



Strasbourg / Varsovie, le 12 octobre 2020

CDL-AD(2020)002

Avis de la Commission de Venise n° 998/2020
Avis n° FORB-UZB/387/2020 de l'OSCE/BIDDH

Or. angl.

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

BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES
DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

OUZBÉKISTAN

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI "SUR LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET
LES ORGANISATIONS RELIGIEUSES"

Adopté par la Commission de Venise
à sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)

sur la base des commentaires de

M. Jan VELAERS (Membre, Belgique)
M. Ben VERMEULEN (Membre, Pays-Bas)
Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de
conviction
M. Silvio FERRARI (Expert, OSCE/BIDDH)

en consultation avec M. Ahmed SHAHEED, le Rapporteur spécial des
Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Champ d'application de l'avis commun.....	4
III.	Résumé.....	4
IV.	Analyse et recommandations	6
	A. Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs au droit à la liberté de religion ou de conviction	6
	B. Cadre juridique national	8
	C. Le champ d'application et l'objet du projet de loi	9
	D. "Séparation de la religion et de l'État" et autonomie/indépendance des organisations religieuses	11
	E. Enregistrement obligatoire et interdiction des groupes religieux ou de conviction non enregistrés.....	15
	F. Limitations au droit de manifester sa religion ou ses convictions.....	17
	1. Clause limitative générale.....	17
	2. Interdiction du "prosélytisme" et de l'activité missionnaire.....	19
	3. Limitations de l'enseignement de la religion ou des convictions	20
	4. Limites du discours sur la religion ou les convictions	21
	5. Rites et cérémonies religieuses.....	23
	6. Matériel à contenu religieux.....	24
	7. Voyager à l'étranger.....	26
	8. Limitation du droit à l'objection de conscience.....	26
	G. Organisations religieuses, organisme central de gestion et établissements d'enseignement religieux.....	27
	1. Création (enregistrement) d'une organisation religieuse	27
	2. Établissements d'enseignement religieux	34
	3. Droits et obligations des organisations religieuses.....	35
	4. Accréditation des employés étrangers	38
	5. Suspension et dissolution des organisations religieuses.....	39
	H. Rôle et pouvoirs de la commission des affaires religieuses et autres autorités publiques	41
	I. Réenregistrement des organisations religieuses	43
	J. Recommandations relatives au processus de préparation et d'adoption du projet de loi.....	44

I. Introduction

1. Le 6 août 2020, le premier vice-président de la Chambre législative du Parlement (*Oliy Majlis*) a envoyé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "OSCE/BIDDH") et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "la Commission de Venise") une demande d'avis sur le *projet de loi de la République d'Ouzbékistan "sur la liberté de conscience et les organisations religieuses"* (ci-après "le projet de loi"), CDL-REF(2020)065) pour évaluer sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE. Conformément à la pratique en vigueur, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont convenu de préparer l'avis conjointement.

2. M. Jan Velaers (membre, Belgique) et M. Ben Vermeulen (membre, Pays-Bas) ont été nommés rapporteurs de la Commission de Venise. M. Silvio Ferrari a été désigné comme expert juridique pour l'OSCE/BIDDH. Le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction (Mme Montserrat Gas Aixendri, M. Alexandr Klyushev, M. Emir Kovačević, M. Cătălin Raiu, M. Dmytro Vovk et Mme Mine Yildirim) a contribué à l'avis. L'avis conjoint a également été élaboré en consultation avec M. Ahmed Shaheed, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction.

3. Le 21 septembre 2020, une délégation conjointe composée de M. Jan Velaers et M. Ben Vermeulen, au nom de la Commission de Venise, et de M. Silvio Ferrari et M. Dmytro Vovk, au nom de l'OSCE/BIDDH, accompagnée de Mme Caroline Martin et M. Serguei Kouznetsov du Secrétariat de la Commission de Venise et de M. Konstantine Vardzelashvili, M. Mikolaj Wrzeczonkowski et Mme Anne-Lise Chatelain, de l'OSCE/BIDDH, ont participé à une série de réunions par vidéoconférence avec la Chambre législative de l'*Oliy Majlis*, le Commission des affaires religieuses relevant du Cabinet des ministres, le ministère de la Justice, des représentants des communautés religieuses ou de conviction, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions et par le biais des observations écrites présentées par les autorités. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise notent en outre avec satisfaction que les autorités publiques se sont engagées à revoir et à intégrer les recommandations de l'avis conjoint au cours des prochaines étapes du processus législatif.

4. *Le présent avis conjoint a été examiné par les membres de la Commission par une procédure écrite remplaçant les réunions de la sous-commission. Suite à un échange de vues avec M. Shukhrat Bafayev, président de la commission des institutions démocratiques, des ONG et des organes d'autogestion des citoyens de l'Oliy Majlis (chambre législative) de l'Ouzbékistan, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).*

II. Champ d'application de l'avis conjoint

5. Le champ d'application du présent avis conjoint couvre uniquement le projet de loi, soumis pour examen. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant le droit à la liberté de religion ou de conviction en Ouzbékistan.

6. L'avis conjoint soulève des questions clés et fournit des indications sur les domaines de préoccupation. Dans un souci de concision, il se concentre davantage sur les domaines qui nécessitent des modifications ou des améliorations que sur les aspects positifs du projet de loi. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, les engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine et les bonnes pratiques nationales. Le cas échéant, elles se réfèrent également aux recommandations pertinentes formulées dans des avis juridiques antérieurs publiés par l'OSCE/BIDDH et/ou la Commission de Venise.

7. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi fournie par le premier vice-président de la chambre législative du Parlement (*Oliy Majlis*) le 6 août 2020. Des erreurs de traduction peuvent se produire.

8. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise souhaitent faire remarquer que le présent avis conjoint ne couvre peut-être pas tous les aspects du projet de loi et qu'il ne les empêche donc pas de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires supplémentaires, écrits ou oraux, sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe en Ouzbékistan.

III. Résumé

9. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent les efforts déployés par l'Ouzbékistan pour modifier son cadre juridique relatif au droit à la liberté de religion ou de conviction, en vue de le mettre en conformité avec les normes internationales en matière de liberté de religion ou de conviction, comme l'ont demandé plusieurs organes internationaux de surveillance des droits de l'homme¹. Le projet de loi apporte certaines améliorations par rapport à la législation existante, telles que la réduction du nombre minimum de croyants requis pour créer une organisation religieuse, la suppression de l'interdiction de porter des vêtements religieux en public et l'exigence que la liquidation d'une organisation religieuse soit prononcée par un tribunal plutôt que par des organes administratifs, ce qui est globalement louable. Toutefois, le projet de loi maintient également des restrictions importantes et souffre de lacunes incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

10. En particulier, le projet de loi interdit toujours les activités et les communautés religieuses ou de conviction non enregistrées, impose des exigences d'enregistrement strictes et lourdes, prévoit diverses interdictions ou limitations strictes concernant l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, comme l'éducation religieuse, les lieux de culte autorisés et la production, l'importation et la distribution de matériel religieux, et interdit toujours l'interdiction des activités missionnaires et du "prosélytisme" qui contribue à la soi-disant "violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse dans la société"², qui

¹ Voir par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR), [Observations finales sur le cinquième rapport périodique de l'Ouzbékistan](#), 1er mai 2020, CCPR/C/UZB/CO/5, par. 42-43 ; Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [2018 Rapport sur la mission en Ouzbékistan](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 97 et 101 (b).

