État. Certains développements ou changements sociaux présentent de nouveaux défis pour les sociétés européennes ; il convient de les relever de manière responsable.

Tout d'abord, il faut présenter la situation actuelle. Même en Europe, il existe plusieurs modèles quant à la relation entre l'État et les églises. D'une part, quelques pays supportent une sécularisation complète (comme les États-Unis d'Amérique). D'autre part, de nombreux pays ont adopté une religion d'État (comme la Grèce, par exemple). Et à mi-chemin, il existe les pays pour lesquels le modèle de coopération entre les églises et l'État semblait être la meilleure solution. Bien entendu, la France appartient au premier groupe, mais la Hongrie est un de ces derniers pays où la relation entre l'Église et l'État n'est pas si univoque...

Pourquoi le sujet du rapport entre l'Église et l'État présente-t-il aujourd'hui un intérêt particulier en Hongrie ? Pourquoi est-il si important, vingt-cinq ans après la chute du communisme ? La réponse se trouve dans l'histoire de la Hongrie. Sans la présenter en détails, il est toutefois nécessaire d'insister sur les points suivants : la Hongrie, État chrétien depuis plus d'un millénaire, a déjà connu plusieurs périodes difficiles pour la liberté religieuse avant l'arrivée de la loi de 1895²⁴² instaurant l'égalité entre les plus grandes Églises. Avec une population majoritairement catholique et où le nombre des protestants, surtout calvinistes, est aussi considérable, les quarante années de communisme ont fait subir à la Hongrie une dévastation majeure. Les Églises les plus

242 Loi n°XLIII de 1895.

grandes, catholique, réformée (calviniste) et évangélique, n'ont pas seulement perdu la plupart de leurs biens, mais ont aussi vu disparaître la plupart de leurs paroissiens. Quand en 1930, 67% de la population du pays était catholique, 20% réformée (calviniste) et 6% évangélique, en 2011, les pourcentages sont respectivement passés à 39, 11 et 2. Le déclin de la population des juifs (en 1930, 5% de la population, en 2011, seulement 0,1%) a, bien entendu, d'autres raisons, tragiques et connues. Néanmoins, la diversité religieuse est visible : en 1930, le nombre de chrétiens et juifs confondus était inférieur à 3000 personnes, alors qu'en 2011, il y en avait plus de 4 millions, et le nombre de personnes déclarant n'appartenir à aucune religion était presque de 2 millions²⁴³. C'est un changement conséquent et fondamental, qui doit également être pris en compte par la réglementation relative à la liberté de religion en Hongrie.

En fait, au XIX^{ème} siècle, la réglementation garantissait des droits très larges aux Églises et aux communautés religieuses, avant cette période noire du communisme. Après la chute du communisme, ou, plutôt, à la fin du socialisme, une des lois les plus libérales de l'Europe relative aux Églises et à la liberté de religion était adoptée en Hongrie, la fameuse Loi IV de 1990²⁴⁴. En accordant une position favorable aux Églises et aux communautés religieuses, en combinaison avec une réglementation exceptionnellement libérale quant à la fondation d'une église ou d'une communauté religieuse, la loi a suscité un résultat négatif qui ne s'est pas fait attendre. Dans un pays de 10 millions d'habitants, plusieurs centaines d'églises étaient enregistrées. Bien entendu, ce fait étonnant ne reflétait pas la réalité. Néanmoins, les autorités ne disposaient pas de moyens très effectifs contre les fraudeurs (c'est-à-dire contre ceux qui

243 Voir http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_10_2011.pdf et http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_vallas.

244 Pour une description plus détaillée, voir FERENCZY (R.) « Kérdések az egyházak és szervezeteik jogi személyiségének köréből », in *Magyar Jog*, 9/1999, pp. 518 à 529, BITSKEY (B.), « Antidiszkrimináció és egyházi autonómia », in *Fundamentum*, 2/2004, pp. 71 à 79, SZUROMI (Sz.) et FERENCZY (R.), « Kérdések az állami egyházjog köréből », in *Szent István Társulat*, Budapest, 2014, ERDŐ (P.), « A vallási közösségek mint közjogi testületek », in *Jogtudományi Közlöny*, 3/1999, pp. 127 à 131.

ne voulaient que bénéficier des moyens financiers accordés aux Églises par l'État).

