



Strasbourg, le 28 octobre 2008

Avis n°496 / 2008

CDL-AD(2008)032

Or. anglais

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT

**SUR LA LIBERTE DE CONSCIENCE
ET LES ORGANISATIONS RELIGIEUSES**

EN REPUBLIQUE KIRGHIZE

par
la Commission de Venise
et
le Conseil consultatif du BIDDH/OSCE
sur la liberté de religion ou de conviction

Adopté par la Commission de Venise
à sa 76^e session plénière,
(Venise, 17-18 octobre 2008)

sur la base des observations de

M. Hans-Heinrich VOGEL (membre, Suède)
et du Conseil consultatif du BIDDH/OSCE

I. INTRODUCTION

1. *La présente évaluation est basée sur le projet de loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses en République kirghize (ci-après « le projet de loi »), qui a été soumis pour avis à la mission de l'OSCE à Bichkek par le président du Parlement kirghiz en juillet 2008¹.*

2. *Le présent avis, qui a été préparé par le Conseil consultatif du BIDDH/OSCE sur la liberté de religion ou de conviction (ci-après « le conseil consultatif ») en coopération avec la Commission de Venise, a été adopté par la Commission à sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).*

II. RÉSUMÉ EXECUTIF

Les principales observations qui ont été faites sont résumées ci-après :

a) de nombreuses dispositions du projet de loi sont vagues : elles ne donnent pas d'informations claires aux organisations et aux individus, et semblent laisser la porte ouverte à des abus de pouvoir et à une discrimination de la part des autorités ;

b) il ne semble pas être interdit à l'Etat de faire des jugements théologiques sur les convictions d'un groupe ;

c) l'interdiction de tout fonctionnement ou activité sans enregistrement est disproportionnée et constitue manifestement une restriction trop large et inutile à la liberté de religion ou de conviction, car un Etat ne peut conditionner l'exercice d'une activité religieuse par un particulier ou un groupe à l'acquisition de la personnalité juridique ;

d) les conditions à observer pour l'enregistrement des organisations et associations religieuses ne sont pas énoncées clairement, ce qui crée beaucoup de confusion ;

e) le projet de loi ne contient pas de dispositions sur les motifs pouvant entraîner un refus d'enregistrement d'une organisation ou d'une association religieuse, sur l'obligation de présenter ces motifs en détail et par écrit, ou encore sur la possibilité de déposer un recours en justice contre une décision de refus ;

f) le projet de loi ne semble pas laisser de marge de manœuvre aux groupes religieux pour s'organiser conformément à leurs propres doctrines et traditions ;

g) les critères minimaux en termes de durée et de nombre de membres fixés pour l'acquisition de la personnalité morale sont inadmissibles ;

h) le projet de loi semble imposer des restrictions injustifiées à l'accès à la personnalité juridique ;

i) de nombreuses dispositions du projet de loi restreignent de façon impropre la liberté d'expression et le droit de diffuser des documents et objets religieux et autres ;

¹ Les observations étant uniquement basées sur le projet de loi, il est possible que certains des problèmes évoqués soient traités dans d'autres parties du système juridique kirghiz. Il a été jugé préférable de mentionner les problèmes potentiels, au cas où ils ne seraient pas résolus de manière satisfaisante par d'autres dispositions juridiques. Il se peut également que la traduction anglaise présente des imperfections ou imprécisions pour un certain nombre de points, et que des problèmes de traduction aient pu empêcher de formuler des observations suffisamment détaillées sur d'autres points.

j) le projet de loi ne protège pas le droit à la liberté de religion ou de conviction des non-citoyens résidant en République kirghize.

III. GENERALITES

A. Normes internationales

3. Le point de départ de l'analyse des normes internationales portant sur le respect de la liberté de religion ou de conviction est l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le Pacte »), qui dispose que :

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

L'un des principes internationaux les plus fondamentaux concerne le droit à la liberté de conviction personnelle, c'est-à-dire le *for intérieur* (« forum internum »). Aux termes de l'article 18(3) précité (ainsi que d'autres dispositions restrictives d'instruments internationaux), des restrictions ne peuvent être imposées qu'aux *manifestations* de la conviction. Le droit de chacun d'avoir ou d'adopter une religion ne peut être réglementé par l'Etat².

4. En pratique, la question fondamentale qui se pose dans la plupart des cas est de savoir si une restriction donnée à une manifestation de la religion est autorisée en droit international dans le cadre des dispositions restrictives des instruments internationaux pertinents, et notamment l'article 18(3) du Pacte. Il est à noter que l'article 10(2) de la Convention des droits de l'homme de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et l'article 9(2) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « Convention européenne ») sont formulés de manière quasiment identique. L'article 10(2) de la Convention des droits de l'homme de la CEI est libellé comme suit :

10(2). La liberté d'exercer 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 nationale, à la sécurité publique, à l'ordre public, à la santé ou à la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui³.

L'article 9(2) de la Convention européenne est presque le même :

(9)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.

² Les questions liées au for intérieur, et notamment les convictions personnelles et le changement de conviction, sortent du pouvoir réglementaire de l'Etat. Pour un examen plus approfondi de ces questions, voir Manfred Nowak et Tanja Vospernik, *Permissible Restrictions on Freedom of Religion or Belief*, dans : Durham et Tahzib-Lie (éds.), *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (Leyden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), 148-52; Malcolm D. Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 294-98.

³ Article 10(2) de la Convention des droits de l'homme de la CEI.

Si ces trois dispositions restrictives sont très similaires, les différences entre les dernières et l'article 18(3) du Pacte méritent d'être notées. Tout d'abord, contrairement aux deux autres dispositions restrictives, l'article 10(2) de la Convention des droits de l'homme de la CEI autorise les restrictions qui sont nécessaires à la sécurité nationale. Aux termes des deux autres instruments, la sécurité nationale ne peut à elle seule (c'est-à-dire en l'absence d'une menace réelle pour la sécurité, la santé ou l'ordre publics) justifier une restriction. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui est l'organe chargé de superviser la mise en œuvre du Pacte, a indiqué clairement dans son Observation générale relative à l'article 18 que « l'article 18(3) doit être interprété au sens strict : les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la *sécurité nationale*, par exemple⁴ ». Contrairement à l'article 18(3), les autres dispositions restrictives insistent sur le fait que pour être autorisées, les restrictions doivent être « *nécessaires dans une société démocratique* ». Tandis que l'article 18 a été rédigé de manière à ce qu'il soit indiscutable qu'il s'applique à toutes les sociétés, les deux autres exigent que les mesures prises soient « nécessaires dans une société démocratique », une notion plus restrictive, dans un certain sens, qui permet d'affirmer que les limitations autorisées aux manifestations de la religion sont moins nombreuses encore. Enfin, l'article 18(3) du Pacte indique clairement que seuls les « droits et libertés *fondamentaux* d'autrui » peuvent justifier une restriction. Cela semble également être le sens des deux autres articles. Il serait en effet surprenant que des droits mineurs puissent être invoqués pour restreindre un droit aussi fondamental et essentiel pour la dignité humaine que le droit à la liberté de religion ou de conviction.

5. Dans la mesure où les lois relatives aux associations religieuses facilitent la pratique religieuse, elles ne constituent en aucun cas une restriction. En revanche, lorsqu'elles sont utilisées comme mécanisme de contrôle, elles imposent souvent des limitations, qui ne peuvent être autorisées que si elles font partie de celles prévues par les dispositions restrictives internationales. En particulier, les restrictions aux manifestations de la religion doivent remplir trois critères stricts.

6. Tout d'abord, elles ne peuvent être imposées que par la loi, et en particulier par une loi conforme aux principes de l'Etat de droit⁵. Bon nombre des restrictions décrites ci-dessus, prévues par les lois sur les associations religieuses, ne répondent pas à ce critère. Il s'ensuit que les restrictions ne peuvent être imposées ni de manière rétroactive ou arbitraire à certains individus ou groupes, ni par des règles qui prétendent être des lois, mais sont si vagues qu'elles ne donnent pas d'informations suffisantes sur ce qui est requis ou peuvent être appliquées de manière arbitraire⁶. Les garanties d'une procédure régulière, telles que le droit à un jugement dans un délai raisonnable et le droit à un recours effectif, doivent également être rapprochées de ces obligations fondamentales liées à l'Etat de droit.

7. Ensuite, les restrictions doivent poursuivre des intérêts sociaux légitimes bien délimités. Eu égard au fait que, trop souvent, le principe majoritaire semble ignorer le droit à la liberté de religion des minorités, les dispositions restrictives précisent bien qu'outre la nécessité d'obtenir un soutien politique suffisant pour être « prévues par la loi », les restrictions ne sont acceptables que si elles visent la protection de la sécurité publique, de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou encore des droits et libertés d'autrui. En particulier, comme l'affirme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son observation sur l'article 18(3) du Pacte, la disposition restrictive de ce dernier doit être interprétée au sens strict :

⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n°22 (48) (Article 18), adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le 20 juillet 1993. Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), ré-imprimée dans le doc. HRI/GEN/1/ Rev., 35 (1994), par. 8 (sans italiques dans l'original).

⁵ Voir, par exemple *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 30 CrEDH (ser. A) 30 (1979); *Kokkinakis c. Grèce*, 260-A CrEDH. (ser. A) 15 (1993) ; Carolyn Evans, *Freedom of Religion under the European Convention of Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 138-142; Malcolm Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 319-320.

⁶ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche* (CrEDH, requête n°40825/98, 31 juillet 2008), par. 71 ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, CrEDH, requête n°30985/96 (26 octobre 2000), par. 84-87; Carolyn Evans ci-dessus, note 9, pp. 139-42.

Les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire⁷. La référence à « l'ordre public » en tant que motif légitime doit être prise ici au sens étroit de prévention des troubles de l'ordre public, par opposition à un sens plus général de respect des politiques publiques. A ce propos, il est à noter que la traduction française de « public order » dans le Pacte n'est pas « ordre public » dans le sens souvent utilisé en droit public et administratif français, qui renvoie aux politiques générales de la société, mais bien « la protection de l'ordre »⁸, ce terme évoquant des troubles et désordres publics concrets.

8. Troisièmement, même si une restriction particulière à la liberté de religion ou de conviction répond à tous les critères précités, elle ne peut être admise dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme que si elle est véritablement nécessaire. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg (ci-après « la Cour européenne »), qui a le plus d'expérience en matière d'interprétation des dispositions restrictives, montrent clairement que dans la plupart des affaires, l'analyse s'oriente en définitive sur la clause de nécessité. Dans ces arrêts, les titulaires de fonctions officielles qui défendent une restriction donnée s'appuient souvent sur la législation pour la justifier, et les motifs légitimes prévus à l'article 9(2) sont suffisamment larges pour englober un vaste ensemble de restrictions potentielles. L'obligation, pour ces restrictions, d'être véritablement et strictement nécessaires constitue un frein indispensable à l'action de l'Etat, qui, s'il n'en était pas ainsi, imposerait des restrictions excessives aux manifestations de la religion.

9. Selon l'interprétation de la Cour européenne, une ingérence dans le droit à la liberté de religion ne peut être qualifiée de nécessaire que lorsqu'il existe un « besoin social impérieux » qui est « proportionné au but légitime poursuivi »⁹. Il va de soi que, si elle est analysée en ces termes, la question de la nécessité doit être appréciée au cas par cas. Des principes généraux se sont toutefois dessinés. Tout d'abord, lors de l'examen du caractère « proportionné » des restrictions, il est primordial de garder à l'esprit que « la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique »¹⁰. Les intérêts de l'Etat doivent être particulièrement importants pour justifier une restriction à un droit aussi essentiel. Ensuite, les restrictions ne peuvent être conformes au critère de nécessité si elles sont révélatrices d'un comportement de l'Etat qui n'est pas neutre et impartial¹¹, ou qui impose des contraintes arbitraires au droit de manifester sa religion¹². Une conduite discriminatoire et arbitraire de la part d'un gouvernement n'est pas « nécessaire ». En particulier, les réglementations de l'Etat qui font peser des charges excessives et arbitraires sur le droit de s'associer et de pratiquer une religion en commun, par exemple des obligations d'enregistrement contraignantes, sont inacceptables¹³. De manière générale, si un groupe religieux peut prouver qu'il existe d'autres moyens d'atteindre un but poursuivi par l'Etat, qui sont moins pesants pour le groupe en question et permettent d'accomplir pleinement le but recherché, il devient difficile d'affirmer que l'alternative la plus contraignante est véritablement nécessaire.

⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n°22 (48) relative à l'article 18, adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le 20 juillet 1993. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), ré-imprimée dans le doc. HRI/GEN/1/ Rev., 35 (1994), par. 8.

⁸ Carolyn Evans, ci-dessus, note 9, p. 150 ; Manfred Nowak & Tanja Vospernik, *Permissible Restrictions on Freedom of Religion or Belief*, dans Lindholm, Durham and Tahzib-Lie (eds.), *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (Leyden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004) 152-53 & n. 23.

⁹ Voir, par exemple, Kokkinakis c. Grèce, 17 E.H.R.R. 397 (1994) (CrEDH, 25 mai 1993), par. 49; Wingrove c. Royaume-Uni, 23 CrEDH (ser. A) 1937 (1996), par. 53; Manoussakis et autres c. Grèce, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(CrEDH, 26 septembre 1996), par. 43-53; Serif c. Grèce (CrEDH, 14 décembre 1999, par. 49; Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, 13 décembre 2001, requête n°45701/99), par. 119.

¹⁰ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, 13 décembre 2001, requête n°45701/99), par. 114.

¹¹ Idem, par. 116.

¹² *Ibid.*, par. 118; Manoussakis et autres c. Grèce, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(CrEDH, 26 septembre 1996), par. 43-53.

¹³ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, 13 décembre 2001, requête n°45701/99), par. 118.

10. Il ressort clairement de cette synthèse des « dispositions restrictives » qui déterminent les conditions dans lesquelles des restrictions peuvent être imposées aux manifestations de la religion en droit international, que celles-ci doivent être bien délimitées. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une restriction donnée est justifiée par « la santé », « la sécurité » ou l'un des autres motifs légitimes spécifiquement mentionnés. Il faut également montrer qu'elle n'est pas vague (un problème posé par bon nombre des dispositions). Plus important encore, il faut prouver que cette restriction est justifiée par un besoin social impérieux, qu'elle a été définie de façon étroite pour éviter de faire peser une charge excessive sur la liberté de religion et qu'elle est non discriminatoire. Toutes les restrictions proposées dans le projet de loi examiné dans le présent avis doivent pouvoir répondre à ces critères. Or, pour la plupart d'entre elles, ce n'est pas le cas.

B. Problèmes récurrents

11. Plusieurs dispositions du projet de loi sont source de préoccupation. Les problèmes qu'elles posent sont présentés en détail dans l'analyse par article, mais il convient de souligner ici quelques problèmes majeurs qui se retrouvent dans bon nombre d'entre elles.

C. Imprécision

12. De nombreuses dispositions du projet de loi sont vagues : elles ne donnent pas d'informations claires aux organisations et individus, et semblent laisser la porte ouverte à des abus de pouvoir et à une discrimination de la part des autorités ;

13. Plusieurs notions très vagues sont données comme fondement d'une restriction de la liberté de religion. A titre d'exemple, le caractère extrêmement imprécis de l'expression « harmonie spirituelle » (article 1(2)) invite le gouvernement à restreindre l'activité religieuse sur la foi de son propre jugement quant à l'existence d'un éventuel préjudice spirituel. La loi devrait être reformulée conformément à l'article 18(3) du Pacte et à l'article 10(2) de la Convention des droits de l'homme de la CEI, qui tiennent compte des préoccupations légitimes des Etats sans faire courir le risque d'une ingérence injustifiée de ces derniers dans les droits et libertés protégés.

14. Dans l'article 5, d'autres termes peu précis désignent les activités non autorisées par l'Etat : le fanatisme et l'extrémisme religieux, les actions visant à créer des antagonismes ou à aggraver les relations et à inciter à la haine religieuse entre différentes organisations religieuses. L'imprécision des termes « fanatisme et extrémisme » et la nature beaucoup trop large et vague de l'expression « visant à créer des antagonismes ou à aggraver les relations » pourraient servir au gouvernement pour appliquer des restrictions intolérables et disproportionnées à la liberté de religion. Bon nombre de convictions peuvent paraître « extrêmes » ou « fanatiques » aux personnes qui ne les partagent pas ; l'Etat ne devrait pas être en mesure de juger des convictions de ses citoyens. L'article 18 du Pacte et l'article 10 de la Convention des droits de l'homme de la CEI énoncent clairement que des restrictions peuvent être imposées aux *manifestations* de la religion, mais pas aux convictions elles-mêmes. Il convient également de tolérer les tensions découlant de désaccords confessionnels ; l'interdiction des actions visant à créer des antagonismes ou à aggraver les relations et à inciter à la haine religieuse entre différentes organisations religieuses est donc disproportionnée et a une portée trop large.