² Le terme "prosélytisme" est un terme indéfini au niveau international et comporte généralement des connotations négatives. Il convient de préférer l'expression "persuasion non coercitive", qui fait référence à la communication et aux activités visant à convertir les autres sans recourir à la violence, à l'intimidation, aux menaces ou à d'autres formes de pression illégales. Voir le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies](#), Doc. A/67/303 des Nations Unies, 13 août 2012 ; et OSCE/BIDDH, [Liberté de religion ou de conviction et orientation politique de sécurité](#) (2019), page 64.

restent soumises à des sanctions administratives et pénales, entre autres. Le projet de loi ne prévoit pas de garanties solides de l'autonomie des organisations religieuses et continue de soumettre les éléments fondamentaux de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction à certaines formes de contrôle ou d'autorisation de l'État, comme l'organisation d'événements ou la participation à des pèlerinages à l'extérieur du pays. Les motifs qui peuvent justifier la suspension ou la dissolution d'une organisation religieuse sont vagues et larges, et donnent un pouvoir discrétionnaire trop important aux autorités publiques, sans offrir de recours efficace. Par conséquent, le projet de loi devrait être révisé en profondeur afin de garantir sa pleine conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE en matière de dimension humaine.

11. Afin d'améliorer la conformité du projet de loi avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes :

- A. d'amender le projet de loi pour faire référence à la "*liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction*" tout en veillant à ce que les convictions non religieuses et non seulement la "religion" ainsi que les "*organisations religieuses ou de conviction*" soient couvertes ; [paragraphe 24].
- B. de supprimer l'interdiction générale des partis politiques et des associations publiques ayant des attributs religieux ; [paragraphe 36].
- C. de supprimer la définition "*d'activité religieuse illégale*" et d'indiquer expressément que les groupes religieux ou de conviction peuvent exister et exercer leurs activités sans être enregistrés [paragraphe 39], tout en garantissant que toute communauté religieuse ou de conviction puisse acquérir le statut de personnalité juridique, en tant que type d'entité juridique différent d'une "organisation religieuse", par exemple en s'enregistrant en tant qu'association ou fondation, si elle le souhaite ; [paragraphe 42].
- D. de circonscrire plus strictement les articles 3 et 11 paragraphe 5 du projet de loi afin d'interdire uniquement les communications et les activités visant à convertir d'autres personnes par la violence, l'intimidation, les menaces ou d'autres formes de pression illégales ; [paragraphe 51].
- E. de supprimer l'interdiction de "*se livrer à des activités d'éducation religieuse en privé*" à l'article 3, paragraphe 5 et 11 ; [paragraphe 52].
- F. de reconsidérer la disposition limitant la tenue de rites et de cérémonies religieuses à des lieux spécifiques désignés (article 13) ; [paragraphe 58].
- G. de supprimer des articles 14 et 20 du projet de loi l'obligation d'obtenir une "*conclusion positive de l'examen religieux*" avant de produire, d'importer et de distribuer des matériels religieux ou de conviction sur le territoire de la République d'Ouzbékistan ; [paragraphe 67].
- H. de reconsidérer la compétence de la Commission des affaires religieuses en matière de pèlerinage religieux à l'étranger ; [paragraphe 68].
- I. de revoir les conditions d'enregistrement et les documents requis et de les simplifier afin qu'ils ne soient pas trop lourds, en particulier de supprimer l'obligation d'obtenir la lettre de consentement de la Commission des affaires religieuses et la lettre de garantie des autorités locales de l'État ; [paragraphe 72- 84].
- J. de circonscrire et de préciser plus strictement les motifs de refus d'enregistrement d'une organisation religieuse ou de conviction conformément aux motifs de limitation autorisés par l'article 18 du PIDCP ; [paragraphe 89-92].
- K. de supprimer de l'article 22 du projet de loi l'obligation de notifier les événements au Commission des affaires religieuses ; [paragraphe 101].
- L. de compléter le chapitre 6 du projet de loi pour y inclure un système d'avertissements permettant de rectifier la violation ou l'omission et des sanctions plus graduelles et

proportionnées qui devraient être appliquées avant que la sanction de suspension ou de dissolution ne soit imposée en dernier recours, tout en détaillant le type de violation qui pourrait entraîner ces différents types de sanctions, en incluant des définitions claires et précises des motifs sérieux qui peuvent justifier la suspension ou la liquidation d'une organisation religieuse, en dernier recours, en veillant à ce que la cessation et la liquidation/le désenregistrement effectifs des communautés religieuses ou de conviction soient suspendus jusqu'à ce que toutes les voies de recours aient été épuisées [paragraphe 110 et 113] et plus généralement.

- M. de supprimer les formulations vagues et trop générales qui donnent un pouvoir discrétionnaire trop important aux autorités publiques chargées de la mise en œuvre, ce qui pourrait conduire à une application/interprétation arbitraire et à une restriction indue du droit à la liberté de religion ou de conviction, en particulier "*la préservation de l'harmonie interconfessionnelle et interethnique*" (articles 1 et 17), "*le fondamentalisme*", "*l'extrémisme*" et "*les actions visant à s'opposer et à aggraver les relations*" (article 9, paragraphe 2), "*les activités qui heurtent les sentiments religieux des croyants*" (articles 6, paragraphe 4, et 9, paragraphe 4), "*l'humiliation des droits et libertés constitutionnels des citoyens*", "*la violation de la concorde civile*" et "*d'autres buts égoïstes*" (article 11), "*l'atteinte à l'honneur et à la dignité de la personne*" (article 13) (paragraphe 27, 30, 31, 46, 104).

Ces recommandations, ainsi que d'autres, qui sont mises en évidence en gras, figurent dans l'ensemble du texte du présent avis conjoint.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs au droit à la liberté de religion ou de conviction

12. Le présent avis conjoint analyse le projet de loi du point de vue de sa compatibilité avec les normes internationales relatives au droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'association qui sont contraignantes pour la République d'Ouzbékistan, ainsi qu'avec les engagements de l'OSCE dans ce domaine.

13. Les principales obligations internationales dans ce domaine sont contenues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies (ci-après "PIDCP")³, en particulier les articles 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 22 (liberté d'association) et, en relation avec ces deux droits, l'article 2 (obligation de respecter et de garantir les droits sans distinction aucune). Les autres dispositions du PIDCP qui sont également pertinentes dans la mesure où elles peuvent être affectées par le projet de loi sont les articles 19 (liberté d'expression), 20 paragraphe 2 (interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence), 17 (droit à la vie privée), article 3 (droit à l'égalité entre hommes et femmes), 27 (droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques), 26 (égalité devant la loi) et 21 (liberté de réunion pacifique). En outre, l'article 14 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant garantit le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion, tandis que l'article 30 précise qu'un enfant appartenant à une minorité religieuse "ne peut être privé du droit de professer et de pratiquer sa propre religion en commun avec les autres membres de son groupe"⁴.

14. Bien que la République d'Ouzbékistan ne soit pas un État membre du Conseil de l'Europe (ci-après "le CdE"), l'avis conjoint fera également référence, le cas échéant, à la Convention

³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ci-après "PIDCP"), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. La République d'Ouzbékistan a adhéré au PIDCP le 28 septembre 1995.

⁴ *Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 44/25 du 20 novembre 1989. La République d'Ouzbékistan a adhéré à cette convention le 29 juin 1994.

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵ (ci-après "la CEDH"), à d'autres instruments du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁶ (ci-après "laCEDH"), étant donné qu'ils contiennent des dispositions similaires à celles du PIDCP et qu'ils servent d'outils d'interprétation et de documents de référence utiles et convaincants sur cette question.

15. En outre, la République d'Ouzbékistan a pris divers engagements relatifs au droit à la liberté de religion ou de conviction dans plusieurs documents de l'OSCE, notamment le Document de Vienne de 1989, qui énonce des droits essentiels tels que le droit des communautés de croyants à la reconnaissance de leur personnalité juridique, le droit de maintenir des lieux de culte librement accessibles et le droit à l'éducation et à la formation religieuses (paragraphe 16), entre autres⁷. En outre, le Document de Copenhague de 1990 fait référence à l'obligation de chaque État de respecter le droit de manifester sa religion ou sa conviction, seul ou en commun, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'observance, et oblige les États participants à veiller à ce que l'exercice de ces droits ne soit soumis qu'aux seules restrictions prévues par la loi et conformes aux normes internationales (paragraphe 9.4). En outre, le document de Maastricht de 2003 souligne l'obligation de respecter le principe de non-discrimination dans le domaine de la religion ou de la conviction et le devoir de l'État de faciliter la liberté de religion ou de conviction par des mesures d'application nationales efficaces (paragraphe 9). Ces engagements ont ensuite été réaffirmés dans une décision du Conseil ministériel de l'OSCE de 2013⁸. La liberté d'association est également protégée dans les principaux engagements de l'OSCE (voir, entre autres, le Document de Copenhague de 1990, paragraphe 9.3)⁹.