La lutte contre ce phénomène a motivé l'adoption d'une nouvelle loi sur la liberté religieuse en 2011²⁴⁵, mais la nouvelle réglementation était au centre de plusieurs controverses : la première loi, adoptée en été, était abrogée, la deuxième (adoptée en décembre), largement modifiée à cause d'une décision de la Cour constitutionnelle, et de plus, l'article VII de la nouvelle Loi Fondamentale concernant la liberté de religion était également modifié²⁴⁶. Telle était la situation normative au début de l'année 2014²⁴⁷. Mais en avril, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son jugement concernant la requête de 16 églises contre la Hongrie, en condamnant la Hongrie, entre autres, pour violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, de la liberté d'association à la lumière de l'article 9, et de la liberté de conscience. Cela a créé une nouvelle situation, qu'il convient d'analyser.

Comme indiqué précédemment, en vertu de la réglementation instaurée par la Loi IV de 1990, des centaines d'églises existaient – au moins sur le papier – en Hongrie. Afin d'éliminer celles d'entre elles qui ne sont pas de « vrais » cultes religieux, la nouvelle réglementation de 2011 introduisait un double système de reconnaissance. La distinction était essentiellement basée sur leur soutien social (c'est-à-dire le nombre de leur membres) et la durée de leur existence : tandis que les « grandes », vieilles églises étaient reconnues comme « églises légalement établies », les autres étaient obligées d'obtenir leur réinscription en tant que « communautés religieuses », c'est-à-dire comme « associations » avec

245 SCHANDA (B.), « Néhány megjegyzés a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényről » in *Jogtudományi Közlöny*, octobre 2011, pp. 515 à 520.

246 Sur l'identité constitutionnelle – entre autre par rapport aux Églises – voir TRÓCSÁNYI (L.), *Constitutions nationales et intégration européenne. L'exemple de la Hongrie*, Bruylant, Bruxelles, 2015, TRÓCSÁNYI (L.), *Az Alkotmányozás dilemmái*, HVGOrac, Budapest, 2014.

247 La loi en vigueur est la Loi CCVI de 2011 sur la liberté de conscience et de religion, ainsi que le statut des Églises, des communautés confessionnelles et des communautés religieuses (A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény).

un statut particulier. L'autre point fondamental du système ainsi mis en place était la question des avantages pécuniaires. Avant l'adoption de la loi de 2011, les églises requérantes étaient enregistrées comme églises et bénéficiaient d'un financement public, et surtout des soi-disant 1% des impôts sur le revenu. Pour récupérer ces avantages pécuniaires, ces communautés religieuses étaient tenues de demander au Parlement leur enregistrement comme « églises légalement établies ».

La Cour EDH, dans sa décision du 8 avril 2014²⁴⁸, estimait que bien que la loi poursuivait un but légitime, à savoir éviter la constitution d'organismes prétendant mener des activités religieuses dans le seul but d'obtenir frauduleusement des avantages financiers de l'État, l'annulation de l'enregistrement des requérantes en tant qu'églises a constitué une ingérence dans l'exercice de leurs droits découlant des articles 9 et 11 de la Convention EDH. La Cour estimait que cette ingérence était disproportionnée et que les autorités avaient négligé leur devoir de neutralité. La décision de la Cour EDH a bien entendu reçu pas mal de critiques en Hongrie. Par exemple, sa crainte que les adhérents d'une communauté religieuse sans allocations budgétaires puissent se sentir relégués au rang de citoyens de seconde zone, peut être regardée comme juridiquement contestable. En ce qui concerne les communautés requérantes, des négociations pour une satisfaction équitable sont actuellement en cours.

Après la décision de la Cour EDH, le temps est alors arrivé en Hongrie de réfléchir à une nouvelle réglementation ou plutôt de réfléchir à la modification de la réglementation actuelle. Dans la mesure où il s'agit d'un sujet sensible, de nombreux articles et déclarations sont déjà parus dans la presse hongroise, bien que le travail du Gouvernement ne soit pas encore entré dans sa phase de publication. Le contexte politique qui entoure l'adoption de cette nouvelle réglementation est donc difficile.

Compte tenu de la tradition historique de la Hongrie en ce qui concerne le rapport entre les Églises et l'État, les données du problème sont plus ou moins connues. Il s'agit d'un État qui est neutre, mais qui – en reconnaissant le rôle joué par les Églises dans la société – soutient certaines de leurs activités, par exemple en ce qui concerne les institutions sociales (écoles, hôpitaux, etc.). Au surplus, il faut reconnaître

248 CEDH, req. n°70945/11, n°23611/12, n°26998/12 et al.

les injustices commises dans le passé par certains systèmes politiques, qui justifient la mise en place par l'État d'une compensation partielle octroyée aux « Églises historiques » en Hongrie.