15. Il en est de même pour la restriction qu'impose l'article 5 en ce qui concerne les tentatives de pressions des organisations religieuses sur les organismes publics ou des agents du gouvernement. L'expression d'une opinion sur la législation ou les activités de l'Etat qui ont des répercussions sur la morale publique ou les organisations religieuses constitue-t-elle une telle tentative ? Nul ne peut savoir exactement à l'avance comment sera interprétée cette disposition.

16. En outre, les motifs de rejet d'une demande d'enregistrement et de suspension des activités d'une mission prévus à l'article 12 – si son activité constitue une menace pour l'Etat et la sécurité [publique] sociale, l'entente interethnique et œcuménique, la santé et la moralité de la population (articles 12(5) et 12(8)) – sont excessivement vagues. Les motifs d'un refus d'enregistrement – [si son activité constitue] une menace pour l'Etat et la sécurité sociale, l'entente interethnique et œcuménique, la santé et la moralité de la population, ou dans d'autres cas prévus par la loi (article 12(10)) – le sont tout autant. Pour ajouter à la difficulté, on ne voit pas bien pourquoi ces deux dispositions diffèrent. A nouveau, il serait préférable d'employer la formulation des dispositions restrictives internationales. S'il est vrai que celles-ci sont également générales, ce qui, dans un certain sens, est inévitable, elles ne sont pas aussi imprécises ou autant susceptibles d'être manipulées, du moins en partie, car au fil du temps, les tribunaux ont permis d'affiner et de préciser la terminologie utilisée traditionnellement.

17. L'article 12(10) énonce qu'une mission peut se voir refuser l'enregistrement ou le réenregistrement si ses buts et activités sont contraires aux normes de la Constitution ou à d'autres textes de loi de la République kirghize. Cette disposition concerne-t-elle uniquement les activités menées au sein de la République kirghize ou également celles exercées à l'étranger, où elles pourraient être illégales ?

18. L'article 13(6) prévoit que les missionnaires peuvent se voir refuser l'enregistrement si cela peut mettre en danger la sécurité publique, l'ordre social, l'entente interethnique et œcuménique, la santé sociale et la morale. Ces motifs sont vagues et plus larges que ceux autorisés en vertu de l'article 18 du Pacte. En particulier, l'expression « entente interethnique et œcuménique » est imprécise et ne peut être tolérée comme motif de restriction de la liberté religieuse.

19. L'article 15 énonce les motifs de dissolution d'une organisation religieuse, tels que le fait d'encourager la discorde religieuse ou d'imposer une fragmentation de la famille entraînant l'éclatement de celle-ci. Les tribunaux ont des motifs légitimes pour déterminer si une organisation religieuse cherche intentionnellement à encourager un éclatement de la famille. Cela dit, il importe de veiller à ce que cette disposition soit rédigée de manière à éviter toute discrimination à l'égard de groupes moins connus. En fait, très peu de groupes religieux cherchent intentionnellement à encourager l'éclatement des familles. Il est en outre très difficile de déterminer la cause des éclatements familiaux en raison de la nature subjective des relations qui entrent en jeu. En réalité, les membres d'une même famille peuvent être attirés par des enseignements religieux différents ; chaque membre a le droit « d'avoir ou d'adopter » la religion de son choix (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18(3)). Les tensions qui peuvent s'ensuivre ne justifient pas l'interdiction de certaines organisations religieuses. Il est à noter qu'une telle disposition est particulièrement susceptible d'être invoquée de manière discriminatoire. Imaginons une situation dans laquelle un des membres d'une famille appartenant à l'une des religions majoritaires d'un pays décide de rejoindre une communauté religieuse plus petite et moins connue. Il se peut que la communauté en question encourage l'unité familiale, mais que celui qui s'est tourné vers elle soit évincé par les autres membres de la famille. Il est extrêmement improbable qu'une telle situation soit utilisée pour obtenir l'interdiction ou la dissolution de la religion majoritaire, alors que dans ce cas, ce sont ses membres qui sont à l'origine de l'éclatement familial. Au contraire, il se peut qu'elle serve à prendre des mesures à l'égard du groupe plus petit. Ces situations sont certes complexes, mais les dispositions du projet de loi dans ce domaine sont vagues et il est fort probable qu'elles soient utilisées à des fins discriminatoires.

20. L'article 15 contient également plusieurs autres termes peu précis qui laissent la porte ouverte aux abus et à la discrimination, tels que la « sécurité de l'Etat » et le fait d'encourager la « persécution ».

21. Des termes et tournures vagues servent également de définitions, comme celle d' « activité religieuse » à l'article 3, qui inclut deux fois l'expression imprécise « autres activités ». C'est là un aspect particulièrement délicat car le projet de loi impose des restrictions aux individus et organisations qui se livrent à des activités religieuses sans enregistrement préalable. L'expression « opposition à l'égard des intérêts de la société » figurant dans la définition de secte (« sekt ») à l'article 3 est tout aussi vague.

22. Dans de nombreux cas, le caractère imprécis des dispositions est susceptible de donner lieu à des incertitudes et incohérences dans l'application de la loi. Par exemple, l'article 5 énonce que lorsque les ministres du culte travaillent dans des établissements publics ou municipaux, leur activité d'ecclésiastique est suspendue pendant la période correspondante. Cette disposition part du principe que les ministres du culte qui accèdent à des fonctions publiques sont tenus d'abandonner leurs rôles ecclésiastiques pendant cette période. Si elle assure une séparation nette entre l'Eglise et l'Etat, ses limites sont imprécises. Un imam ou un pasteur faisant partie d'un comité consultatif, par exemple sur les aumôneries militaires, sera-t-il obligé d'abandonner son rôle ecclésiastique ? Qu'en est-il de ceux qui appartiennent à une équipe de travail sur l'éducation ou l'alcoolisme, ou qui sont membres d'un conseil ou d'une commission du gouvernement ?

23. Le terme d'expertise théologique ou plus précisément, l'expertise des études religieuses (articles 11 et 12) dans le cadre de l'examen d'une demande d'enregistrement, est particulièrement vague et laisse la porte ouverte à la discrimination et à une application incohérente de la loi. Le projet de loi ne définit pas le terme russe associé, ne précise pas le but de cette expertise et ne prévoit pas de limites aux méthodes ou à l'objet de l'examen en question. Aucune disposition n'interdit à l'Etat d'émettre des jugements théologiques sur les convictions d'un groupe. L'interprétation de l'article 9 par la Cour européenne des droits de l'homme est très utile pour comprendre la notion de liberté de religion et ce qu'elle englobe en droit international : « Le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci »¹⁴

D. Caractère obligatoire et discriminatoire de l'enregistrement

24. Le projet de loi impose l'enregistrement des organisations religieuses et missions d'organisations religieuses étrangères, pénalise les individus qui exercent des activités pour le compte d'une organisation religieuse non enregistrée (article 9) tout comme le contournement par les organisations religieuses de leur obligation d'enregistrement auprès de l'organisme public chargé des affaires religieuses (article 11).

25. Le fait d'obliger une organisation ou mission religieuse à s'enregistrer pour qu'elle puisse exercer des activités porte atteinte à la liberté fondamentale qu'est la liberté de religion. Les dispositions en question constituent une violation de l'article 18 qui établit la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, « par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement », « individuellement ou en commun » (non souligné dans l'original). Les engagements des pays membres de l'OSCE disposent également que les Etats « reconnaîtront, respecteront et s'accorderont à prendre les mesures nécessaires pour garantir la liberté qu'a l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience »¹⁵ (non souligné dans l'original). En outre, les engagements des pays membres de l'OSCE¹⁶ et la

¹⁴ Manoussakis et autres c. Grèce, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(CrEDH, 26 septembre 1996), par. 48.

¹⁵ Document de clôture de la réunion de Madrid – deuxième réunion de suivi, Madrid, 6 septembre 1983, « Questions relatives à la sécurité en Europe », par. 12.

¹⁶ Charte de Paris pour une nouvelle Europe/Document complémentaire relatif à la mise en application de certaines dispositions contenues dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, Paris, 21 novembre 1990 (« Nous affirmons que, sans discrimination, tout individu a [...] le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique ») ; Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 29 juin 1990, « [Les Etats participants réaffirment que] (9(2) toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit

Convention européenne¹⁷ garantissent le droit « à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association »; enfin, les engagements de l'OSCE invitent les Etats à « respecter le droit des communautés religieuses à établir et entretenir des lieux de culte ou de réunion librement accessibles. » (document de clôture de la réunion de Vienne, par. 16.4).

26. La décision de s'enregistrer ou non auprès de l'Etat peut en elle-même être d'ordre religieux, et le droit à la liberté de religion ou de conviction ne doit pas dépendre de la demande et de l'acquisition de la personnalité morale par un groupe donné¹⁸. Le droit de manifester sa religion « individuellement ou en communauté, en public ou en privé » prévu à l'article 18(1) du Pacte ne repose pas sur l'attribution de la personnalité juridique par l'Etat. Si un groupe n'ayant pas demandé la personnalité morale ne peut espérer bénéficier de tous les avantages liés à ce statut, l'interdiction de tout fonctionnement ou activité sans enregistrement est une mesure extrêmement disproportionnée et constitue manifestement une restriction trop large et inutile à la liberté de religion ou de conviction. Pour reprendre les termes des *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*, « l'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire, même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition »¹⁹. Cela signifie que les systèmes juridiques peuvent imposer des critères minimaux pour les groupes qui souhaitent obtenir le statut de personne morale, mais que les Etats ne peuvent soumettre l'exercice d'activités religieuses par des individus ou groupes à l'acquisition de ce statut. Ces *lignes directrices* énoncent également que « les individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer »²⁰.

27. Le projet de loi prévoit des obligations d'enregistrement pour les organisations et missions religieuses, les organes administratifs centraux des organisations religieuses et les associations religieuses. La nature de ces obligations et les relations entre elles ne sont pas énoncées clairement, ce qui prête à confusion.

E. Dispositions portant atteinte à l'autonomie religieuse

28. L'article 9 expose la procédure de création de l'organe administratif central d'une organisation religieuse. Cette procédure est néanmoins susceptible de porter atteinte au droit à l'autonomie des communautés religieuses dans leurs propres affaires. La réunion constitutive doit-elle être formée organisations déjà enregistrées ? Quel est le déroulement exact de la procédure ? Le projet de loi devrait laisser une marge de manœuvre aux groupes religieux pour s'organiser conformément à leurs propres doctrines et traditions.

29. L'article 9 définit également les critères d'enregistrement d'une association religieuse ; or, la loi ne précise nulle part ce qu'est une association religieuse, quelles sont ses fonctions, quels avantages découlent de sa création, et ce qui la différencie d'une organisation religieuse ou d'un organe administratif central. L'obligation, pour les associations, d'avoir au moins dix communautés, dont une au moins est présente en République kirghize depuis quinze ans au minimum, peut empêcher une communauté religieuse d'adopter un mode d'organisation qui correspond à la manière dont elle entend structurer ses affaires internes. En outre, il n'est pas indiqué clairement ce qu'est une communauté. Le terme « dénomination commune » est également imprécis : en ce qui concerne les musulmans, par exemple, sunnites et chiites peuvent-ils être considérés comme une dénomination commune ? Qu'en est-il des chrétiens catholiques, protestants et orthodoxes ? Qui prend les décisions en la matière ? A vrai dire, ces choix devraient être laissés à l'appréciation du groupe qui souhaite s'enregistrer.

être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises ; (9(3)) le droit d'association est garanti »).

¹⁷ Article 11.

¹⁸ Voir document de clôture de la réunion de Vienne, par. 16.4 (les Etats « respecteront le droit des communautés religieuses [...] à s'organiser conformément à leur propre structure hiérarchique et institutionnelle »).

¹⁹ *Lignes directrices BIDDH/OSCE-Commission de Venise*, 17.

²⁰ Id.

30. L'article 3 définit une mission comme un ensemble de représentants d'un Etat envoyés dans un autre pays afin d'y remplir une certaine mission ou une organisation qui s'emploie à propager une religion. Or, les missions des organisations religieuses étrangères sont définies à l'article 9 comme des organisations dont les centres administratifs ne se situent pas en République kirghize ou dont les conseils d'administration comprennent des citoyens étrangers. Outre le problème de conflit entre ces deux dispositions, la formulation « dont les conseils d'administration comprennent des citoyens étrangers » empêche dans la pratique la communauté de choisir ses propres représentants. Une organisation dans son ensemble devient-elle étrangère si l'un des nombreux membres de son conseil d'administration est un non-citoyen ? Qu'entend-on par conseil d'administration ?

31. L'une des lacunes particulièrement graves de cette loi est l'absence de disposition énonçant que le refus d'enregistrement d'une organisation religieuse doit être motivé par écrit, et prévoyant la possibilité d'un recours devant un tribunal contre les décisions de refus ; le cas échéant, la procédure correspondante doit être présentée en détail (voir article 11). L'indication des motifs du refus et de la possibilité de faire appel des décisions de refus est essentielle. La loi devrait également contenir une disposition générale prévoyant l'obligation d'exposer par écrit les motifs des décisions importantes prises en vertu de cette loi, ainsi que la possibilité explicite de déposer un recours en justice contre ces décisions.

F. Critères minimaux en termes de nombre de membres et de durée

32. Les différentes entités sont confrontées à des problèmes de discrimination injustifiée et disproportionnée. L'article 9 du projet de loi exige des organisations religieuses qu'elles aient au moins 200 membres. Il précise également que les organes administratifs centraux des organisations religieuses ne peuvent être établis que par des organisations présentes dans au moins neuf régions de la République kirghize. Les associations religieuses, quant à elles, doivent compter au moins dix communautés, dont une au moins doit être présente en République kirghize depuis quinze ans au minimum. Les missions, quelles que soient leur importance et leur durée d'existence, ne peuvent se voir accorder la personnalité morale. Toutes ces obligations et restrictions ne semblent pas reposer sur des motifs nécessaires, dans une société démocratique, à « la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui »²¹. Elles portent atteinte au droit des communautés religieuses d'acquérir le statut d'entité religieuse conformément aux engagements des pays membres de l'OSCE²² et semblent défavoriser les groupes de petite taille ou de formation récente. Comme l'affirment les lignes directrices de l'OSCE, « il est interdit d'exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité juridique » et « il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national »²³. Un Etat peut faire une distinction entre différents types d'organisations religieuses en se basant sur des caractéristiques objectives lorsque cela est nécessaire pour un programme ou une activité publics donnés. Il ne peut en revanche exiger à la fois un nombre minimal de membres et une durée d'existence minimale pour l'acquisition de la personnalité morale.

G. Droit au statut de personne morale

33. Le droit d'obtenir la personnalité juridique, avec la souplesse nécessaire pour tenir compte des nombreux modes d'organisation de communautés différentes, est un élément fondamental de la liberté de manifester sa religion²⁴. Les engagements des pays membres de l'OSCE demandent la reconnaissance de ce statut²⁵. Il existe maintenant suffisamment

²¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18.

²² Voir, par ex. principe 16.3 du document de clôture de la réunion de Vienne, 1989.

²³ Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise, ci-dessus, chapitre II(F).

²⁴ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, 13 décembre 2001, requête n°45701/99) (concluant à une violation de l'article 9 découlant d'un refus d'accès raisonnable à la personnalité morale).

²⁵ Document de clôture de la réunion de Vienne, par. 16.3 (les Etats « accorderont, sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur Etat, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays »).

d'éléments jurisprudentiels de la Cour européenne des droits de l'homme indiquant que le droit d'acquérir la personnalité morale doit être garanti²⁶, et que ce statut doit être suffisant pour permettre à une communauté religieuse de mener à bien l'ensemble de ses activités²⁷. Dans la mesure où le projet de loi impose des restrictions inutiles à l'accès à la personnalité morale, il porte atteinte à ce droit.

H. Restriction de la liberté d'expression et du droit de diffuser des informations

34. De nombreuses dispositions du projet de loi restreignent de façon impropre la liberté d'expression et le droit de diffuser des documents et objets religieux et autres par le biais : de la censure, de restrictions quant aux personnes qui peuvent produire ces documents et objets, de restrictions quant aux lieux où peuvent être distribués ces documents et objets, de restrictions quant aux personnes qui peuvent diffuser des idées, des documents et des objets religieux et de l'obligation d'utiliser la dénomination confessionnelle complète dans l'ensemble des documents et objets religieux. Ces restrictions constituent des violations flagrantes de la liberté d'expression et de religion.