16. Parmi les autres documents de référence utiles, citons la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981¹⁰ (ci-après "la Déclaration des Nations Unies de 1981"), la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992¹¹, les observations générales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies¹², les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction¹³ et les résolutions pertinentes du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies¹⁴.

17. Les recommandations qui en découlent feront également référence, le cas échéant, à d'autres documents de nature non contraignante, qui fournissent des orientations plus détaillées, comme les Lignes directrices conjointes de 2004 de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la législation relative à la religion ou aux convictions¹⁵ (ci-après "les Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction"), les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise de 2014 sur la personnalité juridique des communautés

⁵ La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (ci-après "CEDH"), signée le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

⁶ Par exemple, CourEDH, *Hasan et Chauch c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000 ; *Bayatyan c. Arménie*, requête n° 23459/03, arrêt du 7 juillet 2011 ; *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, requête n° 41135/98, arrêt du 23 février 2010 ; *Sürek c. Turquie* (n° 1), requête n° 26682/95, arrêt du 14 juin 2004 ; *Kokkinakis c. Grèce*, requête n° 14307/88, arrêt du 25 mai 1993.

⁷ Disponible sur < <http://www.osce.org/mc/40881> <http://www.osce.org/mc/40881> >

⁸ OSCE, *Décision du Conseil ministériel n° 3/13 sur la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction* (Kiev, 2013).

⁹ Pour un aperçu de ces engagements et d'autres engagements de l'OSCE relatifs à la dimension humaine, voir OSCE/BIDDH, Human Dimension Commitments (*Thematic Compilation*) *Human Dimension Commitments (Thematic Compilation)*, 3^e édition, en particulier la sous-section 3.1.8.

¹⁰ *Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, Assemblée générale des Nations Unies 25 novembre 1981, Doc. NU A/RES/36/55.

¹¹ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée par la résolution 47/135 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992.

¹² En particulier, Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR), *Observation générale n° 22 : Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18 du PIDCP)*, 27 septembre 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 ; et *Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression*, 12 septembre 2011, CCPR/C/GC/34.

¹³ Disponible sur < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx> >. Disponible sur < <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx> >.

¹⁴ Disponible sur < http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=86 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=86 >

¹⁵ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief (2004)*, CDL (2004)061 (ci-après "les Lignes directrices de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction").

religieuses ou de conviction¹⁶ (ci-après les "Lignes directrices conjointes de 2014 sur la personnalité juridique"), les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH de 2015 sur la liberté d'association¹⁷ et les orientations politiques de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction et la sécurité (2019)¹⁸.

B. Cadre juridique national

18. L'article 31 de la Constitution de la République d'Ouzbékistan garantit la liberté de conscience de chacun, et "*le droit de professer ou non une religion*". L'article 57 de la Constitution interdit "*les partis politiques fondés sur les principes nationaux et religieux*". Conformément à l'article 61 de la Constitution, "*les organisations et associations religieuses sont séparées de l'État et égales devant la loi*" et "*l'État n'interfère pas dans l'activité des associations religieuses*". L'article 18 de la Constitution établit une interdiction générale de la discrimination fondée *notamment sur la religion et les convictions*.

19. L'article 20 de la Constitution comprend une disposition spécifique concernant les restrictions à l'exercice des droits et *libertés* en général, stipulant que cet exercice "*ne doit pas empiéter sur les intérêts, droits et libertés légitimes d'autres personnes, de l'État et de la société*".

20. Les règles régissant l'exercice du droit à la liberté de conscience, l'enregistrement des organisations religieuses, leur statut et leurs obligations, et leur cessation sont actuellement fixées dans la loi sur "la liberté de conscience et les organisations religieuses" (1998, modifiée en dernier lieu en 2018)¹⁹. Plusieurs dispositions du Code des infractions administratives²⁰ et du Code pénal²¹ de la République d'Ouzbékistan sont également pertinentes, car elles prévoient des sanctions administratives et pénales susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction (voir ci-dessous)²². En outre, comme il a été noté au cours

¹⁶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction](#) (2014), CDL(2014)029-f (ci-après "Les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014").

¹⁷ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) (2015) (ci-après "Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015").

¹⁸ OSCE/BIDDH, [Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance](#) (2019).

¹⁹ Disponible sur <http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/78> sur <http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/78> en anglais et sur < <https://lex.uz/docs/65089#65280> > en russe. <

²⁰ Disponible sur < <https://lex.uz/docs/97661> > <

²¹ Disponible sur < <https://lex.uz/docs/111457> >

²² En particulier, l'**article 240 du code des infractions administratives**, qui prévoit que "*la mise en œuvre d'une activité religieuse illégale, le fait d'empêcher les dirigeants d'organisations religieuses d'enregistrer la charte, l'organisation et la conduite de réunions spéciales pour les enfants et les jeunes par les ministres du culte et les membres d'organisations religieuses, ainsi que par les milieux et groupes ouvriers, littéraires et autres qui n'ont rien à voir avec le culte - entraînent l'imposition d'une amende de cinquante à cent valeurs de calcul de base ou une arrestation administrative pouvant aller jusqu'à quinze jours. La conversion des croyants d'une confession à une autre (prosélytisme) et les autres activités missionnaires - entraînent l'imposition d'une amende de cinquante à cent valeurs de calcul de base ou l'arrestation administrative jusqu'à quinze jours*", qui, si elle est commise de manière répétée, entraîne une responsabilité pénale en vertu de l'**article 2162 du code pénal** avec un maximum de 360 heures de service communautaire obligatoire, ou une restriction de la liberté d'un à trois ans, ou une peine de prison jusqu'à trois ans ; l'**article 1841 du Code des infractions administratives**, qui prévoit que "*la comparution de citoyens de la République d'Ouzbékistan (à l'exception des ministres des organisations religieuses) dans des lieux publics en tenue religieuse - entraîne l'imposition d'une amende de cinq à dix valeurs de base calculées ou une arrestation administrative jusqu'à quinze jours*" et l'**article 1842**, qui interdit "*la production, le stockage légaux, l'importation sur le territoire de la République d'Ouzbékistan à des fins de distribution ou de diffusion de matériels à contenu religieux*" qui est passible "d'une amende pour les citoyens de vingt à cent, et pour les fonctionnaires - de cinquante à cent cinquante valeurs de base calculées avec confiscation des matériels et des moyens appropriés pour leur production et leur distribution", qui en cas de récidive est punie d'une amende de cent à deux cents unités de base calculées ou de travail correctionnel jusqu'à trois ans selon l'**article 2443 du code pénal** ; l'**article 2021 du Code des infractions administratives**, qui stipule "*L'incitation à participer aux activités d'organisations non étatiques à but non lucratif, de mouvements, de sectes, illégales en République d'Ouzbékistan - entraîne l'imposition d'une amende de cinquante à cent unités de calcul de base ou l'arrestation administrative jusqu'à quinze jours*", qui, en cas de récidive, entraîne une responsabilité pénale en vertu de l'**article 2161 du code pénal** avec un maximum de 360 heures de travail correctionnel, jusqu'à trois ans de travail correctionnel ou une restriction de la liberté d'un à trois ans, ou une peine de prison jusqu'à trois ans ; l'**article 241 du Code des infractions administratives**, qui stipule que "*la profusion de convictions religieuses sans éducation religieuse spéciale et sans l'autorisation de l'organe central de direction d'une organisation religieuse, ainsi que l'enseignement privé des convictions religieuses - entraînent l'imposition d'une amende de cinq à dix valeurs de base calculées ou une arrestation administrative pouvant aller jusqu'à quinze jours*", qui, en cas de récidive, est punie d'un maximum de 360 heures de service communautaire obligatoire, ou de travaux correctionnels jusqu'à trois ans, ou d'une restriction de liberté d'un à trois ans, ou d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois ans, conformément à l'**article 2292 du code pénal**. En outre, l'**article 156, paragraphe 1**,

des vidéoconférences, de nombreuses résolutions et règlements réglementent divers aspects de l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction et le projet de loi vise à consolider ces règles et règlements en une seule loi, ce qui est en principe un objectif bienvenu.