Travailler sur le projet d'une nouvelle réglementation nécessite de prendre en compte plusieurs facteurs. Lorsqu'il est question des traditions communes aux États européens, la Cour EDH reconnaît que la Convention ne garantit aux organisations religieuses aucun droit à un statut juridique spécifique. Toutefois, les États doivent assurer aux organisations religieuses la possibilité d'acquérir un certain statut, en veillant bien entendu à respecter les exigences de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination.

La mise en œuvre d'un système de reconnaissance des Églises relève de la marge d'appréciation de l'État. Même l'existence et la reconnaissance d'une catégorie « église historique » sont acceptables. En ce qui concerne les finances, il faut noter que la liberté de religion ne confère à personne un droit de bénéficier d'un financement de la part de l'État. À cet égard, les États ne sont obligés qu'à rester neutres : ils ne doivent pas prendre de mesures discriminatoires. Pour la Hongrie, c'est un point difficile : après notre passé communiste, la situation n'est pas toute blanche ou toute noire. Comment l'État pourrait-il demander aux Églises qu'elles s'autofinancent alors qu'il les a lui-même privées de leurs biens ? Cette situation n'est pas comparable à celle des nouvelles Églises. Face à cette diversité de situations, il est alors indispensable que la Cour EDH permette aux États de faire des distinctions fondées sur des critères objectifs, et qu'elle les laisse libres de choisir les formes de coopération à mettre en place avec les communautés religieuses ainsi que leurs partenaires.

Ces idées sont celles qui guident les travaux actuels du ministère de la Justice hongrois. Le but est à la fois d'arriver à une réglementation qui respecte les exigences posées par la Cour constitutionnelle²⁴⁹, celles

²⁴⁹ Surtout celles qui se trouvent dans les décisions n°4/1993 (II. 12.), n°8/1993 (II. 27.), n°10/1998 (IV. 8.), n°22/1997 (IV. 25.), n°225/B/2000, n°15/2004 (V. 14.), n°27/2014 (VII. 23.) et n°6/2013 (III. 1.). Voir, entre autre, ÁDÁM (A.), « Az Alkotmánybíróság egyházakkal kapcsolatos határozatai » in *Tíz éves az Alkotmánybíróság. Tudományos-szakmai konferencia*, Budapest, 2000, p. 121.

posées par la Cour EDH250, ainsi que nos valeurs européennes communes²⁵¹, et de répondre à la nécessité sociale, en prenant en considération les traditions historiques de la Hongrie.

BM : Merci beaucoup pour ce débat sur une question qui est manifestement très actuelle, c'est du droit en train de se faire. Et c'est vrai que dès qu'on place le problème sur le plan des valeurs, cela est source de difficultés. Et comme vous le dites, c'est probablement en le contournant, c'est-à-dire en trouvant des critères objectifs sur le fait de compenser la perte des biens, le fait de compenser des activités sociales, etc., c'est donc en trouvant des critères matériels que vous pouvez répondre à ce que vous souhaitez. Si vous prenez quelles sont les Églises qui font des activités sociales, quelles sont celles qui ont perdu leurs biens, quelles sont celles qui proportionnellement au nombre d'adhérents, sont importantes, etc., c'est la bonne piste pour arriver à donner l'argent à celles qui méritent et à éviter que la Cour européenne des droits de l'homme y trouve des problèmes.

Je crois que c'est une bonne piste de recherche, parce que dès qu'on pose la question sur le plan des valeurs, de l'histoire, etc., là, vous risquez d'être mal reçus. Avec toute franchise, la politique, là, c'est d'avoir un

250 Surtout entre autres les affaires *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints c. Royaume-Uni*, 04/03/2014, n°7552/09, *Relionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et al. c. Autriche*, 31/07/2008, n°40925, et *Metropolitan Church of Bessarabia et al. c. Moldova*, 13/12/2001, n°45701/99. Voir aussi KOVÁCS (P), « La protection des minorités dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Statut et protection des minorités : Exemples en Europe occidentale et centrale ainsi que dans les pays méditerranéens*, Bruylant Bruxelles, 2009, pp. 49 à 81. Voir également Overview of the Court's case-law on freedom of religion, European Court of Human Rights, 2011, 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_religion_ENG.pdf.