35. La censure des documents et objets religieux est prévue à l'article 23(1) et 23(2) du projet de loi (exigeant des organisations et missions religieuses qu'elles soumettent tout document ou objet importé pour examen et instaurant un droit de regard d'un expert religieux de l'Etat sur les documents et objets religieux destinés à la diffusion).

36. L'article 23(4) limite également les lieux où les documents et objets religieux peuvent être diffusés, interdisant cette diffusion dans les lieux publics (rues, places), dans les institutions pour enfants, les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur ainsi que le porte-à-porte, et la limitant aux organisations religieuses siégeant dans des locaux appartenant à des organismes à but lucratif ainsi que dans des locaux affectés à cette fin, en vertu de la procédure type, par les institutions publiques locales. L'article 23(5) autorise l'achat de textes et d'objets religieux ou à orientation religieuse dans les lieux de culte et les magasins spécialisés uniquement. L'article 22 dispose également que l'Etat peut limiter les offices religieux, les pratiques religieuses, les rituels et les cérémonies ainsi que d'autres manifestations publiques se déroulant dans des lieux qui n'ont pas été expressément désignés à cette fin et semble réserver la circoncision aux musulmans, le baptême aux chrétiens et le mariage aux chrétiens et aux musulmans.²⁸ L'article 23(3) limite également la publication de documents religieux aux organisations religieuses enregistrées.

37. L'article 5 interdit les actions des fidèles d'une confession visant à faire du prosélytisme auprès de fidèles d'une autre confession, ainsi que toute autre activité missionnaire illégale. Le projet de loi ne précise pas ce qu'est une activité missionnaire illégale.

38. L'article 13 exige l'enregistrement annuel (jusqu'à trois années maximum) des missionnaires étrangers, qui, sans cela, n'ont pas le droit de se livrer à des activités religieuses en République kirghize.

39. L'article 4 interdit la participation de mineurs à une organisation religieuse.

²⁶ Église catholique de La Canée c. Grèce, 27 EHRR 521 (1999) (CrEDH, requête n°25528/94, 16 décembre 1997) (protection de la personnalité morale de l'Église catholique) ; Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie (CrEDH, requête n°19392/92, 30 janvier 1998) ; Sidiropoulos et autres c. Grèce (CrEDH, requête n°26695/95, 10 juillet 1998) ; Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie (CrEDH, requête n°23885/94, 8 décembre 1999) ; Hassan et Tchaouch c. Bulgarie (CrEDH, requête n°30985/96, 26 octobre 2000) ; Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, requête n°45701/99, 13 décembre 2001) ; Bureau moscovite de l'Armée du Salut c. Russie (CrEDH, requête n°72881/01, 5 octobre 2006) ; Eglise de scientologie de Moscou c. Russie (CrEDH, requête n°18147/02, 5 avril 2007) ; Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine (CrEDH, requête n°77703/01, 14 septembre 2007) ; Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche (CrEDH, requête n°40825/98, 31 juillet 2008), par. 62.

²⁷ Bureau moscovite de l'Armée du Salut, requête n°72881/01, 5 octobre 2006, par. 74, 84 ; Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine, requête n°77703/01 (14 septembre 2007), par. 12.

²⁸ La loi n'interdit pas à d'autres groupes de le faire, mais autorise expressément ces groupes à le faire.

40. Ces dispositions constituent clairement une violation des engagements des pays membres de l'OSCE (« les Etats participants (...) autoriseront les cultes, ainsi que les institutions et organisations religieuses, à produire, importer et disséminer publications et objets religieux »²⁹ et « respecteront le droit de chaque croyant et des communautés de croyants d'acquérir, de posséder et d'utiliser des livres sacrés, des publications religieuses dans la langue de leur choix, ainsi que d'autres objets liés à la pratique d'une religion ou d'une conviction »³⁰), mais aussi des dispositions protégeant le droit de diffuser des informations visées à l'article 2 de la Constitution de la République kirghize (Toute personne en République kirghize a droit (...) à la liberté d'expression et de diffusion de pensées, d'idées et opinions, à la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et technique, ainsi qu'à la liberté de la presse et à la communication et la diffusion d'informations). Qui plus est, ces restrictions enfreignent l'obligation à laquelle sont tenus les Etats membres de l'OSCE de garantir la liberté d'expression³¹ et portent atteinte aux droits énoncés à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (« 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 »), ainsi qu'à l'article 14(6) de la Constitution de la République kirghize, qui interdit la censure et prévoit le droit de diffuser librement des informations.³²

I. Droits des non-citoyens

41. Le projet de loi manque invariablement à son devoir de protéger le droit à la liberté de religion ou de conviction des non-citoyens résidant en République kirghize.

42. De nombreux articles, à commencer par les articles 1, 2 et 4, protègent le droit des citoyens à la liberté de religion ou de conviction, mais pas celui des non-citoyens.

43. Ainsi, l'article 4 dispose que les ressortissants étrangers et les apatrides qui résident légalement en République kirghize ont droit à la liberté de conscience, de manière similaire aux citoyens. Une disposition qui prévoit des droits « similaires » n'est pas suffisamment précise et néglige le droit des non-citoyens à la liberté de religion ou de conviction.

44. L'article 9 définit les organisations religieuses en République kirghize comme des associations bénévoles de citoyens de la République kirghize qui ne peuvent être constituées que si elles comptent au moins 200 citoyens.

²⁹ Document de clôture de la réunion de Vienne, paragraphe 16.10.

³⁰ Document de clôture de la réunion de Vienne, paragraphe 16.9.

³¹ Document de clôture de la réunion de Vienne, paragraphe 34 (les Etats participants « veilleront (...) à ce que les individus puissent choisir librement leurs sources d'information. A cet effet, (...) ils permettront aux individus, aux institutions et aux organisations - tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur - d'obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu'en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et engagements précités ») ; Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, paragraphe 9.1 (« Les Etats participants réaffirment que (...) toute personne a droit à la liberté d'expression, y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. En particulier, aucune limitation ne doit être apportée à l'accès et à l'utilisation des moyens de reproduction de documents de toute nature, sous réserve, toutefois, de respecter les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur. ») ; CSCE, Document de Budapest, 6 décembre 1994, Chapitre VIII, paragraphe 36 (« Les Etats participants réaffirment que la liberté d'expression est un droit de l'homme fondamental et un élément essentiel de toute société démocratique. ») ; Document d'Istanbul, 19 novembre 1999, Charte de sécurité européenne : III. Notre réponse commune, paragraphe 26 (« Nous réaffirmons l'importance (...) de la libre circulation des informations tout comme de l'accès du public à l'information. Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à (...) la circulation sans entraves de l'information au-delà des frontières et à l'intérieur des Etats (...) »).

³² Constitution de la République kirghize, article 14(6) : Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression et à la liberté de la presse, ainsi qu'à l'expression sans entraves de ces pensées et convictions. Nul ne peut être forcé à exprimer ses opinions et convictions.

45. L'article 9 définit les missions des organisations religieuses étrangères comme des organisations dont les centres administratifs ne se situent pas en République kirghize ou dont les conseils d'administration comprennent des citoyens étrangers. Si des citoyens étrangers siègent au conseil d'administration, l'organisation doit s'enregistrer en tant que mission ; elle est alors tenue de renouveler cet enregistrement chaque année et n'a pas le statut de personne morale.

46. L'article 13 exige des missionnaires étrangers qu'ils s'enregistrent avant de pouvoir se livrer à des activités religieuses en République kirghize, mais aucune disposition n'oblige les missionnaires citoyens à faire de même.

47. Ces dispositions sont extrêmement discriminatoires. Les ressortissants étrangers résidant en République kirghize devraient jouir du droit à la liberté de religion ou de conviction au même titre que les citoyens. L'article 18 du Pacte dispose en effet que « *Toute personne* a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » (non souligné dans l'original).

IV. ANALYSE PAR ARTICLE

A. Chapitre I, article 1^{er}

48. L'article 1(1) garantit la protection des droits et intérêts des citoyens, quelle que soit leur religion. La protection des droits et intérêts des non-citoyens résidant en République kirghize devrait également être garantie. En effet, l'article 18 du Pacte dispose que « *Toute personne* a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » (non souligné dans l'original). L'article 1^{er} fait parfois référence à une protection « des personnes et des citoyens ». Il serait plus simple et plus inclusif d'employer systématiquement le terme « personne ».

49. L'article 1(2) autorise les restrictions à la liberté de religion ou de conviction afin de préserver les droits et libertés d'autrui, l'harmonie sociale et spirituelle, l'ordre public, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel. Cette liste ouvre la voie à des restrictions à la liberté de religion et de conviction plus importantes que celles que prévoient l'article 18(3) du Pacte et l'article 10 de la Convention des droits de l'homme de la CEI, laquelle permet uniquement les restrictions à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions qui sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires pour préserver la sécurité publique, l'ordre public, la santé et la morale publiques ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. En particulier, en vertu des instruments internationaux, les menaces à l'intégrité territoriale et à la sécurité publique ne constituent pas des motifs légitimes pour restreindre la liberté de religion ou de conviction (sauf, évidemment, lorsqu'elles sont imminentes et risquent également de compromettre la santé, la sécurité et l'ordre publics). Cette partie semble également en contradiction avec une autre partie du projet de loi, à savoir l'article 4(1), qui est davantage calqué sur l'article 18 du Pacte et l'article 10 de la Convention des droits de l'homme de la CEI. Il conviendrait donc que cet article se rapproche davantage de l'article 18 du Pacte.

50. En particulier, l'expression « harmonie spirituelle » est extrêmement vague et invite le gouvernement à restreindre l'activité religieuse sur la foi de son propre jugement quant à la véracité des convictions et au préjudice spirituel que peuvent entraîner certaines croyances.

B. Chapitre I, article 2

51. L'article 2 dispose que rien dans la législation relative à la liberté de conscience et aux organisations religieuses ne doit être interprété comme une négation des droits d'une personne et d'un citoyen à la liberté de conscience ou une atteinte à ces droits. Cette disposition pourrait être interprétée comme discriminatoire à l'encontre des non-citoyens. Les ressortissants étrangers résidant en République kirghize ont droit à la liberté de religion ou de conviction au même titre que les citoyens. En effet, aux termes de l'article 18 du Pacte,

« *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion* » (non souligné dans l'original). Il conviendrait donc de modifier cette disposition afin d'indiquer clairement qu'elle protège l'ensemble des personnes.

52. L'article 2(2) garantit des droits qui découlent des instruments internationaux légalement entrés en vigueur et auxquels la République kirghize est partie. Ce libellé est quelque peu différent de celui de l'article 31, qui traite d'un thème similaire. Il serait préférable d'établir un lien plus explicite entre les deux articles. Le principe fondamental selon lequel les normes du droit international doivent être privilégiées est tout aussi pertinent qu'important.

C. Chapitre I, Article 3

53. L'article 3 définit le culte divin comme un ensemble de cérémonies et d'actions religieuses accomplies par des membres du clergé conformément au rituel élaboré et aux préceptes de la doctrine. Cette conception ne tient pas compte du fait que, dans certaines traditions religieuses, les offices religieux peuvent également être conduits par des personnes qui ne sont pas membres du clergé. En outre, on ne comprend pas très bien pourquoi le rituel religieux doit être « élaboré ». A vrai dire, le projet de loi distingue le culte divin (article 3(2)) de la secte (article 3(5)), dans laquelle des personnes civiles (adeptes) peuvent accomplir les rites. Le problème de cette disposition, cependant, réside dans l'utilisation d'un terme russe signifiant « cérémonies magiques », qui peut être interprété comme se rapportant à toutes les activités de secte. En général, les définitions ont tendance à être trop restrictives et présupposent des formes traditionnelles particulières d'activité religieuse.

54. Aux termes de l'article 3, la croyance désigne une doctrine élaborée relevant d'une religion pour laquelle il existe un culte traditionnel. L'utilisation de l'adjectif « traditionnel » constitue une discrimination indue à l'encontre des nouveaux groupes religieux. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, interprétant l'article 18 du Pacte, a conclu que « Les termes conviction et religion doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance visant à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante. »³³ Les observations du Comité sur les convictions et la religion valent également pour les nombreuses autres définitions figurant à l'article 3. Celles-ci ne devraient pas servir à restreindre le droit à la liberté religieuse. La plupart des termes sont en effet définis comme si l'activité religieuse était en premier lieu une question de culte, alors qu'elle revêt bien d'autres aspects, notamment (et au minimum) l'enseignement, la pratique et l'accomplissement de rites (voir article 18(1) du Pacte).

55. L'article 3 définit une mission comme un ensemble de représentants d'un Etat envoyé dans un autre pays afin d'y remplir une certaine mission ou une organisation qui s'emploie à propager une religion. L'expression « représentants d'un Etat » est probablement trop restrictive – ces personnes peuvent en effet représenter des organisations intergouvernementales telles que l'Union européenne ou l'OSCE. Cette définition est également étroite car elle restreint les missions aux représentants d'Etats et non pas de religions.

56. Toujours au même article, l'activité religieuse désigne toute activité visant à satisfaire les besoins religieux des fidèles, la propagation des religions, l'éducation religieuse, l'exercice du culte divin, les réunions de prière, la prédication, la formation des spécialistes en théologie et des membres du clergé, les activités des missionnaires ainsi que d'autres

³³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies Observation générale n° 22 (48^e session), adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le 20 juillet 1993, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), ré-imprimée dans le Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), paragraphe 2.

activités visant à assurer les aspects organisationnels et matériels du culte d'une organisation religieuse (publication et distribution de documents religieux, production et distribution d'objets cérémoniels, fabrication de vêtements pour les membres du clergé et les employés cléricaux et autres activités). L'expression « autres activités », employée à deux reprises, est trop vague et peut englober tout et n'importe quoi. C'est là un aspect particulièrement délicat car le projet de loi impose des restrictions aux personnes et organisations qui se livrent à des activités religieuses sans enregistrement préalable.

57. L'article 3 définit la liberté de conscience comme le droit d'avoir des convictions religieuses, mais les instruments internationaux protègent également le droit de ne pas avoir de convictions religieuses. Par ailleurs, l'expression « qui ne sont pas interdites par la loi » figure dans la partie descriptive, alors qu'elle serait plus appropriée dans la partie restrictive.

58. La définition d'un membre du clergé, qui désigne toute personne autorisée par l'organisation (association) religieuse correspondante à conduire le service religieux en tant que prêtre, imam, vicaire ou pasteur, est trop restrictive. Les membres du clergé peuvent en effet s'acquitter d'autres tâches et fonctions dans d'autres religions.

59. Enfin, l'article 3 définit une secte (« sekt » dans la traduction russe), comme un mouvement religieux (communauté) qui s'est écarté de la branche confessionnelle principale, avec laquelle elle est en désaccord, et qui affiche une indifférence et une opposition à l'égard des intérêts de la société. Cette définition est extrêmement problématique. L'expression « intérêts de la société » est très vague, et on ne comprend pas bien pourquoi cette définition doit figurer dans le projet de loi. Il serait préférable d'éviter toute terminologie dépréciative concernant les groupes religieux, quels qu'ils soient.

D. Chapitre I, article 4

60. L'article 4 contient des éléments très positifs, à savoir la garantie de la liberté de conscience, le caractère non obligatoire des manifestations de la religion et une partie restrictive qui reprend largement les termes de l'article 18 du Pacte. Certaines différences de formulation sont peut-être simplement le fait de la traduction. La dernière phrase du paragraphe 7 se rapproche un peu trop de la notion de « sécurité nationale », qui, comme nous l'avons mentionné précédemment, ne constitue pas un motif satisfaisant pour restreindre les manifestations de la religion, à moins que l'existence d'une menace imminente permette d'invoquer l'un des motifs légitimes énoncés dans les dispositions restrictives des instruments internationaux.

61. Plusieurs termes de l'article 4 sont vagues ou posent problème. Tout d'abord, alors que la liberté de conscience est définie ailleurs, l'« athéisme » ne l'est pas. Il serait préférable de parler de systèmes de conviction non-religieux, l'« athéisme » étant trop réducteur.