C. Le champ d'application et l'objectif du projet de loi

21. Le projet de loi fait principalement référence à la "*liberté de conscience et de religion*". En substance, cependant, le projet de loi réglemente l'exercice du droit de *manifestar* sa religion. Néanmoins, il est important de souligner que l'article 18 du PIDCP n'autorise aucune limitation aux libertés de pensée et de conviction (ou à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix), qui sont protégées sans condition. La distinction entre "*liberté de conscience*" et "*liberté de religion ou de conviction*" est également pertinente en ce qui concerne leurs sujets, puisque, par sa nature même, le droit à la liberté de conscience est un droit des individus, qui n'est pas susceptible d'être exercé par des personnes morales et des communautés²³.

22. Le projet de loi fait également référence principalement à la "*religion*" / "*conviction religieuse*", mais ne mentionne pas la liberté de conviction non religieuse, bien que quelques dispositions mentionnent le mot "conviction"²⁴. Il n'est donc pas clair si le projet de loi couvre également les "convictions" non religieuses. Cependant, l'article 18 du PIDCP garantit non seulement la liberté de religion, mais aussi la "liberté de conviction"²⁵, tout comme les engagements de l'OSCE²⁶. En outre, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a expressément déclaré que la "liberté de pensée" et la "liberté de conscience" sont protégées au même titre que la liberté de religion ou de conviction²⁷, tout en veillant à ce qu'une interprétation potentiellement large soit donnée aux types de systèmes de valeurs protégés par l'article 18 du PIDCP, y compris les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction²⁸. À cet égard, la référence exclusive aux "*convictions athées*" à l'article 6, paragraphe 4 du projet de loi - excluant par exemple l'humanisme - est trop restrictive.

23. Dans les dispositions du projet de loi concernant les aspects collectifs, il n'est fait référence qu'aux "*organisations religieuses*", et non aux organisations fondées sur des convictions (non religieuses)²⁹. La référence exclusive aux "*organisations religieuses*" implique une différence de

du Code pénal prévoit que 2 du code pénal prévoit que "[l]es actes intentionnels qui [...], offensent les sentiments des citoyens en rapport avec leurs convictions religieuses ou athées, commis dans le but d'inciter à l'hostilité, à l'intolérance ou à la haine envers des groupes de population pour des motifs nationaux, raciaux, ethniques ou religieux, ainsi que la restriction directe ou indirecte des droits ou l'établissement d'avantages directs ou indirects en fonction de leur nationalité, de leur race, **L'article 216 du code pénal** stipule que "*l'organisation illégale ou la reprise de l'activité d'associations publiques illégales ou d'organisations religieuses, ainsi que la participation active à leurs activités, est punie d'une amende de cinquante à cent unités de calcul de base ou d'une restriction de liberté de deux à cinq ans, ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans*".

²³ Voir à titre de comparaison, au niveau européen, Commission européenne des droits de l'homme, [Kontakt-Information-Therapie et Hagen c. Autriche](#), requête n° 11921/86, décision du 12 octobre 1988.

²⁴ Voir la référence au mot "convictions" dans l'article 4, paragraphe 3 ("religion ou autres convictions"), 6 paragraphe 4 ("convictions religieuses ou athées") et 6 paragraphe 3 ("religion ou autres convictions"). 6 ("religion ou conviction") du projet de loi.

²⁵ Voir *op. cit.* note 15, partie II.A.3, p. 4-5 (Lignes directrices conjointes sur la liberté de religion ou de conviction de 2004).

²⁶ Voir notamment OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE](#) (Copenhague, 5 juin-29 juillet 1990), par. 5 et 5.12 ; et OSCE, [Décision du Conseil ministériel n° 3/13 sur la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction](#) (Kiev, 2013). Pour un aperçu des autres engagements de l'OSCE en matière de dimension humaine, voir OSCE/BIDDH, [Human Dimension Commitments \(Thematic Compilation\)](#),³⁶ édition, en particulier la sous-section 3.1.8.

²⁷ *Op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 1 (Observation générale n° 22 du CDH de 1993).

²⁸ *Ibid.* par. 1-2 (1993 UNHRC General Comment no. 22),. Voir également la référence à des systèmes de valeurs tels que le pacifisme, l'athéisme et le véganisme ou à certaines idéologies politiques telles que le communisme, que la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, à première vue, comme étant couverts par l'article 9 de la CEDH ; voir Commission européenne des droits de l'homme (CEDH), [Arrowsmith c. Royaume-Uni](#), Requête no. 7050/75, décision du 16 mai 1977 ; [Angelini c. Suède, requête n° 10491/83](#), décision du 3 décembre 1986 ; [W. c. Royaume-Uni, requête n° 18187/91](#), décision du 10 février 1993 ; [Hazar, Hazar et Acik c. Turquie](#), requêtes n° 16311/90, 16312/90 et 16313/90, décision du 11 octobre 1991.

²⁹ Concernant la signification du terme "conviction", voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 2 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014), qui stipule que "*les termes "religion" et "conviction" doivent être interprétés au sens large*" et que "*le point de départ pour définir l'application de la liberté de religion ou de conviction doit être l'autodéfinition de la religion ou de la conviction, bien que les autorités aient bien sûr une certaine compétence pour appliquer un certain objectif, des critères formels pour déterminer si ces termes sont effectivement applicables au cas spécifique*", en soulignant qu'"il existe une grande diversité de religions et de convictions" et que "*la liberté de religion ou de conviction n'est donc pas limitée dans son*

traitement entre les "organisations religieuses" et les "organisations de conviction" non religieuses. Cette approche est injustifiable si les communautés de croyants ne peuvent pas s'enregistrer en vertu d'une législation distincte, par exemple sur les organisations ou associations non gouvernementales/non commerciales, qui offrirait une protection équivalente à celle garantie aux "*organisations religieuses*". Au cours des vidéoconférences, les autorités publiques ont précisé que les groupes de conviction (non religieux) pourraient s'enregistrer en vertu d'autres lois relatives aux organisations non gouvernementales ou à but non lucratif, mais ont également souligné que les organisations religieuses bénéficient de certaines prérogatives ou avantages, tels que l'exemption des services publics, conformément à une Résolution du Conseil des ministres de 2003. Il convient de noter que l'article 21, paragraphe 2, du projet de loi exonérera également les organisations religieuses du paiement de la redevance d'État lorsqu'elles font appel devant les tribunaux de décisions illégales des organes de l'État ou d'actions illégales (inaction) de leurs fonctionnaires. Il n'est pas clair si des avantages ou des exemptions similaires s'appliquent aux organisations non gouvernementales ou à but non lucratif.

24. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à savoir si le champ d'application du projet de loi inclut les convictions non religieuses, **il est recommandé de modifier le titre et la formulation du projet de loi pour faire référence à la "liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction", et de veiller à ce que le projet de loi couvre également les organisations de convictions et de convictions non religieuses**, conformément à l'article 18 du PIDCP et aux engagements pertinents de l'OSCE³⁰. Cela dit, **à la condition que d'autres législations offrent une protection et un traitement équivalents aux organisations de conviction, il suffirait de réglementer les aspects individuels de la liberté de conviction dans le projet de loi.**

25. L'article 4 du projet de loi définit la "*liberté de conscience*" comme "*un droit constitutionnel garanti aux citoyens de professer une religion ou de n'en professer aucune*". Comme mentionné ci-dessus, il est recommandé de définir le droit à la liberté de religion ou de conviction. En tant que tel, ce droit n'est pas limité à la seule profession ou non d'une religion ou d'une conviction. Il a la dimension intérieure absolue de la pensée et de la conscience (qui comprend le droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction ou de changer de religion ou de conviction) et les manifestations extérieures par le biais du culte, de l'enseignement, de l'observance et de la pratique, soit seul ou en communauté avec d'autres, en public ou en privé. Aucun de ces éléments ne se retrouve dans la définition donnée à l'article 4. Cette définition devrait être plus large et l'article 18 du PIDCP pourrait servir de guide utile à cet égard : "[l]a liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, et 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"³¹.