251 Plusieurs documents internationaux s'occupent de la liberté religieuse, voir par ex. l'Observation générale n°22 (art. 18) du Comité des droits de l'homme de 1993, le Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, et les opinions de la Commission de Venise concernant la réglementation hongroise (CDL-AD(2012)004 ; CDL-AD(2013)012 ; CDL-AD(2011)016). Pour la réglementation européenne, abordée avec une perspective historique, voir *id.* TRÓCSÁNYI (L.), « Az állam és egyház kapcsolatrendszeré egy európai országban », MTA, Budapest, 1990.

double discours : à l'intérieur où vous parlez des traditions et un discours vis-à-vis de l'Europe où vous parlez des questions totalement matérielles.

BM : Ecoutez, je crois qu'on est arrivés aux termes de ce débat. On aurait pu aussi, et je suis désolé mais le temps nous contraint, prendre en complément les questions des critiques qui ont été faites notamment par la Commission de Venise à l'égard de la Hongrie. Ce sont des questions qui renvoient à des problèmes fondamentaux.

Il y a d'autres questions qui sont très intéressantes aussi, dont on pourrait traiter, comme par exemple, et c'est une vraie question, la limitation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle en cas de déficit économique : selon la Loi fondamentale de Hongrie, la Cour ne peut juger les lois que par rapport à certaines normes constitutionnelles. Mais cela renvoie à une question très importante qu'on ne peut pas trancher, celle de savoir qui décide de l'équilibre entre les exigences sociales et les exigences économiques. Est-ce que c'est le constituant ou la loi ou est-ce que c'est la cour ? C'est une question extrêmement intéressante. Et il y a derrière cette question-là une autre question qui ne relève pas de l'évidence. Je me souviens que quand on était à l'Association internationale de droit constitutionnel, on a dit : « mais c'est scandaleux ! » et la situation hongroise était la plus scandaleuse de toutes. On disait que ce qui est scandaleux c'est que le juge prenne plus en considération des exigences économiques que sociales. Moi, je dis, oui, mais la question, c'est de savoir de qui relève ce choix. C'est donc la question de la démocratie et du peuple, et c'est très intéressant.

Prenons un autre exemple. On dit : vous ne pouvez pas figer la position sur le mariage. Mais vous ne la figez pas, parce que le mariage peut toujours être redéfini par une modification constitutionnelle un jour, simplement, vous avez quand même théoriquement le choix du niveau où vous placez la question.

Sur les lois organiques, il y a des tas de questions qui renvoient également à la question de la démocratie.

Et derrière, je crois que la réponse à ces questions-là, ce n'est pas de dire « on fait comme on veut », c'est de dire « attention ce que vous nous renvoyez, ce sont des questions sur ce qu'est la démocratie, ce sont des questions sur ce que sont les rapports entre le juge et le pouvoir constituant. Ce sont ces questions-là auxquelles vous nous renvoyez. Et à quel titre, vous pouvez nous imposer une conception de la démocratie », etc.

Et je crois que le débat serait très intéressant si on disait : « attendez, on va tout mettre sur la table, si vous le voulez bien, on va mettre sur la table la conception de la démocratie, on va mettre sur la table la question des rapports entre les juges et le pouvoir politique ». On ne se contente pas de vous répondre : « on fait comme on veut ». Mais on vous répond : « attendez, on va plutôt vous renvoyer à la question : au nom de quoi définites-vous tous ces principes ? ».

Pardonnez-moi de trop parler, mais je trouve que vraiment, ces échanges sont extrêmement intéressants, et ce que j'ai trouvé encore plus intéressant, c'est le format de ces échanges. On a eu un premier temps, et on procède rarement comme cela, où on a fait des textes formalisés. Par définition, on est arrivés à la deuxième phase où tout le monde avait lu ces textes formalisés, ne serait-ce que pour faire les synthèses. Et là, on est arrivés à créer un vrai débat sur des questions précises, et je crois qu'il faudrait de plus en plus travailler comme cela, avec des séminaires, c'est-à-dire alterner. Et on peut imaginer à la fin, refaire un colloque où on redonne le produit de ce travail. Mais ce qui manque toujours dans nos travaux universitaires, de mon point de vue, c'est cette phase intermédiaire que j'appelle séminaire.

En tout cas, merci à tous, merci à vous, merci à nos amis hongrois d'avoir lancé ce débat qui vient d'ailleurs à l'origine des échanges informels que j'ai eus avec le Professeur Trócsányi sur ces questions-là. On a beaucoup dialogué sur ces questions, et on s'est intéressés à cette problématique. Merci d'avoir fait, vous tous, avec beaucoup d'investissement et beaucoup de talent, ces échanges qui me semblent très intéressants. Je suis convaincu que produire cela sera encore plus intéressant parce qu'on produira sur un sujet très vivant. Voilà, merci, et merci d'être venus jusqu'à nous.