62. L'article 4 dispose qu'il est interdit d'indiquer l'attitude d'un citoyen à l'égard de la religion dans les documents officiels. S'il est raisonnable d'éviter les situations pouvant entraîner une discrimination à l'encontre de certaines personnes en raison des préférences religieuses indiquées, il est probablement impossible de supprimer toute référence à la religion de certains citoyens dans les documents officiels. Ces références peuvent en effet se révéler nécessaires pour l'enregistrement des organisations religieuses ou la coordination de l'éducation religieuse et de l'aumônerie militaire par exemple. Il faudrait néanmoins limiter autant que possible la divulgation obligatoire des informations relatives à la religion, car elle peut empiéter sur la liberté absolue qui relève du for intérieur (« forum internum »)

63. L'article 4 dispose également que tout recours à la contrainte dans la détermination de l'attitude d'un citoyen à l'égard de la religion, la pratique ou non d'une religion, la participation ou non à un office religieux, à des rites et cérémonies religieuses ou à une formation religieuse est interdit. C'est là une disposition utile pour limiter la contrainte dans le domaine de la religion ou des convictions, mais la liste n'est pas exhaustive. D'autres activités religieuses qui ne sont pas mentionnées ici pourraient être considérées comme des

domaines où la discrimination est autorisée. Il conviendrait d'élargir cette liste afin qu'elle soit plus complète. En définitive, le libellé de l'article 18(3) du Pacte serait préférable.

64. La disposition de l'article 4 selon laquelle l'insulte délibérée au sentiment des citoyens en raison de leur attitude à l'égard de la religion engage la responsabilité de l'auteur de l'insulte semble trop vague et semble limiter de manière disproportionnée la liberté de manifester et de diffuser des convictions religieuses. En effet, qu'entend-on par « insulter » le sentiment religieux de quelqu'un ? Suffit-il d'être en désaccord quand à la doctrine religieuse ? Si tel est le cas, cette disposition porte atteinte à un élément fondamental de la liberté religieuse et constitue une restriction inacceptable de la manifestation des convictions religieuses. Des restrictions peuvent s'appliquer lorsque c'est nécessaire « à la protection (...) des libertés et droits fondamentaux d'autrui »³⁴ ou lorsqu'il y a « appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence »³⁵, mais une loi trop protectrice des sensibilités religieuses pourrait avoir pour conséquence de restreindre indûment le droit fondamental à la liberté d'expression et le droit fondamental d'exprimer sa religion ou ses convictions. Comme l'a récemment fait observer la Commission de Venise :

Les groupes religieux doivent, tout comme les autres groupes, tolérer les critiques dans les déclarations publiques et les débats relatifs à leurs activités, leurs enseignements et leurs croyances, à condition que ces critiques ne constituent pas des insultes délibérées et gratuites, ni une incitation à perturber la paix publique ou à exercer une discrimination à l'encontre des personnes adhérant à une religion donnée (...). Les autorités nationales doivent prendre en compte comme il se doit à sa juste mesure, les sensibilités des groupes religieux quand elles décident s'il convient ou non d'imposer et de mettre en œuvre une restriction de la liberté d'expression. Les sociétés modernes ne doivent pas être prises en otage par ces sensibilités, même quand elles se manifestent en de nombreux points du globe, et en des endroits différents de ceux où l'incident qui les a provoquées s'est produit. La possibilité de discuter ouvertement de questions controversées constitue un élément vital de la démocratie.³⁶

65. De fait, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué qu'en vertu de l'article 9 de la Convention européenne, même si des différences confessionnelles peuvent aboutir à la mésentente, « Il y va du maintien du pluralisme et du bon fonctionnement de la démocratie. (...) Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent. »³⁷ Il semble heureusement que cette partie ne fait que décrire d'autres lois et ne prévoit aucune infraction passible de sanctions.

66. En vertu de l'article 4, la participation de mineurs à une organisation religieuse est interdite. Cette interdiction porte atteinte aux droits de l'enfant et au droit à la liberté religieuse des parents. Elle constitue une violation de l'article 18(4) du Pacte et de la Convention relative aux droits de l'enfant³⁸, laquelle prévoit, dans des termes un peu différents, que l'enfant a droit à « la liberté de pensée, de conscience et de religion »³⁹ et que les parents ont la liberté de « faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. »⁴⁰ Les mineurs ayant atteint l'âge de la maturité ont également le droit d'exercer leur liberté religieuse. Comme le prévoit l'article 14.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les parents doivent guider l'enfant dans l'exercice

³⁴ Article 18(3) du Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques.

³⁵ Article 20(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁶ Commission de Venise, Rapport préliminaire sur les législations nationales d'Europe relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse adopté les 16 et 17 mars 2007 (CDL-AD (2007)006).

³⁷ Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, CrEDH, Requête n°45701/99, 13 décembre 2001, paragraphe 116, *citant* Serif c. Grèce, CrEDH, Requête n°38178/97, 1999, paragraphe 53.

³⁸ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature par la résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 20 novembre 1989, et entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

³⁹ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, article 14(1) ; voir également Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18.

⁴⁰ Voir également le paragraphe 16(7) du document de clôture de Vienne de l'OSCE.

de son droit à la liberté religieuse « d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités. » L'enfant a notamment « droit à la liberté d'expression », qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce (...) ». ⁴¹ Empêcher des personnes ou des groupes de faire participer des mineurs à des organisations religieuses limite à la fois le droit de l'enfant de recevoir des informations et celui des personnes et des groupes de partager leurs convictions de manière pacifique (voir la discussion au chapitre I, article 5).

67. L'article 4 dispose que les ressortissants étrangers et les apatrides qui résident légalement en République kirghize ont droit à la liberté de conscience, de manière similaire aux citoyens. Cette phrase est ambiguë et problématique. Tout d'abord, la liberté de religion ne devrait pas être limitée aux étrangers en situation régulière. En vertu des accords internationaux, les résidents en situation irrégulière jouissent également du droit à la liberté de religion ou de conviction. L'article 18 du Pacte énonce en effet que « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion* » (non souligné dans l'original). Ensuite, les citoyens et les non-citoyens ont le droit d'avoir des convictions non-religieuses, outre la liberté de religion, mais peut-être le terme « conscience » englobe-t-il ces deux dimensions. Enfin, la notion de droits « similaires » est trop vague, mais ce pourrait être dû à la traduction. En effet, le terme russe se traduirait plutôt ici par l'expression « de manière égale à », ce qui remédierait au problème.

68. La disposition restrictive de l'article 4 est largement calquée sur l'article 18 du Pacte (« La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »), mais prévoit d'autres restrictions inacceptables au regard des instruments internationaux. Ainsi sont cités parmi les motifs légitimes de restriction des manifestations de la religion les intérêts légaux (par opposition aux libertés et droits fondamentaux) d'une personne et d'un citoyen et la sécurité de l'Etat. Il est également précisé que des restrictions peuvent être imposées afin de protéger les fondements de l'ordre constitutionnel. L'existence d'une menace immédiate à l'égard de l'ordre constitutionnel justifie que l'Etat prenne des mesures restrictives. ⁴² Il conviendrait néanmoins d'employer des termes restrictifs indiquant que la menace doit être réaliste et raisonnablement imminente ⁴³. En tout état de cause, cette disposition est incompatible avec celle qui figure à l'article 1 (2).

69. L'article 4 dispose que l'activité des organisations religieuses et autres contribuant à l'extrémisme, au terrorisme, au séparatisme, au trafic illicite de drogue et à d'autres infractions, ainsi que la propagande de ces infractions, engage la responsabilité, conformément à la législation de la République kirghize. On ne comprend pas très bien pourquoi cette disposition figure dans le projet de loi. Si ces infractions sont déjà traitées dans d'autres lois, la responsabilité en la matière existe donc déjà. Dans le cas contraire, les termes employés sont excessivement vagues et la question devrait faire l'objet d'une autre loi.

E. chapitre I, article 5

70. En vertu de l'article 5, aucune doctrine d'aucune organisation religieuse ne peut être imposée aux citoyens en tant que religion obligatoire. Si l'on prend cette disposition au pied de la lettre, cela signifie qu'une religion obligatoire pourrait être imposée aux non-citoyens résidant en République kirghize. Etant donné que « *toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion* » (Pacte, article 18, non souligné dans l'original), il conviendrait d'élargir la portée de cette disposition à toutes les personnes, résidents compris. Cette remarque vaut également pour la phrase selon laquelle l'Etat contribue à l'établissement de relations de tolérance et de respect mutuels entre les citoyens qui pratiquent une religion et les autres citoyens.

⁴¹ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant 13(1).

⁴² Voir Refah Partisi c. Turquie.

⁴³ Voir Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova.

71. L'article 5 dispose que les relations entre l'Etat et les organisations religieuses sont régies par la loi en tenant compte de la façon dont elles influent sur les traditions et les mentalités spirituelles, culturelles, étatiques et nationales du peuple de la République kirghize. Tout d'abord, il conviendrait de clarifier ce que signifient les traditions et les mentalités nationales du peuple de la République kirghize. Ensuite, même si cette disposition ne porte pas en soi atteinte à la liberté religieuse, il est important que la future législation d'application soit également non-discriminatoire, conformément à la Constitution de la République kirghize, article 15(3) (Tous les peuples de la République kirghize sont égaux devant la loi et la justice. Nul ne peut faire l'objet d'une quelconque forme de discrimination ou de réduction de ses droits et libertés en raison de son origine, de son sexe, de sa race, de son origine ethnique, de sa langue, de sa religion, de ses convictions politiques ou religieuses ou de toute autre condition ou circonstance de nature personnelle ou sociale.) et aux engagements auxquels est tenu le pays en sa qualité de membre de l'OSCE (les Etats participants « prendront des mesures efficaces pour empêcher et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la croyance, à l'encontre d'individus ou de communautés, s'agissant de la reconnaissance, de l'exercice et de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, et assureront l'égalité effective des croyants et des non-croyants »)⁴⁴, et qu'elle préserve la laïcité prescrite par la Constitution de la République kirghize (article 1^{er} de la Constitution). En outre, toute législation mettant en œuvre des approches plus coopératrices devrait veiller à ne pas restreindre l'autonomie interne des organisations religieuses.

72. L'article 5 contient également des termes très vagues qui méritent clarification, tels que « fanatisme » et « extrémisme ». L'imprécision de ces termes, ainsi que la verbosité de la phrase « actions visant à créer des antagonismes ou à aggraver les relations », pourraient servir au gouvernement pour appliquer des restrictions arbitraires, discriminatoires et disproportionnées à la liberté de religion. Tout un éventail de convictions peuvent paraître « extrêmes » ou « fanatiques » à ceux qui ne les partagent pas ; l'Etat ne devrait pas être en mesure de juger des convictions de ses citoyens. L'article 18 du Pacte et l'article 9 de la Convention européenne énoncent clairement que des restrictions peuvent être imposées aux *manifestations* de la religion, mais pas aux convictions elles-mêmes. Des restrictions peuvent donc être imposées sous réserve de respecter les conditions strictement définies dans les dispositions relatives à la religion. Parallèlement, il convient de tolérer également les tensions découlant de désaccords confessionnels ; l'interdiction des actions visant à créer des antagonismes ou à aggraver les relations et à inciter à la haine religieuse entre différentes organisations religieuses est donc disproportionnée et a une portée trop large. Pour reprendre les termes des Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, « au niveau de la législation, il est donc impératif que les textes se concentrent sur les *actes* vraiment dangereux ou la perpétration de *violences*, sans octroyer indûment à l'Etat des pouvoirs de police lui permettant de supprimer des groupes simplement défavorisés ou sortant de l'ordinaire. »⁴⁵

73. Il convient de garder à l'esprit que certains groupes religieux par exemple peuvent promouvoir des idées qui sont aussi dangereuses que l'idéologie nazi, déclarée illégale par certains Etats. Par conséquent, plusieurs pays membres de l'OSCE ont conclu qu'il était légitime d'interdire certaines idéologies. Ainsi, les démocraties modernes ne sont pas entièrement neutres. Elles se sont engagées à respecter les principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme. Tout écart par rapport à la norme de l'égalité de traitement et de l'impartialité doit cependant être justifié en des termes compatibles avec les dispositions restrictives internationales (telles que l'article 18(3) du Pacte). Même dans ce cas, seules les manifestations explicites de convictions peuvent être sanctionnées et non pas les convictions elles-mêmes. En outre, il faut avancer des arguments extrêmement précis et convaincants montrant que ces manifestations portent véritablement préjudice à la société et à l'ordre constitutionnel, en s'appuyant sur des critères d'appréciation

⁴⁴ Document de clôture de Vienne, paragraphe 16(1).

⁴⁵ Lignes directrices BIDDH/OSCE-Commission de Venise, *supra*, II.A.4.

suffisamment clairs pour empêcher tout abus de pouvoir discrétionnaire. Il convient de veiller avec le plus grand soin à ce que tout jugement en la matière ne repose pas sur des stéréotypes et des préjugés.

74. L'article 5 dispose également que l'Etat encourage la paix et l'harmonie œcuméniques, ce qui se traduit plus précisément par « la paix et l'entente entre les confessions religieuses ». On ne voit pas bien comment cette disposition s'accorde avec la laïcité de l'Etat visée au début de l'article 5 et à l'article 1(1) de la Constitution.⁴⁶

75. Une autre disposition de l'article 5 prévoit que les actions visant à faire du prosélytisme auprès de fidèles d'autres confessions, ainsi que toute autre activité missionnaire illégale, sont interdites. Tout d'abord, cette disposition semble contraire à l'autorisation, pour les missionnaires enregistrés, de se livrer à des activités missionnaires. Les définitions des expressions « activité missionnaire » (activité visant à répandre sa religion parmi des personnes ayant d'autres convictions, qui est principalement le fait de la religion chrétienne, mais s'observe également chez les bouddhistes, juifs, musulmans, etc.) et « prosélytisme » (l'intention permanente de convertir les fidèles d'une autre religion à sa religion), figurant au CHAPITRE I, article 3, se recouvrent en grande partie, et on ne comprend pas très bien comment les activités missionnaires peuvent être autorisées quand le prosélytisme est interdit.

76. En tout état de cause, l'interdiction du prosélytisme est directement incompatible avec les obligations internationales. Pour nombre de communautés religieuses, le partage ou le témoignage pacifique de ses convictions personnelles constitue un élément essentiel du droit de « manifester » ses convictions religieuses.⁴⁷ Les activités missionnaires et le prosélytisme sont également protégés en vertu de la liberté d'expression et du droit de répandre des informations.⁴⁸ Les Etats participants de l'OSCE se sont notamment engagés à « se fix[er] comme objectif de faciliter une diffusion plus libre et plus large de l'information de toute nature, d'encourager la coopération dans le domaine de l'information et l'échange d'informations avec d'autres pays »⁴⁹ et à « permettr[e] aux individus, aux institutions et aux organisations – tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur – d'obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu'en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et engagements précités. »⁵⁰ Les Etats ont également réaffirmé que « toute personne a droit à la liberté d'expression, y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. » Exiger l'enregistrement des missionnaires et fixer des quotas sont autant de restrictions à la liberté de religion et d'expression incompatibles avec les normes internationales. Contrairement à d'autres domaines d'activité professionnelle, l'imposition de contraintes autres que la simple notification au gouvernement de l'activité constitue une restriction du droit de manifester ses convictions religieuses et de s'exprimer qui ne peut se justifier en vertu de dispositions restrictives. Comme l'indiquent

⁴⁶ La République kirghize (Kirghizistan) est une république souveraine, unie et démocratique fondée sur un Etat de droit laïc.

⁴⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18 ; Convention européenne, article 9.

⁴⁸ *Kokkinakis c. Grèce*, CrEDH (série A-260) (1993) (statuant que la confession et le partage non-coercitif du témoignage religieux sont protégés au titre de la liberté de religion) ; voir également la Constitution kirghize, article 14(6) (Toute personne a le droit à la liberté de pensée et d'expression et à la liberté de la presse, ainsi qu'à l'expression sans entraves de ces pensées et convictions. Nul ne peut être forcé à exprimer ses opinions ou convictions.) ; Convention des droits de l'homme de la CEI, article 11 (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 par tout moyen légal sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière) ; Convention européenne, article 10 (« 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. »).

⁴⁹ Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1^{er} août 1975.

⁵⁰ Document de conclusion de Vienne, paragraphe 34.

clairement les *Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise* : « Si la législation opère afin de restreindre le travail de missionnariat, les restrictions ne peuvent se justifier que si elles visent des activités constitutives d'une contrainte ou équivalant à une manœuvre frauduleuse nonobstant les croyances religieuses véhiculées. »⁵¹ La définition du prosélytisme figurant dans le projet de loi a un champ d'application trop large pour pouvoir s'appliquer exclusivement aux activités qui peuvent être interdites.

77. L'article 5 dispose également que l'Etat ne finance pas les activités des organisations religieuses ou de la propagande athée. Le terme « propagande » est un terme général et vague qui doit être défini. Par ailleurs, la protection des convictions non religieuses ne s'applique pas qu'au seul athéisme.