26. Alors que plusieurs dispositions du projet de loi font référence aux "*citoyens*"³², suggérant ainsi que les intérêts légitimes des non-citoyens peuvent ne pas être protégés sur un pied d'égalité, pendant la vidéoconférence, les autorités publiques ont souligné qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 2 du projet de loi, les citoyens étrangers et les apatrides jouissent sur un pied d'égalité avec les citoyens de tous les droits garantis par cette loi. Alors que l'article 31 de

application aux religions et convictions traditionnelles ou aux religions et convictions ayant des caractéristiques ou pratiques institutionnelles analogues à ces vues traditionnelles" ; voir aussi *op. note* de bas de page 15, partie II.A.3 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

³⁰ Pour des recommandations similaires concernant des dispositions similaires, voir par exemple, BIDDH/Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi de la République d'Arménie sur la liberté de conscience et sur les organisations religieuses](#) (20 mars 2018), CDL-AD(2018)002, paragraphes. 18-20.

³¹ Bien que l'Ouzbékistan ne soit pas un État membre du Conseil de l'Europe, la définition fournie à l'article 9 de la CEDH peut également servir de référence utile : "*Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites*".

³² Voir par exemple les articles 1, 3 (définitions de "organisation religieuse" et "organisation religieuse locale"), 4 paragraphes. 1 et 3, 6, 9 par. 2, 10-13, 15-16, 19, 34 et 41. En particulier, les articles 3, paragraphe 8 et 3, paragraphe 2, et les articles 3, paragraphe 3, et 3, paragraphe 4. 10 font référence à une organisation religieuse comme étant une "*association volontaire de citoyens*" et l'article 34 (c) fait référence à un document contenant les "*signatures des citoyens de la République d'Ouzbékistan*" comme étant l'un des documents requis pour l'enregistrement d'une organisation religieuse locale ; et l'article 11 du projet de loi fait référence aux "*droits et libertés constitutionnels des citoyens*" et aux "*atteintes à la santé et à la moralité des citoyens*" comme étant des motifs légitimes de restriction.

la Constitution prévoit que *"la liberté de conscience est garantie à tous"* et que *"chacun a le droit de professer ou non une religion"*, les dispositions du projet de loi semblent plus restrictives. Tout en reconnaissant l'intention des rédacteurs d'étendre la protection de la loi aux non-citoyens sur un pied d'égalité, afin de préciser que les garanties des droits et libertés fondamentaux s'appliquent à tous, et pas seulement aux citoyens³³, **il serait préférable de s'abstenir de faire exclusivement référence aux "citoyens" tout au long du projet de loi et de préférer la formulation "tous les individus" ou "chacun", selon le cas.** Cette approche serait également conforme à l'article 31 de la Constitution de l'Ouzbékistan.

27. L'article 1 du projet de loi, qui décrit l'objet du projet de loi, fait référence à l'objectif général de *"préserver l'harmonie interconfessionnelle et interethnique"*. Une formulation similaire est utilisée à l'article 17, paragraphe 3 du projet de loi lorsqu'il décrit le rôle et les pouvoirs des autorités locales de l'État dans la sphère religieuse, et dans l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi, où l'activité missionnaire et le "prosélytisme" contribuant à la violation de cette harmonie sont interdits. Si un tel objectif peut être un but légitime et appréciable, le principe directeur devrait être le respect, la protection et la promotion de la liberté individuelle et collective de religion ou de conviction. En outre, une telle formulation peut prêter à des interprétations restrictives de la loi et pourrait conduire à limiter ou à éliminer le pluralisme religieux et de conviction lorsqu'elle produit des tensions entre différents groupes religieux ou de conviction au lieu d'éliminer les causes de ces tensions en garantissant que chaque individu et groupe puisse exercer pleinement le droit à la liberté de religion ou de conviction³⁴. **Il est recommandé de reconsidérer la référence à la préservation de l'harmonie interconfessionnelle et interethnique et de se concentrer plutôt sur le respect, la protection et la promotion de la liberté individuelle et collective de religion ou de conviction.**

D. "Séparation de la religion et de l'État" et autonomie/indépendance des organisations religieuses

28. L'article 5 du projet de loi énumère les principes de base pour garantir la liberté de conscience, c'est-à-dire *"l'égalité ; l'État de droit ; l'ouverture et la transparence des activités des organisations religieuses ; la séparation de la religion et de l'État"*. Certains autres principes directeurs, qui constituent des garanties essentielles du droit à la liberté de religion ou de conviction, pourraient également être mentionnés dans l'article 5 du projet de loi. Il s'agit notamment du principe d'autonomie et du droit à l'autonomie des communautés et organisations religieuses ou de conviction, qui est déjà mentionné à l'article 9 paragraphe 4 du projet de loi, et le principe d'impartialité et de neutralité de l'État qui offre une meilleure protection aux communautés et préserve leur autonomie³⁵.

29. Il est fait référence à *"l'ouverture et la transparence des activités des organisations religieuses"* dans les articles 5 et 8 du projet de loi, qui stipule que *"les organisations religieuses exercent leurs activités de manière ouverte et transparente en coopération avec les organes de l'État et les institutions publiques"*. Ces dispositions sont vagues et, dans la pratique, peuvent ouvrir la possibilité d'une ingérence de l'État dans les affaires des organisations religieuses ou de conviction, susceptible de conduire à des mesures excessivement restrictives et arbitraires. Elles ne contiennent pas non plus d'obligations claires et prévisibles pour les organisations religieuses ou de convictions en ce qui concerne

³³ Voir par exemple, BIDDH, [Commentaires sur le projet de Constitution du Turkménistan](#) (2016), par. 132. Voir aussi, par exemple, Commission de Venise, [Avis sur le projet de loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie](#), CDL-AD(2014)010, 24 mars 2014, par. 49 ; [Avis sur la Constitution de la Bulgarie](#), CDL-AD(2008)009, 31 mars 2008, par. 55-57.

³⁴ Voir par exemple, à des fins de comparaison, la Cour européenne des droits de l'homme, [Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie](#), requête n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 116, qui stipule que *" le rôle des autorités dans de telles circonstances n'est pas d'éliminer la cause de la tension en supprimant le pluralisme, mais de veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent mutuellement "* ; voir également [Serif c. Grèce](#), Requête n° 38178/97, arrêt du 14 décembre 1999, par. 53.