78. La restriction imposée par l'article 5 aux organisations religieuses qui tentent d'exercer des pressions sur les organismes publics ou des agents du gouvernement est également vague et trop générale. L'expression d'une opinion sur la législation ou les activités de l'Etat qui ont des répercussions sur la morale publique ou les organisations religieuses constitue-t-elle une telle tentative ? Faute d'être précisée, cette disposition semble imposer des restrictions trop larges et inutiles à la liberté d'expression et la liberté de manifester ses convictions religieuses. Certaines restrictions portant sur la participation directe à des campagnes politiques peuvent être appropriées, mais elles doivent être strictement définies de façon à ce qu'elles n'interdisent pas totalement toute l'activité d'expression des communautés religieuses et, en particulier, ne compromettent pas le droit des groupes religieux de prendre position par rapport à des questions morales ou religieuses.

79. L'article 5 dispose également que lorsque des ministres du culte "travaillent" pour l'Etat ou dans des établissements municipaux, "leurs fonctions ecclésiastiques sont suspendues pour la période correspondante". L'idée sous-jacente est que lorsque des ministres du culte s'acquittent de missions d'intérêt général, ils doivent renoncer à leurs fonctions ecclésiastiques pour la période correspondante. Si l'article 5 assure une séparation efficace de l'église et de l'état, il reste que la frontière entre les deux est mal définie. Des précisions devraient être apportées sur ce point. Deuxièmement, alors que certains Etats, sur la base de leur "évolution historique", empêchent le clergé de participer aux activités politiques ouvertes aux autres citoyens (Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses élaborées en consultation avec la Commission de Venise par le Groupe consultatif d'experts de la BBIDH/OSCE sur la religion et les croyances (p. 16)), priver les membres du clergé de leurs fonctions religieuses pour cause d'emploi public est une restriction illicite de l'autonomie des organisations religieuses. Les engagements OSCE soulignent l'importance de cet aspect fondamental de la liberté de religion : les Etats "respecteront le droit des communautés religieuses de s'organiser conformément à leur propre structure hiérarchique et institutionnelle; de choisir, nommer et remplacer leur personnel conformément à leurs besoins et règles propres, ainsi qu'à tout arrangement librement conclu entre elles et l'Etat (...)"⁵². Une meilleure approche consisterait peut-être à circonscrire l'abus de fonctions politiques en fixant des limites précises et nécessaires à la capacité des fonctionnaires : de contraindre leurs subordonnés ou autres personnes placées sous leur responsabilité à accomplir des activités religieuses; de s'appuyer sur leur mandat public pour prendre des mesures qui servent en réalité la promotion de leurs convictions religieuses ou d'exploiter des moyens publics à des fins religieuses.

F. Chapitre I, Article 7

80. L'article 7 contient nombre de dispositions utiles, celles notamment qui autorisent l'accès à l'enseignement public indépendamment de la position des citoyens à l'égard de la religion.

81. L'article 7 empêche également la constitution ("arrangement" -"arrangement" - dans la version anglaise) d'organisations religieuses au sein des établissements d'enseignement, sauf religieux. Interdire la création d'organisations religieuses, en particulier dans

⁵¹ *Lignes directrices BIDDH/OSCE-Commission de Venise, supra*, Partie II(I).

⁵² Article 16 (d) du Document de clôture de la réunion de Vienne 1989.

l'enseignement secondaire ou supérieur, constitue une violation du droit de l'étudiant de manifester librement sa religion.⁵³

82. Conformément à l'article 7, les personnes chargées de dispenser l'éducation religieuse dans les écoles religieuses sont "titulaires d'une formation religieuse spéciale et s'acquittent de leurs fonctions en coordination avec l'organe directeur de l'organisation religieuse dont ils sont membres." Une telle condition peut être adaptée dans certains cas mais c'est généralement à chaque organisation religieuse qu'il revient de se prononcer sur la question. Conformément aux engagements OSCE, l'Etat est tenu de respecter le droit des organisations religieuses de "choisir, nommer et remplacer leur personnel conformément à leurs besoins et règles propres, ainsi qu'à tout arrangement librement conclu entre elles et l'Etat."⁵⁴ La sélection des professeurs est un élément fondamental de l'autonomie des organisations. Toute ingérence dans ce processus est contraire à la laïcité de l'Etat.

83. Il n'est pas non plus recevable d'interdire, en vertu de l'article 7, la formation religieuse privée à tous les niveaux de l'enseignement. Cet article ne peut viser que l'interdiction de l'exploitation par l'enseignement religieux privé, des infrastructures, de la scolarité ou des enseignants de l'éducation nationale. Cela étant, il est rédigé en des termes suffisamment vagues et généraux pour être interprété comme interdisant aux parents ou organisation de dispenser une éducation religieuse privée qui n'a pourtant rien à voir avec le système public d'enseignement. Si tel était le cas, les engagements internationaux de la République kirghize seraient gravement violés. Selon les engagements OSCE, l'Etat doit respecter le droit des parents "d'assurer l'éducation morale et religieuse de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses"⁵⁵.

G. Chapitre I, Article 8

84. Cet article dispose que "L'Etat et ses organismes ne font pas obstacle à la satisfaction par les militaires de leurs besoins religieux". En même temps, l'article 8 dispose que : "Les symboles religieux, les publications et objets religieux sont utilisés par le personnel militaire à titre individuel". Dans de nombreux cas, il est impossible de pratiquer sa religion sans un lieu spécial prévu à cet effet et équipé d'objets liturgiques. L'exercice de la religion est parfois même impossible en l'absence d'un ecclésiastique. Or les unités militaires n'ont pas toujours accès ces lieux. A cet égard, le Projet de loi proposé est incompatible avec les droits religieux des militaires, dont l'exercice peut nécessiter la mise à disposition de salles de prière et des "objets liturgiques" correspondants, lesquels ne sont pas toujours admis en tant qu'objets personnels (par exemple, dans l'Eglise orthodoxe, les profanes ne peuvent pas toucher certains objets liturgiques).

85. L'article 8 prévoit le droit au service civil de substitution pour les "ecclésiastiques et les fidèles enregistrés auprès d'organisations religieuses selon les règles établies et dont la doctrine n'autorise pas le port d'armes et le service militaire." Dans la mesure où aucune norme internationale ne régit cette question, la meilleure pratique consiste à autoriser tous les citoyens dont les convictions religieuses font obstacle à l'accomplissement du service militaire à effectuer un service civil de substitution. Comme l'énoncent les Lignes directrices sur l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses : "La plupart des Etats démocratiques autorisent les personnes formulant des objections sérieuses d'ordre moral ou religieux au service militaire à effectuer un service (civil) de substitution. En tout état de cause, les Etats doivent s'abstenir de pénaliser indûment les personnes incapables de servir sous les drapeaux pour des raisons de conscience."⁵⁶ Il est utile que le projet de loi

⁵³ Il convient de noter que les mineurs matures jouissent du droit à la liberté de religion : "Les Etats parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion." Convention relative aux droits de l'enfant, Article 14.1. Comme le prévoit l'article 14(2) de ce texte, l'autorité parentale sur le droit de l'enfant à la liberté de religion doit être exercée d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités."

⁵⁴ Document de clôture de Vienne, article 16(d).

⁵⁵ Document de clôture de Vienne, article 16(7)

⁵⁶ Lignes directrices BIDDH/OSCE-Commission de Venise, *supra* note, Section II(L) pp.22-23 (extrait de la Recommandation n° R (87) 8 relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 avril 1987, à la 406^{ème} réunion des Délégués des Ministres,

autorise le service civil de substitution pour les ecclésiastiques et les croyants, la meilleure pratique consisterait cependant à étendre le bénéfice de ce droit à tous ceux qui objectent au service militaire pour des raisons religieuses ou morales valables.

H. Chapitre II, Article 9

86. Selon l'article 9, les organisations religieuses kirghizes sont des "associations volontaires de citoyens kirghizes (...)", ce qui exclut les non-ressortissants". Or en vertu de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques "*Chacun* a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion" (sans italiques dans l'original). Cet article devrait être modifié de sorte que les non-ressortissants puissent devenir membres d'une organisation religieuse.

87. L'article 9 dresse la liste des caractéristiques des organisations religieuses : "croyance; célébration de cultes et autres pratiques rituelles, cérémonies religieuses, éducation et formation religieuse de leurs fidèles." Cette liste ne correspond pas nécessairement aux caractéristiques de toutes les organisations religieuses. Certaines religions supposent, par exemple, l'engagement dans la vie monastique. D'autres mettent l'accent sur l'aide humanitaire ou sur le ministère dans les hôpitaux. Il conviendrait par conséquent d'enrichir cette liste.

88. L'article 9 interdit "le fonctionnement et la gestion d'organisations religieuses qui ne sont pas enregistrées auprès de l'organisme d'Etat chargé des affaires religieuses". Est également interdit par cet article : "l'accomplissement de missions en République kirghize sans enregistrement conforme à l'ordre établi." L'article 9 incrimine aussi les actes accomplis par toute personne au nom d'une organisation qui n'est pas enregistrée.

89. Faire de l'enregistrement un préalable à l'activité des organisations ou missions religieuses est une violation du droit fondamental à la liberté de religion. Cette disposition est contraire à l'article 18 du PIRDCP et à l'article 19 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁷ qui établit le droit de manifester sa religion ou sa croyance individuellement *ou en commun*, tant en public qu'en privé par le culte, l'accomplissement des rites et l'enseignement (sans italiques dans l'original). Les engagements OSCE disposent en outre que les Etats reconnaîtront et respecteront "la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul *ou en commun*, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience"⁵⁸ (sans italiques dans l'original). De surcroît, les engagements OSCE⁵⁹ et la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁰ garantissent le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association avec les autres". En outre, conformément aux engagements OSCE, les Etats "respecteront le droit des communautés de croyants d'établir et d'entretenir des lieux de culte ou de réunion librement accessibles." (Document de clôture de Vienne, paragraphe 16(4)).

90. S'enregistrer ou non auprès des autorités peut être une décision religieuse en tant que telle. Le droit à la liberté de religion ou de conviction ne devrait pas dépendre de la demande

<http://cm.coe.int/stat/E/Public/1987/1987r8.htm>; résolution 2002/45 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU).

⁵⁷ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ouverte à la signature par le Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950, Entrée en vigueur le 3 septembre 1953 [dénommée ci-après, "Convention européenne"].

⁵⁸ Document de clôture de Madrid – Deuxième réunion de suivi, Madrid, 6 sept. 1983, "Questions relatives à la sécurité en Europe," par. 12.

⁵⁹ Charte de Paris pour une nouvelle Europe/Document complémentaire relatif à la mise en application de certaines dispositions de la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe, Paris, 21 Nov.1990 ("Nous, affirmons que tout individu a le droit à (...) la liberté d'association et de réunion pacifique."); Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 29 juin 1990 "[les Etats participants réaffirment que] "(9.2) toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises; (9(3)) le droit d'association est garanti."

⁶⁰ Article 11.

et de l'obtention du statut de personne morale par une organisation.⁶¹ Le droit de manifester sa religion "individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé", énoncé à l'article 18(1) du PIRDCP, n'est pas lié à l'octroi du statut de personne morale par l'Etat. S'il est légitime qu'un groupe qui n'a pas demandé le statut de personne morale ne puisse pas s'attendre à bénéficier des avantages liés à ce statut, interdire tout fonctionnement et toute activité en l'absence d'enregistrement est extrêmement disproportionné et constitue clairement une restriction à l'exercice de la liberté de religion ou de conviction dont la portée générale est injustifiée. Comme l'énoncent les Lignes directrices, "l'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition".⁶² Autrement dit, les systèmes juridiques peuvent imposer certaines conditions minimales applicables aux communautés qui souhaitent obtenir le statut de personne morale mais l'acquisition de la personnalité morale ne devrait pas être une condition de l'accomplissement d'activités religieuses par des individus ou des groupes. Les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses élaborées en consultation avec la Commission de Venise par le Groupe consultatif d'experts de la BBIDH/OSCE sur la religion et les croyances, prévoient également que "Les individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer."⁶³

91. Ces droits ne sont pas réservés aux citoyens kirghizes. Comme les citoyens kirghizes, les étrangers qui résident en République kirghize ont le droit de pratiquer une religion individuellement ou en commun. Selon l'article 18 du PIRDCP : "*Chacun* a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion" (sans italiques dans l'original). C'est pourquoi les Missions étrangères devraient opérer sans enregistrement.

92. L'article 9 fixe également à 200 le nombre de citoyens qui doivent être rassemblés pour créer une organisation religieuse, ce qui pose problème en raison des conséquences discriminatoires qui en découlent pour les groupes religieux moins nombreux – en particulier les groupes établis sur la base de congrégations qui ne comptent peut-être pas beaucoup de fidèles. Dans les Etats membres de l'OSCE qui ont coutume de protéger solidement la liberté de religion, le nombre exigé est généralement moins important et va de 10 à 15. Comme il est dit dans les Lignes directrices: "Il est interdit d'exiger un nombre minimal trop élevé de membres pour octroyer la personnalité morale".

93. L'article 9 décrit également la procédure de création de l'organe administratif central, à savoir, une assemblée constitutive réunissant des organisations religieuses locales enregistrées qui exercent leurs activités dans 9 régions du pays au minimum.

94. Premièrement, cette procédure est mal définie—l'assemblée constitutive doit-elle être composée d'organisations religieuses déjà enregistrées? Quelles sont les étapes précises de la procédure? Deuxièmement, la condition imposée a pour effet de restreindre inadéquatement le droit des communautés religieuses à organiser librement leurs affaires internes, y compris leur structure. Autoriser les groupes religieux à choisir leurs propres structures est un élément fondamental de l'autonomie religieuse et de la liberté de religion, protégé comme il se doit par les engagements OSCE selon lesquels les Etats "respecteront le droit de ces communautés (...) à s'organiser conformément à leurs propres structures hiérarchiques et institutionnelles."⁶⁴

95. En outre, on comprend mal pourquoi les organes d'administration centrale doivent être représentés par des structures religieuses locales dans neuf oblasts au minimum. Cela semble avantager les organisations religieuses prédominantes alors que ce n'est ni fondé ni utile. Il est certain que les organisations religieuses disposant de nombreuses structures

⁶¹ Voir le Document de clôture de Vienne, par. 16(4) (états "respectent le droit des (...) communautés religieuses de (...) s'organiser conformément à leur structure hiérarchique et institutionnelle.").

⁶² *Lignes directrices BIDDH/OSCE- Commission de Venise*, 17.

⁶³ Id.

⁶⁴ Document de clôture de Vienne, par. 16.4.

locales dans un oblast donné ont autant besoin d'un organe d'administration centrale unique que celles qui ont des structures locales dans 9 oblasts différents.

96. L'article 9 fixe les conditions d'existence de l'association religieuse ("lorsque dix organisations religieuses au minimum sont de même confession et que l'une d'elles opère en République kirghize depuis une durée qui ne peut être inférieure à 15 ans"). Cela étant, la notion et les fonctions de "l'association religieuse" ne sont pas clairement définies. Il en va de même de l'intérêt lié à la constitution d'une telle association et de ce qui la distingue d'une "organisation religieuse" ou d'un "organe d'administration centrale."

97. La condition selon laquelle les associations doivent regrouper au moins 10 "communautés", l'une d'elles étant opérationnelle en République kirghize depuis 15 ans au moins, n'est pas suffisamment précise. Que faut-il entendre par "communauté" et pourquoi les associations doivent-elles compter 10 communautés au minimum ? L'expression "de même confession" manque également de précision. S'applique-t-elle à la distinction entre les musulmans sunites et chiites ou à la distinction entre catholiques, protestants et chrétiens orthodoxes ? Qui décide ? En outre, la durée requise, qui est de 15 ans, est exagérément longue et incompatible avec les Lignes directrices de l'OSCE selon lesquelles : "Il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national".⁶⁵

98. Des modalités raisonnables d'acquisition de la personnalité morale et la souplesse nécessaire à l'intégration des diverses formes d'organisations communautaires sont deux éléments fondamentaux de la liberté de manifester sa religion.⁶⁶ Dans son observation générale sur l'article 18 du PIDCP, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies affirme que : "L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante."⁶⁷

99. Si les conditions relatives à la constitution d'une "association religieuse" (10 communautés religieuses au minimum, l'une d'elles étant opérationnelle depuis 15 ans) régissent également la constitution de syndicats ou la mise en place d'organes d'administration centrale, elles sont alors gravement discriminatoires, ainsi qu'indiqué ci-dessus. En outre, selon les Lignes directrices : "Il est contre-indiqué de faire dépendre l'enregistrement de la présence de l'organisation pendant une longue période sur le territoire national."

100. L'article 9 définit l'organisation religieuse étrangère comme l'organisation "dont les administrations centrales ont leur siège en dehors du territoire de la République kirghize ou qui compte des étrangers parmi les membres de leurs organes administratifs." Ce libellé est très vague. Lorsqu'un des nombreux membres d'un organe administratif est un non-ressortissant, est-ce que l'organisation toute entière est considérée comme étant étrangère ? Que faut-il entendre par "organe administratif" ? Des précisions doivent être apportées à cette disposition.