³⁵ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 15, parties II.B.4 et II.D (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction). Voir également, à titre de comparaison au niveau européen, la Cour européenne des droits de l'homme, [Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie](#), requête n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 2. 116.

ce que l'on peut attendre d'elles, et peuvent conduire à l'imposition de lourdes exigences en matière de rapports ou autres, ce qui entraîne une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté de religion ou de conviction. Il convient également de souligner que l'ouverture et la transparence ne sont pas en soi mentionnées comme des objectifs légitimes justifiant une restriction à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP. **Il est donc recommandé de reconsidérer l'inclusion d'une telle formulation dans le projet de loi.**

30. L'article 9 du projet de loi détaille ensuite le principe de la "séparation de la religion et de l'État". L'article 9, paragraphe 2, prévoit que l'État "n'autorise pas le fondamentalisme et l'extrémisme religieux, les actions visant à l'opposition et à l'aggravation des relations, l'incitation à l'inimitié entre différentes confessions". Premièrement, il n'y a pas de consensus au niveau international sur une définition normative de l'"extrémisme", de l'"extrémisme violent" ou du "fondamentalisme"³⁶. L'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise et d'autres organismes internationaux ont fait part de leurs préoccupations concernant l'"extrémisme"/"extrémiste" et le "fondamentalisme" en tant que concepts juridiques et le caractère vague et imprécis de ces termes, notamment dans le contexte de la législation pénale³⁷. Dans la pratique, le caractère vague de ces termes peut permettre aux États d'adopter des mesures très intrusives, disproportionnées et discriminatoires³⁸, comme le montrent les conclusions des mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme, qui font état de problèmes persistants, notamment en ce qui concerne les accusations d'"extrémisme" et leurs implications sur les droits à la liberté de religion ou de conviction, d'expression, d'association et de réunion pacifique, ainsi que les arrestations illégales, la détention, la torture et autres mauvais traitements en République d'Ouzbékistan³⁹. L'utilisation des termes "extrémisme" et "fondamentalisme" peut accroître considérablement le contrôle de l'État sur les communautés religieuses ou de conviction et criminaliser les activités parfaitement légitimes qu'elles exercent⁴⁰. Plusieurs organismes internationaux ont recommandé de s'abstenir d'adopter des mesures juridiques ou autres fondées sur des concepts tels que "extrémisme" ou "extrémisme religieux" ou faisant référence à ceux-ci, étant donné le caractère vague de ces termes et le risque d'utilisation abusive de ceux-ci de manière

³⁶ Voir, par exemple, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (ci-après "Rapporteur spécial des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme"), [Rapport thématique 2015](#), A/HRC/31/65, 22 février 2016, par. 11 et 21, notant que "malgré les nombreuses initiatives visant à prévenir ou à contrer l'extrémisme violent, il n'existe pas de définition généralement acceptée de l'extrémisme violent, qui reste un "concept insaisissable"".

³⁷ Voir, par exemple, le [rapport 2020 du](#) Rapporteur spécial des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme sur l'[impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent](#), 21 février 2020, A/HRC/43/46, par. 12-14 ; Rapporteur spécial des Nations Unies dans le domaine des droits culturels, [Rapport sur les phénomènes de fondamentalisme et d'extrémisme](#), 16 janvier 2017, A/HRC/34/56, par. 10-11 ; et Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport sur la mission en Ouzbékistan](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 51, où il est souligné que "lorsqu'ils sont employés comme catégories juridiques pénales, les termes vagues tels que "extrémisme" et "fondamentalisme" sont inconciliables avec le principe de sécurité juridique et sont incompatibles avec les droits fondamentaux mentionnés". Voir également *op. cit.* note 18, pages 31-32 et 35 (2019 OSCE/BIDDH, Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security), qui indique que "l'extrémisme" est "un terme imprécis sans définition généralement acceptée, qui laisse la porte ouverte à des interprétations trop larges et vagues et ouvre la porte à une application arbitraire de la loi" ; OSCE/BIDDH, [Avis sur la loi relative à la lutte contre les activités extrémistes de la République de Moldavie](#) (30 décembre 2019), par. 13-16 ; OSCE/BIDDH, [Commentaires sur la loi sur la lutte contre l'"extrémisme" de la République d'Ouzbékistan](#) (22 novembre 2019), par. 12-16 ; OSCE/BIDDH, [Avis préliminaire sur le projet d'amendements au cadre juridique "sur la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme" en République du Kazakhstan](#) (6 octobre 2016), par. 21-24 ; Commission de Venise, [Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie](#), CDL-AD(2012)016-e, 15-16 juin 2012, par. 30. Voir également OSCE/BIDDH, [Lignes directrices sur la protection des défenseurs des droits de l'homme](#) (2014), par. 100, 205 et 213 ; OSCE/BIDDH, [Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework](#), septembre 2018, p. 21 et 31 ; et OSCE, [Preventing Terrorism and Countering Violent extremism and Radicalization that Lead to Terrorism : A Community-Policing Approach](#) (2014), sous-section 2.3.1.

³⁸ Voir également le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, [Rapport à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies](#), Doc. A/HRC/40/52, 1er mars 2019, par. 19.

³⁹ Voir CCPR, [Observations finales sur le cinquième rapport périodique de l'Ouzbékistan](#), 1er mai 2020, CCPR/C/UZB/CO/5, par. 20-21 et 42 ; Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport de la mission en Ouzbékistan 2018](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 98 et 101 ; et Assemblée générale des Nations Unies, [Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel Ouzbékistan](#), A/HRC/39/7 (9 juillet 2018).

⁴⁰ Voir les remarques du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, E/CN.4/2005/61/Add 1, paragraphe 152 ; et OSCE/BIDDH, [Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses dans la République du Kirghizstan](#), CDL-AD(2008)032-f, par. 14.

excessivement discrétionnaire ou discriminatoire⁴¹. De même, la formulation "*actions visant à l'opposition et aux relations aggravantes*" entre différentes confessions est si large et générique qu'elle peut inclure un nombre indéfini d'actions et d'activités légitimes, simplement basées sur une évaluation subjective des préjudices potentiels perçus par les autorités. En raison de sa formulation large et imprécise, **cette disposition donne une trop grande marge d'appréciation aux autorités publiques chargées de sa mise en œuvre, ce qui peut conduire à une application et une interprétation arbitraires et donc à une restriction induite du droit à la liberté de religion ou de conviction, et devrait être reconsidérée.**

31. L'article 9, paragraphe 4 du projet de loi stipule que "*[l']État [...] n'interfère pas dans l'activité [des organisations religieuses], sauf si cela est contraire à la législation*". Toutefois, la législation ne peut interférer avec les organisations religieuses que dans la mesure où cela est nécessaire pour la protection des objectifs mentionnés à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP. **Cela implique que la législation interférant dans la liberté de ces organisations doit être justifiée à la lumière de l'article 18 paragraphe 3 du PIDCP. La notion d'activité d'une organisation religieuse qui "contredit" la législation doit être reformulée pour refléter et se conformer aux exigences de cette disposition⁴².**

32. L'article 9, paragraphe 4 stipule en outre que l'État n'autorise pas "*les activités qui heurtent les sentiments religieux des croyants*". Une telle disposition ne doit pas être utilisée pour prévenir ou punir les critiques visant les idées, les convictions ou les idéologies, les religions ou les institutions religieuses, ou les chefs religieux, ou les commentaires critiques sur la doctrine religieuse et les principes de foi⁴³. En outre, il convient de noter que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a expressément reconnu que "*l'interdiction de manifester un manque de respect pour une religion ou un autre système de convictions, y compris les lois sur le blasphème, est incompatible avec le Pacte, sauf dans les circonstances spécifiques prévues à l'article 20, paragraphe 2, du Pacte*", c'est-à-dire lorsqu'elle constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁴⁴. **Il est recommandé de supprimer la référence aux "activités qui offensent les sentiments religieux des croyants" de l'article 9, paragraphe 4, du projet de loi afin d'éviter une interprétation trop large et discrétionnaire par les autorités.**

33. Enfin, l'article 9, paragraphe 5 du projet de loi interdit "*l'établissement et le fonctionnement dans le pays d'un parti politique et d'une autre association publique pour des motifs religieux, les succursales et les bureaux de représentation de partis religieux établis en dehors de la République, la participation d'organisations religieuses aux activités de partis politiques et*

⁴¹ Voir par exemple, *op. cit.* note 18, pages 31-32 et 35 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security) ; et Rapporteur spécial des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent](#), 21 février 2020, A/HRC/43/46, par. 52 (b).

⁴² Article 18, paragraphe 1 3 du PIDCP stipule que "*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 pour protéger la sécurité, l'ordre, la santé ou la moralité publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui*".