⁶⁵ Lignes directrices, *supra* note, Section II(F).

⁶⁶ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova (CrEDH, 13 décembre 2001, Requête No. 45701/99) (sur la violation de l'article 9 faute d'accès raisonnable au statut de personne morale); Document de clôture de Vienne, par. 16.3 (les Etats "accorderont, sur leur demande, aux communautés de croyants pratiquant ou s'appêtant à pratiquer leur foi dans le cadre constitutionnel de leur Etat, la reconnaissance du statut prévu à leur intention dans leur pays.").

⁶⁷ Observation générale n°22 (48) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, du 20 juillet 1993, Document des Nations Unies publié sous la cote CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), réimprimé sous la cote HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994), par. 2.

I. Chapitre II, Article 11

101. Selon l'article 11, l'un des documents nécessaires à l'enregistrement d'une organisation religieuse consiste en l'énoncé de "données sur les composantes élémentaires de la doctrine et sur la pratique qui y est associée (...)" Le mot "données" est vague. Des précisions devraient être apportées sur ce qui est exactement exigé par cet article.

102. L'article 11 autorise également l'organisme d'Etat chargé des affaires religieuses à exiger la présentation de "données complémentaires" par des organisations religieuses qui souhaitent s'enregistrer. Ceci est vague. Quels types de données complémentaires peuvent-elles être demandées ?

103. L'article 11 se réfère à la notion de "compétences en théologie" qui peuvent être vérifiées lors de l'examen de la demande d'enregistrement? Or il ne précise pas ce qu'il faut entendre par "compétences en théologie" ou "compétences en études religieuses", ouvrant ainsi largement la voie à des abus et à la discrimination. Le Projet de loi n'indique pas dans quel but des "compétences en théologie" sont exigées; quant à l'objet de l'examen et aux moyens utilisés, ils ne sont pas précisés. Rien n'empêche dès lors l'Etat de porter des jugements théologiques sur les croyances d'un groupe donné. En effet, le Projet de loi n'établit aucune règle concernant l'octroi ou le refus du statut d'organisation religieuse et permet à l'organisme d'Etat d'examiner non seulement les activités d'un groupe, sa charte ou ses agissements antérieurs à l'étranger mais également ses croyances religieuses. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est utile pour comprendre le contenu de la liberté de religion en droit international : "Le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci."⁶⁸

104. L'article 11 dispose également que "Les organisations religieuses qui échappent à l'enregistrement auprès de l'organisme d'Etat chargé des affaires religieuses engagent leur responsabilité en application de la législation kirghize." Comme indiqué précédemment, sanctionner les organisations qui fonctionnent sans avoir fait de déclaration auprès des autorités est une violation du droit fondamental à la liberté de religion. Le fait même de ne pas avoir présenté une demande d'enregistrement auprès des services de l'Etat est peut-être une décision religieuse; le droit à la liberté de religion ou de conviction ne devrait pas dépendre de la demande d'octroi de la personnalité morale et de l'acquisition de celle-ci par un groupe religieux.⁶⁹ Le droit de manifester sa religion "que ce soit individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé", conformément à l'article 18(1) du PIRDPC n'est pas lié à l'octroi par l'Etat du statut de personne morale. S'il est légitime qu'un groupe qui n'a pas demandé le statut de personne morale ne puisse pas s'attendre à bénéficier des avantages liés à ce statut, interdire tout fonctionnement et toute activité en l'absence d'enregistrement est extrêmement disproportionné et constitue clairement une restriction de la liberté de religion ou de conviction dont la portée générale est injustifiée. Comme l'énoncent les Lignes directrices, "l'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition".⁷⁰ Cela étant, les systèmes juridiques peuvent imposer des conditions minimales d'octroi de la personnalité morale à des groupes; mais les Etats ne peuvent lier l'exercice d'activités religieuses individuellement ou en commun à l'obtention du statut de personne morale Les Lignes directrices prévoient également que: "Les individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer."⁷¹

105. La Loi (clause 11) devrait indiquer les motifs pour lesquels l'enregistrement peut être refusé. Elle devrait également prévoir (comme c'est le cas pour les missions et/ou les missionnaires) que les décisions de rejet des demandes d'enregistrement doivent être

⁶⁸ Manoussakis et Autres c. Grèce, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(CrEDH, Sept. 26, 1996), par. 48.

⁶⁹ Voir Document de clôture de Vienne, par. 16.4 (les états "respecteront le droit des (...) communautés religieuses (...) de s'organiser selon leur propre structure hiérarchique et institutionnelle").

⁷⁰ Lignes directrices, *supra* note, Section II(F).

⁷¹ Id.

notifiées par écrit et indiquer clairement les motifs et les justifications du refus. La loi devrait aussi prévoir explicitement la possibilité de faire appel des décisions de refus d'enregistrement (et le cas échéant, établir clairement quelle est la procédure de recours).

106. Il est essentiel de prévoir que les motifs du refus d'enregistrement sont mentionnés et que les décisions de refus ouvrent droit à un recours devant les tribunaux.

J. Chapitre II, Article 12

107. L'article 12 institue une procédure annuelle d'enregistrement à l'intention des missions étrangères. Conformément à l'alinéa 12 de cet article, l'enregistrement ne confère pas la qualité de personne morale aux missions étrangères. Comme indiqué dans les sections précédentes, soumettre le simple fonctionnement d'une mission étrangère à un enregistrement annuel est une restriction disproportionnée du droit à la liberté de religion des missions étrangères présentes en République kirghize. Une telle condition ajoute inutilement au fardeau qui pèse sur les groupes religieux étrangers.

108. L'article 12 du Projet de loi prévoit à très juste titre que l'examen des demandes d'enregistrement et la notification écrite de la décision, si elle est de rejet, doivent intervenir dans certains délais. L'article 12 prévoit également que la décision de rejet peut être contestée devant les tribunaux.

109. L'article 12(2) énonce que les règles relatives aux missions doivent prévoir qu'en cas de réorganisation ou de dissolution d'une mission, les biens de valeur architecturale ou historique qui lui appartiennent restent en République kirghize." Il semblerait que la notion "de valeur architecturale, culturelle et artistique" soit précisée dans un autre texte de loi. Cela étant, dans la mesure où les missions n'ont pas la personnalité morale, la question de savoir si elles peuvent tout simplement être propriétaires n'est pas réglée. On ne sait pas non plus très bien si seuls les biens qui appartiennent en propre à la mission sont concernés ou si c'est également le cas des biens personnels des missionnaires. Des précisions doivent être apportées à cet alinéa.

110. Les articles 12(5), 12(8) et 12(10) indiquent qu'une mission peut voir sa demande d'enregistrement rejetée et ses activités suspendues. Ces mesures sont plus larges que celles qui sont admises au titre de l'article 18 du PIRDCP. Précisément, "l'entente interethnique et oecuménique" n'est pas un fondement licite sur lequel s'appuyer pour restreindre la liberté religieuse. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi qu'en vertu de l'article 9 de la Convention européenne, même si la diversité des cultes peut générer des tensions, ce qui prime dans ce cas est "le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (...). Dès lors le rôle des autorités n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent".⁷²

111. En outre, les motifs justifiant le refus d'enregistrement et la suspension d'activités sont excessivement vagues: "si son activité met en danger l'Etat et l'ordre social [public], l'entente interethnique et oecuménique, la santé et la moralité de la population" (alinéas 5 et 8). Les motifs du refus d'enregistrement sont également vagues : emporter "une menace pour la sécurité publique et sociale, l'entente interethnique et oecuménique, la santé et la moralité de la population et autres cas prévus par la loi" (alinéa 10). On ne voit pas pourquoi ces motifs sont différents.

112. A l'article 12(10), il est dit que l'enregistrement ou son renouvellement peuvent être refusés à la mission lorsque ses buts et activités sont contraires aux "règles constitutionnelles et autres instruments juridiques de la République kirghize." Cette disposition s'applique-t-elle aux seules activités menées sur le territoire de la République

⁷² Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova, CrEDH, Requête N°. 45701/99, 13 décembre 2001, par. 116, citant Serif c. Greece, CrEDH, Requête N°. 38178/97, 1999, par. 53.

kirghize ou couvre-t-elle les activités à l'étranger ? Sachant que ces activités peuvent alors licites ou illicites selon les cas.

113. La clause 12 devrait reprendre les dispositions prévues à l'égard des missionnaires étrangers (voir clause 13.6) et mentionner qu'en cas de refus d'enregistrement, le demandeur est tenu informé par écrit, y compris des motifs de la décision.

K. Chapitre II, article 13

114. Selon l'article 13(1), les non-ressortissants qui arrivent en République kirghize doivent présenter une demande d'enregistrement auprès de l'organisme d'Etat chargé des affaires religieuses pour pouvoir exercer des "activités religieuses." La définition de l'activité religieuse énoncée à l'article 3 étant à la fois large et imprécise, l'article 13 (1) constitue une violation flagrante du droit à la liberté de religion. Les non-ressortissants qui résident en République kirghize conservent leur droit à la liberté de religion, qui suppose le droit fondamental de partager ses convictions religieuses avec autrui. L'article 18 du PIRDCP énonce que "*Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion*" (sans italiques dans l'original). L'Etat a le pouvoir de réglementer les conditions d'entrée sur son territoire mais il ne doit pas violer le droit à la liberté de religion des étrangers qu'il a autorisés à résider sur son sol.

115. L'article 13(2) énonce qu'en "République kirghize, le travail missionnaire est effectué par un missionnaire qui représente une organisation religieuse enregistrée et qui possède une invitation précisant la nature de ses attributions." La nature contraignante de cette disposition n'apparaît pas clairement. Ainsi, on ne voit pas bien si le missionariat est limité à l'activité de ceux qui représentent "une organisation religieuse enregistrée et possèdent une invitation précisant la nature de leurs attributions." Si tel est le cas, il y a violation flagrante de la liberté de religion. La notion de travail missionnaire étant définie en termes généraux ("activité de sensibilisation à sa propre religion menée auprès de populations d'autres confessions", article 3, chapitre I du Projet de loi), le simple fait pour quiconque de répondre à une question sur ses convictions religieuses ou d'inviter un tiers à assister à un office religieux suffirait pour considérer que l'article 3 est violé. Le droit d'exprimer ses croyances en commun est un élément fondamental du droit de "manifester" ses convictions religieuses.⁷³ Comme indiqué dans les Lignes directrices, "Si la législation opère afin de restreindre le travail de missionariat, les restrictions ne peuvent se justifier que si elles visent des activités constitutives d'une contrainte ou équivalant à une manœuvre frauduleuse nonobstant les croyances religieuses véhiculées." Le missionariat est également protégé par la liberté de parole et par le droit de diffuser librement des informations⁷⁴. Ainsi, limiter l'exercice de la liberté de communiquer ses propres convictions à ceux qui sont enregistrés est exagérément sévère et injustifié au regard des instruments internationaux.

116. L'article 13(4) énonce que l'organisme d'Etat chargé des affaires religieuses peut remettre les documents soumis par le demandeur à un expert religieux à des fins d'examen. Que faut-il entendre par "expert" et quel est l'objet de cet examen ? La notion "d'examen par un expert religieux" n'est pas définie, ce qui ouvre largement la voie à des abus et à la discrimination. La formule exacte est : "Compétences en études religieuses". Rien n'est dit dans le Projet de loi sur l'objectif de cet "examen", ni sur les méthodes utilisées; quant aux points abordés, ils ne sont pas non plus précisés. Rien n'empêche l'Etat de porter des jugements théologiques sur les croyances d'un groupe donné. En effet, les motifs qui justifient le refus d'enregistrement selon le Projet de loi sont extrêmement vagues; ils ouvrent la voie à l'examen par l'organisme d'Etat, non seulement des activités menées par le

⁷³ Article 18 du PIRDCP, article 9 de la Convention européenne.

⁷⁴ *Kokkinakis c. Grèce*, CrEDH (ser. A-260) (1993) (établissant que le témoignage religieux non contraignant est protégé par la liberté de religion); voir également article 20 de la Constitution de la République du Kazakhstan ("1. La liberté de parole et la liberté de création sont garanties 2. Chacun a le droit de recevoir et de diffuser librement de l'information à l'aide de tous les moyens qui ne sont pas interdits par la loi (..."); Article 10 de la Convention européenne ("Chacun a le 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").

missionnaire, y compris ses activités antérieures à l'étranger, mais également de ses croyances. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 9 de la Convention européenne est utile pour comprendre le contenu de la liberté de religion en droit international: "Le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci."⁷⁵

117. L'article 13(6) indique que les missionnaires peuvent se voir refuser l'enregistrement pour plusieurs raisons. Les bases énoncées sont vagues et leur portée est plus large que celle qui est admise au titre de l'article 18 du PIRDCP. Précisément, "l'entente interethnique et œcuménique" n'est pas un fondement licite sur lequel s'appuyer pour restreindre la liberté religieuse. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi qu'en vertu de l'article 9 de la Convention européenne, même si la diversité des cultes peut générer des tensions, ce qui prime dans ce cas est "le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (...). Dès lors le rôle des autorités n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent."⁷⁶

L. Chapitre II, article 14

118. L'article 14 vise l'enregistrement des établissements d'enseignement religieux; selon cet article : "Dispenser une éducation religieuse en République kirghize sans avoir suivi toute la procédure prévue est interdit". L'Etat peut exiger des écoles autorisées à se substituer à l'enseignement public ou de celles qui bénéficient de fonds publics ou délivrent des diplômes reconnus par l'Etat, qu'elles soient enregistrées et disposent d'enseignants qualifiés. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'éducation religieuse reste un élément fondamental du droit des établissements d'enseignement religieux et des parents à la liberté de religion. Conformément aux engagements OSCE, les Etats "respecteront le droit de tout un chacun de dispenser et de recevoir une éducation religieuse dans la langue de son choix, à titre individuel ou en association avec d'autres; respecteront à cet égard, *entre autres*, la liberté des parents d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions; autoriseront la formation d'un personnel religieux dans des établissements appropriés".⁷⁷ Si l'enregistrement des établissements d'enseignement religieux est une condition appropriée de l'obtention de certaines aides publiques, interdire l'éducation religieuse dispensée sans enregistrement est une violation grave et disproportionnée de la liberté de religion. En outre, interdire tous les enseignements religieux est exagérément large – cette interdiction couvre-t-elle le cas des parents qui transmettent leurs convictions religieuses à leurs enfants dans le cadre du foyer ?

M. Chapitre II, article 15

119. L'article 15 énonce les motifs de dissolution de l'organisation religieuse. Certains d'entre eux restreignent semble-t-il de manière disproportionnée les droits à la liberté de religion des particuliers et des organisations religieuses. Par exemple, une organisation ou une mission peuvent être dissoutes pour avoir favorisé des "dissensions religieuses." Or un tel fondement ne permet pas de restreindre la liberté de religion. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi qu'en vertu de l'article 9 de la Convention européenne, même si la diversité des cultes peut générer des tensions, ce qui prime dans ce cas est le "maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (...). Dès lors le rôle des autorités n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent."⁷⁸

⁷⁵ Manoussakis et autres c. Grèce, 23, C.E.D.H 387 (1997)(CrDH, septembre 26, 1996), par. 48.

⁷⁶ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova, CrEDH, Requête N°. 45701/99, 13 décembre 2001, par. 116, *citant* Serif c. Grèce, CEDH, Requête n°38178/97, 1999, par. 53.

⁷⁷ Document de clôture de Vienne, par. 16.6, 16.7, 16.8. Voir également Observation générale § 22; Deuxième Protocole à la CEDH, article 2, Déclaration de 1981, Article 5; *Lignes directrices*, page 13.

⁷⁸ Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldova, CrEDH, Requête n° 45701/99, 13 décembre 2001, par. 116, *citant* Serif c. Grèce, CrEDH, Requête n° 38178/97, 1999, par. 53.