⁴³ Voir *op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 48 (Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies) ; et Commission de Venise, [Rapport sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et des poursuites en matière de blasphème, d'insulte religieuse et d'incitation à la haine religieuse](#), CDL-AD(2008)026-e, paragraphe 76. Voir également, à des fins de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Otto-Preminger Institut c. Autriche](#), requête n° 13470/87, arrêt du 20 septembre 1994, par. 47, qui stipule que "*[l]es personnes qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'elles le fassent en tant que membres d'une majorité ou d'une minorité religieuse, ne peut raisonnablement s'attendre à être exempt de toute critique [et] doit tolérer et accepter le déni par d'autres de ses convictions religieuses et même la propagation par d'autres de doctrines hostiles à sa foi*", bien que "*la manière dont les convictions et doctrines religieuses sont opposées ou niées est une question qui peut engager la responsabilité de l'État, notamment sa responsabilité d'assurer la jouissance pacifique du droit garanti par l'article 9 (art. 9) aux détenteurs de convictions et doctrines*", en particulier "*le respect des sentiments religieux des croyants tel que garanti à l'article 9 (art. 9) peut légitimement être considéré comme ayant été violé par des représentations provocantes d'objets de vénération religieuse ; et de telles représentations peuvent être considérées comme une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit également être une caractéristique de la société démocratique*".

⁴⁴ Voir *ibid.* par. 48 (Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies). Voir également le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, le rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) sur la liberté d'expression et le rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) sur la liberté d'expression et l'accès à l'information, [Déclaration conjointe de 2010 sur les dix principales menaces à la liberté d'expression](#), 3 février 2010, section 2 sur la diffamation criminelle.

d'autres associations publiques ayant des objectifs politiques, ainsi que la fourniture d'une aide financière ou autre à ces organisations".

34. La liberté d'association et la liberté d'expression, y compris dans la formation et le fonctionnement des partis politiques, sont des droits individuels et collectifs qui doivent être respectés sans discrimination, y compris sur la base de la religion ou des convictions⁴⁵. En outre, la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques](#) (1992) stipule que "les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits ... individuellement ainsi qu'en commun avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination" (article 3, paragraphe 1). La manifestation de convictions religieuses dans le domaine politique est protégée par le droit à la liberté de religion ou de conviction, d'expression et d'association. La liberté d'expression et la liberté d'association peuvent être limitées pour poursuivre les buts légitimes prévus par les articles 19 paragraphes 2 et 22 paragraphe 2 du PIDCP, y compris pour des raisons d'ordre public, de protection de la santé ou de la moralité publiques, de sécurité nationale et de protection des droits (ou de la réputation de liberté d'expression) d'autrui⁴⁶.

35. Pour qu'une restriction à la liberté d'association soit légitime, il faudrait que les activités ou les objectifs d'un parti politique constituent une menace réelle pour l'État et ses institutions ou/et impliquent l'usage de la violence⁴⁷. Il est difficile d'accepter que cela s'applique automatiquement à tous les partis politiques affiliés à une certaine confession religieuse ou portant le nom de celle-ci, sans exception. En revanche, de telles limitations ne seraient autorisées qu'au cas par cas en ce qui concerne les partis politiques qui représentent un danger grave et immédiat pour l'ordre public et qui cherchent à poursuivre leurs objectifs de manière violente⁴⁸. En conséquence, un parti politique ne devrait pas être interdit au seul motif qu'il s'agit d'un parti ayant des attributs religieux. Il convient de noter qu'il est normal, dans la région du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, que les partis politiques fonctionnent sur la base ou en s'inspirant de convictions religieuses, ou avec la participation et le soutien de communautés religieuses⁴⁹. En outre, cette disposition peut non seulement interférer avec la liberté d'expression protégée par l'article 19 du PIDCP en limitant les arguments politiques d'inspiration religieuse, mais peut également limiter l'expression des membres d'organisations religieuses ou de conviction dans le débat politique, qui est protégé par l'article 25 du PIDCP.

36. Compte tenu de ce qui précède, l'interdiction générale des partis politiques ayant des attributs religieux à l'article 9, paragraphe 5 du projet de loi, bien qu'elle reflète l'interdiction prévue à l'article 57 de la Constitution de la République d'Ouzbékistan, n'est pas conforme aux normes internationales sur la liberté de religion ou de conviction, d'expression et d'association, car on ne sait pas clairement quel objectif légitime elle sert et, en tout état de cause, elle ne peut être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique" et est disproportionnée par rapport au but

⁴⁵ Articles 2 et 26 du PIDCP. Voir également OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Joint Guidelines on Political Party Regulation](#) (2011), para. 53 ; et Lignes directrices conjointes sur la [liberté d'association](#) (2015), principe 5 (paragraphe 30).

⁴⁶ Voir *ibid.* par. 89-90 (Lignes directrices communes de 2011 sur la réglementation des partis politiques) ; et le principe 9 et les paragraphes 108-111 (Lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association).

⁴⁷ Voir, par exemple, les paragraphes 13-14 de la Commission de Venise de l'OSCE/BIDDH, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de la République kirghize](#) (2009). Voir également, à titre de comparaison, la Cour européenne des droits de l'homme, [Refah Partisi \(le Parti de la prospérité\) et autres c. Turquie](#), requêtes n° 41340/98, 41342/98 et 41344/98, arrêt du 13 février 2003, où la Cour a estimé que bien qu'"un parti politique animé par les valeurs morales imposées par une religion ne peut être considéré comme intrinsèquement hostile aux principes fondamentaux de la démocratie" (par. 100), il pourrait être approprié pour un État de dissoudre un parti politique s'il apparaît que ce parti est sur le point d'obtenir le pouvoir politique (par. 108) et si certaines de ses propositions sont contraires à l'ordre constitutionnel de l'État (par. 59-60, 67, 93) ou aux principes démocratiques fondamentaux (par. 98).

⁴⁸ Voir par exemple OSCE/BIDDH, [Commentaires sur le projet de constitution du Turkménistan](#) (1er septembre 2016), par. 168. Voir également, à des fins de comparaison, *ibid.* CEDH, [Refah Partisi \(le parti du bien-être\) et autres c. Turquie](#), par. 98, où la Cour a jugé qu'"un parti politique peut promouvoir un changement dans la loi ou les structures juridiques et constitutionnelles de l'État à deux conditions : premièrement, les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques ; deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux".

⁴⁹ Voir, par exemple, le paragraphe 42 de l'OSCE/BIDDH, [Commentaires sur le document de réflexion sur la politique de l'État dans le domaine de la religion de la République kirghize](#) (2014).

qu'elle sert⁵⁰. L'interdiction de la création d'une "*association publique pour des raisons religieuses*" soulève des préoccupations similaires. L'interdiction générale des partis politiques et des associations publiques ayant des attributs religieux devrait donc être supprimée de ce projet de loi.

37. L'article 9, paragraphe 5 interdit en outre la participation des organisations religieuses aux activités d'"*autres associations publiques ayant des objectifs politiques, ainsi que la fourniture d'une aide financière ou autre à ces associations*". Si l'expression "*associations publiques à but politique*" est vague, on ne sait pas non plus quel est le but légitime d'une telle interdiction. En tout état de cause, cela ne devrait pas empêcher une organisation religieuse de créer des entités ou des associations caritatives ou à but non lucratif qui exercent des activités d'intérêt public. **Cette interdiction devrait également être reconsidérée** (voir également le paragraphe 41 *ci-dessous*).

E. Enregistrement obligatoire et interdiction des groupes religieux ou de conviction non enregistrés

38. L'article 3, paragraphe 5 du projet de loi définit l'expression "*activité religieuse légale*" comme "*l'exercice d'activités par une organisation religieuse sans enregistrement conformément à la procédure établie*". Cette disposition définit comme "*illégal*" toute activité d'une organisation religieuse non enregistrée et implique donc que l'enregistrement par l'État d'une communauté religieuse ou de conviction est une condition préalable à l'exercice collectif de la liberté de religion ou de conviction. L'article 11 stipule en outre que les "*activités religieuses illégales*" sont interdites.