120. L'article 15 prévoit également la dissolution de l'organisation religieuse en cas "séparation familiale imposée, conduisant à l'éclatement de la famille." Cette disposition manque de précision; elle ouvre la voie à des abus. Il est légitime que les tribunaux se prononcent sur le fait de savoir si une organisation religieuse cherche intentionnellement à provoquer la désintégration familiale. Il convient toutefois de veiller à ce que le libellé de l'article 15 n'ouvre pas la voie à la discrimination à l'égard de groupes moins nombreux. Des convictions religieuses distinctes peuvent simplement être le reflet et non la cause des différends qui opposent épouses ou membres de la famille. Compte tenu de la part de subjectivité inhérente aux relations familiales, il est très difficile de déterminer la cause de leur rupture. Seuls quelques groupes religieux cherchent en fait à imposer la séparation familiale. La réalité est que certains membres de la famille peuvent être attirés par des religions distinctes; chaque membre de la famille ayant le droit "d'avoir ou d'adopter" la religion de son choix, conformément à l'article 18(3) du PIRDCP. Que cela se solde par des tensions ne justifie pas la dissolution de certaines organisations religieuses. Il convient de noter qu'une disposition de cette nature est particulièrement susceptible d'être invoquée de manière discriminatoire. Si l'on prend par exemple le cas d'une famille qui appartient à l'une des religions dominantes d'un pays donné et dont l'un des membres rejoint une organisation religieuse moins importante et moins connue; il se peut très bien que cette communauté religieuse moins nombreuse favorise l'unité familiale et que celui qui a rejoint cette organisation religieuse moins importante a en réalité été chassé par les membres de la famille qui appartiennent au groupe dominant. Il est fort peu probable que dans un tel cas, même si l'éclatement de la famille a été imposé par les membres de l'organisation dominante, ce soit elle qui soit dissoute. Il est à l'inverse à peu près certain qu'une telle situation sera utilisée comme base pour justifier de mesures à l'encontre du groupe le moins nombreux. De telles situations sont inévitablement complexes; or la disposition en question est vague, il est fort probable que son application aboutira à des discriminations.

121. L'article 15 contient un certain nombre d'expressions vagues qui ouvrent également la voie à des abus et à la discrimination : "sécurité de l'Etat", fomenter la "persécution" ou "refus de soins aux personnes dont la vie ou la santé sont menacées." La question de l'aide médicale concerne peut-être les groupes qui pratiquent la guérison par la foi ou refusent les transfusions sanguines; cela étant, elle est énoncée en des termes tellement généraux et vagues qu'elle couvrirait la quasi totalité des cas dans lesquels il est concevable que des soins médicaux soient dispensés. Le libellé de cet article doit être précisé de sorte que les droits religieux individuels, en particulier les droits des adultes, soient mieux ciblés. Selon les Lignes directrices: "Certains groupes religieux ou de conviction rejettent un ou plusieurs aspects des procédures médicales couramment pratiquées. Si nombre d'Etats autorisent les adultes à refuser certains types de procédures, la plupart exigent que certains actes soient effectués sur les enfants quitte à passer outre au refus des parents. Même si l'Etat peut légitimement choisir d'ignorer les préférences des parents dans des situations où l'exécution d'un acte médical est considéré comme correspondant à un besoin pressant, il faut que les lois soient rédigées en respectant les personnes refusant de se soumettre à certaines procédures médicales pour des raisons morales, quitte à ne pas accorder aux intéressés l'exemption qu'ils réclament".⁷⁹

122. Pour ce qui est de la promotion de la santé, il semblerait que l'article 15 place les croyants au dessus des non-croyants—"contraindre une personne à se suicider ou refuser que des personnes dont la vie ou la santé est en danger se voient dispenser des soins" n'est semble-t-il constitutif d'une infraction pénale qu'en cas de "motivation religieuse." Si ces actes sont également constitutifs d'infractions lorsqu'ils n'ont rien à voir avec la religion, il n'y a pas lieu de les envisager distinctement dans cet article. Dans le cas inverse, il est discriminatoire de ne sanctionner ces actes que lorsqu'ils sont le fait d'organisations religieuses. Il s'agit d'un problème récurrent dans le Projet de loi,—par exemple, la fausse déclaration, les manœuvres frauduleuses et la soustraction forcée de sommes d'argent sont peut-être déjà incriminées. Si tel est le cas, pourquoi dresser une liste séparée des organisations qui peuvent être dissoutes pour "contrainte exercée sur des membres et des

⁷⁹ Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise, p. 23.

fidèles (...) à des fins d'aliénation de leurs biens en faveur de l'organisation religieuse." La meilleure pratique consiste à s'appuyer sur les infractions pénales existantes pour sanctionner les organisations religieuses ou les croyants. Cela permet en effet de maintenir les garanties constitutionnelles de protection liées à la procédure pénale et d'écartier la possibilité d'abus et de discrimination de la part de l'administration. Certains se sont inquiétés du fait que les organisations soient enclines à demander des exemptions légales spéciales dans ce domaine. S'il s'agit en réalité d'un problème suffisamment important pour qu'il ne soit pas laissé à une appréciation au cas par cas par les tribunaux, une solution prévoyant que les organisations religieuses n'ont pas droit, dans ce domaine, à une protection supérieure à celle dont bénéficient les autres personnes ou groupes qui imposent des remises d'argent, serait plus ciblée et devrait suffire. Il convient de noter que de manière générale, le droit à la liberté de religion ou de conviction suppose dans la plupart des cas d'autoriser plus largement que prévu l'exercice des pratiques religieuses. En général, il convient d'assurer cette marge de manœuvre accrue (par exemple, la liberté), sous réserve de l'application des clauses de limitation.

123. Selon l'article 15 : "Contraindre des citoyens à refuser de s'acquitter de leur obligations légales" est également un motif de dissolution de l'organisation religieuse. Premièrement, on ne voit pas bien pourquoi cette disposition ne concerne que les citoyens. Deuxièmement, il est fréquent d'autoriser certaines formes d'objections de conscience dans les démocraties modernes. Comme il est dit dans les *Lignes directrices* : "Dans de nombreux cas, des individus ou des groupes, pour des raisons de conscience, estiment difficile ou moralement répréhensible de se conformer à certaines lois d'applicabilité générale (...). La plupart des démocraties modernes s'accommodent de ces pratiques lorsqu'elles sont le fait de la majorité de la population et nombre d'entre elles respectent également les croyances des minorités."⁸⁰

N. Chapitre III, article 16

124. L'article 16 souligne utilement que les organisations religieuses, les missions et les établissements d'enseignement religieux peuvent être propriétaires des biens nécessaires à l'exercice de leurs activités, accepter et solliciter des donations. Toutefois, la raison pour laquelle leur propriété est limitée à celle des biens nécessaires à l'exercice de leurs propres activités n'apparaît pas clairement. Les organisations religieuses devraient se voir accorder des possibilités d'épargne et d'investissement similaires à celles des autres organisations, or cet article est libellé en des termes si restrictifs qu'il pourrait être interprété comme interdisant la propriété de biens à titre d'investissement. Cette restriction à la liberté des organisations religieuses et des individus est inutile et disproportionnée. En outre, il est vague de dire que les organisations religieuses ont des droits de propriété sur les biens (...) donnés (transférés) par les citoyens (...). Les non-ressortissants peuvent-ils transmettre la propriété par le biais de la donation? Le mieux serait de préciser que chacun est libre de faire une donation à une organisation religieuse.

O. Chapitre III, article 1

125. Selon l'article 19 : "Les activités de charité ne doivent pas faciliter la diffusion de doctrines ou de convictions religieuses." Cette disposition établit une condition d'expression de la liberté de religion exagérément large et disproportionnée. Elle s'appliquerait à des situations qui vont bien au delà de l'exercice de moyens de pression associés à des incitations économiques. Dans nombre de religions, il est courant de venir en aide aux personnes désavantagées. Il serait en outre très difficile, voire impossible, de déterminer si l'acte de charité a été accompli en vue de "faciliter la diffusion d'une doctrine ou de convictions religieuses." En tout état de cause, "faciliter la diffusion d'une doctrine ou de convictions religieuses n'est pas contraire aux droits et libertés fondamentaux d'autrui. Au contraire, le droit de partager pacifiquement ses propres convictions est un élément fondamental du droit de "manifester" ses convictions religieuses."⁸¹ Le missionariat et le

⁸⁰ *Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise*, p.22.

⁸¹ L'article 18 du PIRDCP, Convention européenne, article 9.

prosélytisme sont également protégés par la liberté de parole et par le droit de diffuser de l'information.⁸² Les engagements OSCE prévoient notamment que les Etats se "fixeront pour objectif une diffusion plus libre et plus large de l'information de toute nature, d'encourager la coopération dans le domaine de l'information et l'échange d'information avec d'autres pays (...)"⁸³ et "permettront aux individus, aux institutions et aux organisations—tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur—d'obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu'en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et engagements précités."⁸⁴ Les Etats réaffirment également que "toute personne a le droit à la liberté d'expression, y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises."

126. L'objet de l'article 19 est peut être de traiter les problèmes posés par le prosélytisme forcé au moyen de la prestation de services caritatifs. Quoi qu'il en soit, cette disposition doit cibler davantage certaines formes particulières d'abus. Conclure qu'une activité caritative est secrètement vouée à "faciliter" la diffusion d'une doctrine est extrêmement subjectif. En outre, une disposition de cette nature est improductive car elle dissuade les communautés religieuses de mettre en oeuvre des programmes de charité. Une communauté religieuse peut très bien s'engager de bonne foi dans des activités caritatives sans avoir l'intention d'en tirer parti à des fins de prosélytisme. Il est vrai, toutefois, que des membres de la communauté peuvent intégrer un groupe religieux pour gagner ses faveurs. D'autres peuvent se convertir de bonne foi sans chercher à obtenir une aide. S'ils se retrouvent ensuite en difficulté, ils bénéficieront des programmes caritatifs de l'organisation religieuse concernée. Un grand nombre de cas différents sont possibles. Il est problématique que le groupe engagé dans des activités caritatives compte des fidèles convertis parmi ses rangs risque d'enfreindre cette disposition dont le libellé est vague, cela peut aboutir à la violation du droit à la liberté d'expression (le droit de partager ses convictions) et dissuader par ailleurs des groupes religieux de s'engager dans de véritables activités caritatives. Les restrictions aux activités caritatives prévues par le Projet de loi excèdent celles qui sont communément admises en droit international.⁸⁵

P. Chapitre IV, article 22

127. L'article 22(1) énonce que "Les services religieux, les pratiques religieuses, les rites et les cérémonies sont librement exercés dans les lieux de culte, sur les lieux de pèlerinage et dans les cimetières." Cet article est vague – les pratiques religieuses sont-elles seulement autorisées dans les lieux indiqués ? Faut-il en conclure qu'il est interdit de se réunir ou de prier dans d'autres endroits ? L'article 23 (3) autorise les "services religieux, pratiques religieuses, rites et cérémonies, et autres manifestations publiques prévus dans des lieux qui n'ont pas été conçus à cet effet", conformément à "la procédure prévue par la législation de la République kirghize." Pris ensemble, ces éléments donnent l'impression que l'exercice de la liberté de religion peut être limité ou interdit par l'Etat lorsque les pratiques religieuses sont accomplies dans des lieux qui ne sont pas spécialement prévus à cet effet. Cet article crée des conditions propices à l'édiction de restrictions disproportionnées et inutiles des activités religieuses au foyer, dans des bâtiments convertis à des fins d'usage religieux ou dans des bâtiments utilisés temporairement pour des services religieux. Il faudrait ajouter les

⁸² *Kokkinakis v. Greece*, 260-A ECtHR. (ser. A) (1993) (établissant que le témoignage religieux sans contrainte est protégé par la liberté de religion); voir également l'article 20 de la Constitution de la République du Kazakhstan ("1. La liberté de parole et la liberté de création sont garantis. La censure est interdite. 2. Chacun a le droit de recevoir et de diffuser librement l'information en utilisant tous les moyens qui ne sont pas interdits par la loi (..."); Article 10 de la Convention européenne ("Chacun a le 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").

⁸³ Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1er août 1975.

⁸⁴ Document de clôture de Vienne, par. 34.

⁸⁵ Voir article 18(3) du PIRDCP.

installations militaires sur la liste des installations spéciales dans lesquelles “les pratiques religieuses, rituelles et les cérémonies y afférant” devraient être autorisées sur demande. Voir ci-dessus, les observations sur l'article 8.

128. De telles restrictions du droit international de manifester sa religion ou sa conviction à travers “le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement”, “individuellement ou en commun, *tant en public qu'en privé*”⁸⁶ (sans italiques dans l'original) et de l'engagement OSCE d'autoriser les croyants à “établir et entretenir des lieux de culte ou de réunion librement accessibles”⁸⁷ seraient disproportionnées et ne constitueraient pas une mesure nécessaire dans une société démocratique. Il ne fait pas de doute que les droits de ceux qui vivent à proximité d'un croyant doivent être respectés mais ces questions sont déjà régies par le droit pénal, le droit administratif et le droit foncier. La faculté pour des fidèles de se réunir à leurs domiciles respectifs est un élément fondamental de la liberté de religion et d'association.⁸⁸

129. Selon l'article 22(4), “les organisations religieuses ne sont pas autorisées à obtenir de leurs membres des donations ou contributions forcées.” Alors que les instruments internationaux ne protègent en rien contre le fait de se procurer des fonds en utilisant des manœuvres frauduleuses ou la contrainte, il est vraisemblable que de tels actes sont déjà couverts par la législation pénale. Toutefois, la portée de cet article n'est pas clairement limitée aux manœuvres frauduleuses et à la contrainte. Certaines religions imposent à leurs fidèles des obligations financières au nom de principes religieux; elles excluent les fidèles qui ne s'acquittent pas de leurs obligations financières ou les privent de certains avantages. Réprimer ce type de convictions religieuses n'est pas “nécessaire à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui” et ne satisfait pas aux exigences du PIRDCP concernant les limites à la liberté de religion⁸⁹. Le libellé de cet article devrait être précisé de sorte qu'il ne vise que les manœuvres frauduleuses ou la contrainte.

130. L'article 22(5) autorise la circoncision dans le cadre de la religion musulmane, ainsi que le baptême et les mariages enregistrés par un officier civil dans le cadre de la religion catholique. Cette disposition est une source de discrimination injustifiée et disproportionnée entre religions. Les mariages célébrés dans le cadre d'autres traditions religieuses et la circoncision dans le cadre de la religion juive ou la “circoncision féminine” ne sont pas protégés ou autorisés par la loi. Ces pratiques rituelles peuvent être des éléments fondamentaux dans une tradition religieuse et constituent une manifestation évidente de la liberté de religion, protégée par les instruments internationaux. Les limites à l'exercice de la liberté de religion doivent être “nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.”⁹⁰ On ne voit pas bien en quoi le fait d'interdire aux Juifs de pratiquer la circoncision ou aux Hindous de se marier, pour ne prendre que quelques exemples, est nécessaire dans une société démocratique et satisfait aux exigences en matière de limitation évoquées ci-dessus.

131. Ce type de discriminations injustifiées et disproportionnées est également contraire aux engagements OSCE. Les Etats “prendront des mesures efficaces pour empêcher et éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la croyance, à l'encontre d'individus ou de communautés, s'agissant de la reconnaissance, de l'exercice et de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique,

⁸⁶ Article 18 du PIRDCP, Article 9 de la Convention européenne.

⁸⁷ Document de clôture de Vienne, par. 16(4).

⁸⁸ Charte de Paris pour une nouvelle Europe/Document complémentaire relatif à la mise en application de certaines dispositions de la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe, Paris, 21 Nov.1990 (“Nous, affirmons que tout individu a le droit à (...) la liberté d'association et de réunion pacifique.”); Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 29 juin 1990 “[les Etats participants réaffirment que] “(9.2) toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations pacifiques. Toute restriction pouvant être apportée à l'exercice de ces droits doit être prévue par la loi et compatible avec les normes internationales communément admises; (9(3)) le droit d'association est garanti.”).

⁸⁹ ICCPR Article 18; European Convention, Article 9.

⁹⁰ Article 18 du PIRDCP; Article 9 de la Convention européenne.

économique, sociale et culturelle, et assureront l'égalité effective des croyants et des non-croyants."⁹¹

132. Cette discrimination est également contraire à l'article 13 de la Constitution de la République kirghize. Selon cet article : "En République kirghize, tous les individus sont égaux devant la loi et la justice. Nul ne peut être soumis à une forme quelconque de discrimination ou de restriction de ses droits et libertés sur la base de l'origine, du sexe, de la race, de l'appartenance ethnique, de la langue, de la foi, des convictions politiques ou religieuses ou de tout autre facteur ou événement de nature personnelle ou sociale."

Q. Chapitre IV, Article 23

133. L'article 23 requiert l'examen par un expert de l'Etat compétent en matière de religions, des publications et objets religieux destinés à l'importation, à la distribution et à la vente dans les librairies. Premièrement, ce libellé est vague et ouvre la voie à des abus. Qu'entend-on par "examen"? Quels critères sont appliqués? L'examineur doit-il interdire les documents qui appellent à la violence immédiate ou à l'action contre le régime constitutionnel peut-il empêcher l'importation, la distribution et la mise en vente de matériels qu'il ou elle désapprouve? Quels objets sont dits "religieux"? Qui décide ?

134. L'institution d'une telle censure des objets religieux, et les limites qui en découlent s'agissant de leur distribution, sont des restrictions graves à l'exercice de la liberté d'expression et de religion; ces restrictions ne sont pas nécessaires dans une société démocratique. Elles sont contraires aux engagements OSCE en matière de liberté de religion ("les Etats (...) autoriseront les cultes ainsi que les religions et organisations à produire, importer et diffuser des publications et objets religieux")⁹² et de parole,⁹³ à l'article 10 de la Convention européenne ("Chacun a le droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de transmettre de l'information et des idées sans qu'il puisse y avoir d'ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière") et très probablement, à l'article 16.2 de la Constitution de la République kirghize qui prévoit le droit de diffuser librement l'information.⁹⁴

135. L'article 23(3) dispose que les "organisations commerciales qui éditent des publications religieuses et fabriquent des objets liés à la pratique d'une religion ne peuvent être créées que par des organisations religieuses." L'objet de ce texte est d'empêcher les entreprises laïques et maisons d'édition "classiques" d'édition des publications religieuses. Cette restriction du droit de manifester sa religion et de la liberté de parole et de diffusion des

⁹¹ Document de clôture de Vienne, par. 16(1), 16(2).

⁹² Document de clôture de Vienne, par. 16(10).

⁹³ Document de clôture de Vienne, par. 34 ("[états] veilleront à ce que les individus puissent choisir librement leurs sources d'information. A cette fin, ils permettront aux individus, aux institutions et aux organisations – tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur, d'obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu'en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et les engagements précités."); Document de Copenhague, Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, par. 9.1 ([les Etats réaffirment que t] "toute personne a droit à la liberté d'expression y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer ses opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontière. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. En particulier, aucune limitation ne doit être apportée à l'accès et à l'utilisation de moyens de reproduction de documents de toute nature, sous réserve, toutefois, de respecter les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur."); Document de clôture de Budapest, 6 décembre 1994, par. 36 ("Les Etats participants réaffirment que la liberté d'expression est un droit fondamental de l'homme et une composante élémentaire d'une société démocratique."); Document d'Istanbul, 19 novembre 1999, Charte de sécurité européenne de l'OSCE : III Notre réponse commune, par. 26 ("Nous réaffirmons l'importance de (...) la libre circulation de l'information et de l'accès du public à l'information. Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à la circulation sans entraves au delà des frontières et à l'intérieur des Etats(...)").

⁹⁴ Article 16.2 de la Constitution de la République kirghize ("Quiconque se trouve en République kirghize a le droit: (...) à la libre expression et diffusion des pensées, idées et opinions; à la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et de création technique; et à la liberté de la presse, du transfert et de la diffusion d'informations.").

idées n'est ni nécessaire ni proportionnée dans une société démocratique. Conformément aux préceptes liés à certaines traditions religieuses, certains objets liturgiques spéciaux doivent être fabriqués par des entreprises placées sous la supervision de l'organisation religieuse concernée. S'il y a risque de contrefaçon, l'Etat peut avoir un intérêt à empêcher cette pratique inappropriée. Cela étant, de manière générale, les groupes religieux devraient être à même de garantir que les objets en question ont été fabriqués dans le respect des règles religieuses établies, et ils devraient se voir accorder le droit de refuser d'utiliser des objets qui n'ont pas été fabriqués conformément à leurs convictions religieuses.

136. L'article 23(4) limite la distribution des objets religieux aux entreprises dont l'organisation religieuse est nue-propriétaire et dans les lieux prévus à cet effet, selon la procédure normale appliquée par les autorités locales". Cet article, qui interdit la distribution d'objets religieux dans les lieux publics et "les visites à domicile, dans les établissements pour les enfants, les écoles et les établissements d'enseignement supérieur", viole gravement le droit de manifester sa conviction religieuse et de diffuser librement l'information et ne constitue pas une mesure nécessaire dans une société démocratique. Il est également contraire aux engagements OSCE en matière de liberté de religion ("les Etats (...) autoriseront les cultes, religions et organisations à produire, importer et diffuser des publications et objets religieux")⁹⁵ et de parole⁹⁶, à l'article 10 de la Convention européenne ("Chacun a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de transmettre de l'information et des idées sans qu'il puisse y avoir d'ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière") et très probablement, à l'article 16(2) de la Constitution de la République kirghize qui interdit la censure et prévoit le droit de diffuser librement de l'information.⁹⁷

137. Les restrictions aux "visites" à domicile et dans d'autres lieux sont particulièrement problématiques. Cette disposition est vague— les visites "religieuses" sont-elles interdites en général ou seulement lorsqu'elles sont effectuées à des fins de distribution de publications religieuses? Que faut-il entendre par "visites" ? Cette disposition s'applique-t-elle par exemple à l'échange d'objets religieux entre amis ou au représentant du clergé qui effectue une visite dans le cadre de l'exercice de ses fonctions? Même prise dans son sens le plus strict, cette disposition reste de portée trop générale et constitue, notamment en ce qui concerne les "visites" à domicile, une violation manifeste de la liberté de religion. Ceci n'est pas conforme aux meilleures pratiques appliquées dans la région. Pour résumer, cette disposition aurait pour effet d'interdire en même temps que l'échange d'objets liturgiques, les discussions religieuses privées. Or il s'agit d'un élément fondamental de la liberté de religion, protégé par les engagements OSCE en matière de liberté de religion ("les Etats (...) autoriseront les cultes, les religions et les organisations à produire, importer et diffuser des

⁹⁵ Document de clôture de Vienne, par. 16(10).

⁹⁶ Document de clôture de Vienne, par. 34 ("[états] veilleront à ce que les individus puissent choisir librement leurs sources d'information. A cette fin, ils permettront aux individus, aux institutions et aux organisations – tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur, d'obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu'en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et les engagements précités."); Document de Copenhague, Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, par. 9.1 ([Les Etats réaffirment que] "toute personne a droit à la liberté d'expression y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer ses opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontière. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. En particulier, aucune limitation ne doit être apportée à l'accès et à l'utilisation de moyens de reproduction de documents de toute nature, sous réserve, toutefois, de respecter les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur."); Document de clôture de Budapest, 6 décembre 1994, par. 36 ("Les Etats participants réaffirment que la liberté d'expression est un droit fondamental de l'homme et une composante élémentaire d'une société démocratique."); Document d'Istanbul, 19 novembre 1999, Charte de sécurité européenne de l'OSCE : III Notre réponse commune, par. 26 ("Nous réaffirmons l'importance de (...) la libre circulation de l'information et de l'accès du public à l'information. Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à la circulation sans entraves au delà des frontières et à l'intérieur des Etats(...).")

⁹⁷ Article 16.2 de la Constitution de la République kirghize ("Quiconque se trouve en République kirghize a le droit: (...) à la libre expression et diffusion des pensées, idées et opinions; à la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et de création technique; et à la liberté de la presse, du transfert et de la diffusion d'informations.").

publications et objets religieux”⁹⁸ et de parole,⁹⁹ par l’article 10 de la Convention européenne (“Chacun a le droit à la liberté d’expression. Ce droit comprend la liberté d’opinion et la liberté de recevoir et de transmettre des informations et des idées sans qu’il puisse y avoir ingérence des autorités publiques et indépendamment de considérations de frontière) et très probablement, par l’article 16(2) de la Constitution de la République kirghize qui interdit la censure et prévoit le droit de diffuser librement de l’information.¹⁰⁰

138. L’article 23(5) dispose que “les citoyens et les organisations religieuses peuvent acquérir et utiliser des publications religieuses dans la langue de [leur] choix, ainsi que des objets et matériels religieux, dans des lieux de culte et magasins spécialisés.” Au sens strict, cet article du Projet de loi interdit l’utilisation de publications ou d’objets religieux au foyer ou dans des lieux publics, et il n’accorde semble-t-il aucun droit aux non-ressortissants. Il s’agit d’une restriction excessive et disproportionnée de la manifestation d’un aspect fondamental de la liberté de religion et de parole. Les engagements OSCE exigent des Etats qu’ils “respectent le droit de chaque croyant et des communautés de croyants d’acquérir, de posséder et d’utiliser des livres sacrés, des publications religieuses dans la langue de leur choix, ainsi que d’autres objets liés à la pratique d’une religion ou d’une conviction.”¹⁰¹ Limiter la vente de ces objets et leur utilisation aux lieux de culte et aux magasins spécialisés est une restriction disproportionnée, qui n’est pas nécessaire à la protection de “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”¹⁰² dans une société démocratique.

139. L’article 23, alinéa 5, dispose également que “la production, le stockage et la distribution de publications, de films [], de photographies, de documents sonores ou vidéo et autres contenus véhiculant l’extrémisme religieux, le séparatisme et le fondamentalisme, sont contraires à la législation applicable en République kirghize.” Des termes comme “extrémisme, séparatisme et fondamentalisme” sont vagues et sources d’abus. Peut-être sont-ils définis par la législation à laquelle il est fait référence; toutefois, selon les Lignes directrices: “Si les lois relatives à la sécurité nationale et au terrorisme religieux sont souvent parfaitement légitimes, encore faut-il qu’elles ne soient pas invoquées pour s’en prendre à des organisations religieuses ne se livrant objectivement à aucune activité criminelle ou violente. Les lois antiterroristes ne devraient pas servir de prétexte à restreindre les activités religieuses légitimes.”¹⁰³

⁹⁸ Document de clôture de Vienne, par. 16.10.

⁹⁹ Document de clôture de Vienne, par. 34 (“[états] veilleront à ce que les individus puissent choisir librement leurs sources d’information. A cette fin, ils permettront aux individus, aux institutions et aux organisations – tout en respectant les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d’auteur, d’obtenir, de posséder, de reproduire et de diffuser des informations de toutes sortes, quel qu’en soit le support. A ces fins, ils supprimeront toutes les restrictions inconciliables avec les obligations et les engagements précités.”); Document de Copenhague, Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, par. 9.1 ([Les Etats réaffirment que] “toute personne a droit à la liberté d’expression y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d’exprimer ses opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontière. L’exercice de ce droit ne peut faire l’objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. En particulier, aucune limitation ne doit être apportée à l’accès et à l’utilisation de moyens de reproduction de documents de toute nature, sous réserve, toutefois, de respecter les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d’auteur.”); Document de clôture de Budapest, 6 décembre 1994, par. 36 (“Les Etats participants réaffirment que la liberté d’expression est un droit fondamental de l’homme et une composante élémentaire d’une société démocratique.”); Document d’Istanbul, 19 novembre 1999, Charte de sécurité européenne de l’OSCE : III Notre réponse commune, par. 26 (“Nous réaffirmons l’importance de (...) la libre circulation de l’information et de l’accès du public à l’information. Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à la circulation sans entraves au delà des frontières et à l’intérieur des Etats(...).”).

¹⁰⁰ Article 16.2 de la Constitution de la République kirghize (“Quiconque se trouve en République kirghize a le droit: (...) à la libre expression et diffusion des pensées, idées et opinions; à la liberté de création littéraire, artistique, scientifique et de création technique; et à la liberté de la presse, du transfert et de la diffusion d’informations.”).

¹⁰¹ Document de clôture de Vienne, par. 16.9.

¹⁰² Article 18 du PIRDCP, article 9 de la Convention européenne.

¹⁰³ Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise, pp. 24-25.

R. Chapitre IV, article 24

140. L'article 24 reprend l'engagement OSCE consistant à permettre "aux croyants, aux cultes et à leurs représentants d'établir et de maintenir, collectivement ou individuellement, des contacts personnels directs, ainsi que des communications entre eux dans leur propre pays et à l'étranger, y compris par des voyages, des pèlerinages et la participation à des assemblées et à d'autres manifestations religieuses."¹⁰⁴ Bien qu'il soit utile, cet article contient une phrase qui manque de clarté. L'article 24(2) dispose : "en concurrence avec les organismes de l'Etat chargés des affaires religieuses, les organisations et les missions sont libres d'inviter des citoyens étrangers à accomplir des activités religieuses professionnelles en leur sein, y compris des activités de prêche, conformément à la législation applicable en République kirghize." Que signifie l'expression "en concurrence avec les organismes de l'Etat" ? Quelles sont les conditions requises pour inviter des citoyens étrangers et visent-elles les convictions religieuses des intéressés? Selon les Lignes directrices : "Lorsque des personnes appartenant à des religions données correspondent aussi à des critères neutres (tels qu'un risque pour la sécurité ou la probabilité d'agissements criminels), elles peuvent se voir légitimement refuser un visa d'entrée. Cependant, lorsqu'un Etat crée des catégories d'exclusion basées uniquement sur l'appartenance à une religion, il risque en ce faisant de violer le principe de neutralité en matière religieuse. En outre, ces restrictions risquant de gêner le recrutement du personnel ecclésiastique d'une communauté de croyants, elles peuvent être perçues comme une ingérence dans les affaires religieuses internes. De sorte que les règles en matière de visa concernant spécifiquement l'exclusion pour des motifs religieux - et à plus forte raison l'exclusion discriminatoire - doivent être soigneusement examinées".¹⁰⁵

S. Chapitre V, article 28

141. L'article 28 exige utilement des autorités, avant qu'elles ne soient fondées à demander la dissolution d'une organisation religieuse, qu'elles adressent un avertissement écrit à l'organisation concernée et lui laissent la possibilité de rectifier son activité. Cette procédure protège utilement la liberté de religion des groupes religieux en empêchant que des dissolutions soient ordonnées sur la base de fautes non-intentionnelles. La disposition énoncée au deuxième paragraphe de l'article 28, en vertu de laquelle les autorités administratives peuvent suspendre les activités d'une organisation religieuse en attendant que le jugement ordonnant la dissolution soit rendu, constitue une ingérence inappropriée dans les affaires religieuses. Lorsqu'une sanction aussi sévère que la dissolution est demandée, l'organisation concernée devrait se voir accorder la possibilité de fonctionner jusqu'à ce qu'une décision de justice soit prise, et de manière générale, jusqu'à épuisement des voies de recours. Lorsque des circonstances exceptionnelles font peser une menace imminente sur la santé publique, la sécurité nationale, l'ordre public, la moralité publique ou les droits et libertés d'autrui, on peut s'attendre à ce qu'une décision de justice soit prise à brève échéance. Suspendre une organisation religieuse de ses fonctions sans qu'il soit nécessaire de recourir à une décision de justice revient à laisser à l'autorité administrative une marge de manœuvre excessive.

T. Chapitre V, article 29

142. L'article 29 dresse la liste des restrictions imposées aux organisations religieuses dont les activités sont suspendues en attendant que les tribunaux se prononcent sur leur dissolution. S'il est parfaitement légitime de suspendre les activités qui découlent de la qualité de personne morale de l'organisation, limiter les activités religieuses n'est pas une mesure nécessaire dans une société démocratique. Comme indiqué précédemment, le droit pour un groupe d'exercer des activités religieuses ne devrait pas dépendre du fait qu'il a ou non la personnalité morale. Le droit de manifester sa religion "individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé," article 18(1) du PIRDGP n'est pas lié à l'octroi de la personnalité morale par l'Etat. S'il est légitime qu'un groupe qui n'a pas demandé le statut de

¹⁰⁴ Document de clôture de Vienne, par. 32.

¹⁰⁵ Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise, p. 19.

personne morale ne puisse pas s'attendre à bénéficier des avantages liés à ce statut, interdire tout fonctionnement et toute activité en l'absence d'enregistrement est extrêmement disproportionné et constitue clairement une restriction de la liberté de religion ou de conviction dont la portée générale est injustifiée. Comme l'énoncent les Lignes directrices, "l'enregistrement des organisations religieuses ne doit pas être obligatoire même s'il est légitime de soumettre l'octroi de la personnalité morale et d'autres avantages du même ordre à cette condition".¹⁰⁶ Autrement dit, les systèmes juridiques peuvent imposer certaines conditions minimales applicables aux communautés qui souhaitent obtenir le statut de personne morale mais l'acquisition de la personnalité morale ne devrait pas être déterminante de l'accomplissement d'activités religieuses par des individus ou des groupes. Les Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses élaborées en consultation avec la Commission de Venise par le Groupe consultatif d'experts de la BIDDH/OSCE sur la religion et les croyances, prévoient également que "Les individus et les groupes doivent être libres de pratiquer leur religion sans la faire enregistrer".¹⁰⁷

U. Chapitre V, article 31

143. Il est parfaitement approprié que les accords internationaux qui protègent la liberté de religion et les organisations religieuses priment sur les accords de droit interne; cela étant, on ne voit pas bien en quoi cette disposition est liée à l'article 2 dont le libellé est sensiblement différent.

¹⁰⁶ Lignes directrices OSCE/BIDDH-Commission de Venise, page 17.

¹⁰⁷ Id.