39. Cela est contraire au droit international des droits de l'homme, qui "accorde une protection aux communautés religieuses ou de conviction, qu'elles jouissent ou non de la personnalité juridique"⁵¹. L'article 19 du PIDCP garantit non seulement la liberté individuelle de religion ou de conviction, mais aussi la liberté de manifester une religion ou une conviction "en commun avec d'autres", en public ou en privé, par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. Cette manière d'exercer le droit à la liberté de religion ou de conviction "en commun avec d'autres" comprend le droit d'établir une communauté religieuse ou de conviction et de permettre à cette communauté de mener ses activités, sans avoir à être reconnue préalablement par une autorité de l'État par le biais d'un enregistrement ou d'autres procédures similaires⁵², ou sans avoir à demander la personnalité juridique⁵³. Comme l'indiquent expressément les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, "l'interdiction et la sanction légales des activités non enregistrées sont incompatibles avec les normes internationales"⁵⁴. Il s'ensuit que l'activité d'une communauté religieuse ou de conviction ne peut être qualifiée d'"illégal" du simple fait que la communauté religieuse ou de conviction n'est pas enregistrée, car "la jouissance du droit à la liberté de religion ou de conviction ne doit pas dépendre du fait qu'un groupe a demandé et acquis le statut de

⁵⁰ Voir par exemple OSCE/BIDDH, [Commentaires sur le projet de constitution du Turkménistan](#) (1er septembre 2016), par. 168, qui stipule que "*l'interdiction générale des partis politiques ayant des attributs religieux prévue à l'article 44 semble disproportionnée et devrait être reconsidérée*".

⁵¹ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 17 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

⁵² Ibid. par. 10 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

⁵³ Ibid. par. 10 et 21 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et *op. cit.* note de bas de page 30, par. 31 (Avis conjoint 2018 sur l'Arménie). Voir également le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport du Conseil des droits de l'homme](#), 22 décembre 2011, A/HRC/19/60, par. 70, qui stipule que "*le respect de la liberté de religion ou de conviction en tant que droit de l'homme ne dépend pas des procédures administratives d'enregistrement, car la liberté de religion ou de conviction a le statut de droit de l'homme, avant et indépendamment de tout acte d'approbation de l'État*". Voir également la Commission de Venise et le Conseil consultatif de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction, [Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses dans la République du Kirghizstan](#), CDL-AD(2008)032, paragraphe 26, où l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise considèrent que " *la décision de s'enregistrer ou non auprès de l'État peut être elle-même religieuse, et le droit à la liberté de religion ou de conviction ne devrait pas dépendre du fait qu'un groupe ait demandé et acquis le statut de personne morale* ".

⁵⁴ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 10 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir également la note de bas de page 53, paragraphe 41 ([Rapport](#) 2011 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la FORB) ; et *op. cit.* note de bas de page 18, recommandation 3, page 35 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security).

personnalité juridique"⁵⁵. **La définition "d'activité religieuse illégale" devrait être supprimée du projet de loi et le projet de loi devrait étendre la protection aux groupes religieux ou de conviction non enregistrés, et indiquer expressément qu'ils peuvent choisir de fonctionner et de mener leurs activités sans être enregistrés.** Au cours des vidéoconférences, les autorités publiques ont expliqué que le non-enregistrement n'empêchait pas l'exercice individuel du droit à la liberté de religion ou de conviction. Toutefois, cela ne concerne que la manifestation individuelle de la religion ou des convictions, alors que l'exercice collectif de ce droit devrait également être garanti, par exemple le droit de pratiquer un culte collectif ou d'être actif collectivement dans la société.

40. L'article 18, paragraphe 2, du projet de loi prévoit qu'"une organisation religieuse acquiert le statut de personne morale après son enregistrement". À la lumière de ce qui précède, **cette disposition ne doit pas être interprétée comme exigeant d'un groupe religieux ou de conviction qu'il acquière la personnalité juridique avant d'être autorisé à exercer son droit à la liberté de religion ou de conviction et à mener ses activités.** Si certaines procédures peuvent sembler nécessaires pour doter certaines communautés religieuses ou de convictions d'un statut de personnalité juridique, les communautés religieuses ou de convictions ne devraient pas être obligées de s'enregistrer ou de demander la personnalité juridique si elles ne le souhaitent pas⁵⁶.

41. En même temps, le droit au statut de personnalité juridique est vital pour le plein exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction et un certain nombre d'aspects clés de la vie communautaire⁵⁷ organisée dans ce domaine deviennent impossibles ou extrêmement difficiles sans avoir la personnalité juridique⁵⁸. Par conséquent, comme l'ont noté à plusieurs reprises l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, tout groupe religieux ou de conviction doit avoir accès, sur une base non discriminatoire, au statut de personnalité juridique s'il le souhaite, même s'il ne dispose pas du nombre de membres/croyants requis pour la création d'une organisation religieuse ou de conviction, et doit donc pouvoir acquérir ce statut⁵⁹ par des procédures et sous des formes autres que celles prévues pour l'enregistrement des organisations religieuses (ou de conviction) (par exemple, en tant qu'associations publiques, fondations, trusts ou tout autre type de personne morale indépendante)⁶⁰. L'accès à la personnalité juridique pour les communautés religieuses ou de conviction doit être rapide, transparent, équitable, inclusif et non discriminatoire et ne doit pas être soumis à des exigences trop lourdes⁶¹ (voir également la sous-section G.1 *ci-dessous*).

42. Le projet de loi ne mentionne pas la possibilité d'acquérir le statut de personnalité juridique sous d'autres formes que celle d'une "organisation religieuse" et semble même

⁵⁵ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 21 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

⁵⁶ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 21 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir également, par exemple, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport de la mission de 2014 en République du Kazakhstan](#), A/HRC/28/66/Add.1, 23 décembre 2014, paragraphe 26, qui stipule que "l'enregistrement devrait être une offre de l'État, et non une exigence légale obligatoire".

⁵⁷ Il s'agit par exemple d'avoir des comptes bancaires en son nom propre, d'assurer la protection judiciaire de la communauté, de ses membres et de ses biens, de maintenir la continuité de la propriété des édifices religieux, de construire de nouveaux édifices religieux, de créer et de faire fonctionner des écoles et des instituts d'enseignement supérieur, de faciliter la production à grande échelle d'articles utilisés dans les coutumes et les rites religieux, d'employer du personnel, et de créer et de faire fonctionner des médias - voir *op. cit.* note 16, paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir aussi Voir aussi *op. cit.* note de bas de page 53, paragraphes. 45-51 ([Rapport](#) 2011 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la FORB).

⁵⁸ Ibid. paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

⁵⁹ *Op. cit.* note de bas de page 30, par. 34 (Avis conjoint sur l'Arménie 2018) ; et OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les libertés de conscience et de religion et sur les lois modifiant et complétant le Code pénal, le Code des infractions administratives et la loi sur les relations entre la République d'Arménie et la Sainte Église apostolique arménienne](#), CDL-AD(2011)028, par. 64. Voir également, à titre de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche](#), requête n° 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008, paragraphe 2. 61 ; [Gorzelik et autres c. Pologne](#), requête n° 44158/98, arrêt du 17 février 2004, paragraphe 2. 52 ; CEDH, [Sidiropoulos et autres c. Grèce](#), requête n° 26695/95, arrêt du 10 juillet 1998, para. 31 et passim. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, [Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie](#), requête n° 45701/99, arrêt du 13 décembre 2001, paragraphe 4. 105.

⁶⁰ Ibid. par. 17 et 22 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et par. 34 (Avis conjoint 2018 sur l'Arménie).

⁶¹ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, par. 24-25 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et Voir également *op. cit.* note 53 paragraphe 73(d) ([Rapport](#) 2011 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la FORB).

exclure cette possibilité puisqu'il interdit explicitement "l'association publique pour des motifs religieux" (article 9, paragraphe 5 du projet de loi)⁶². Cela semble également découler de l'article 3, paragraphe 5, du projet de loi. 5, qui qualifie d'illégale toute activité d'une organisation religieuse qui n'est pas formellement enregistrée en tant qu'organisation religieuse. Ainsi, le projet de loi limite l'accès à la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, qui ne remplissent pas les conditions d'enregistrement en tant qu'organisations religieuses, mais qui pourraient potentiellement obtenir la personnalité juridique en s'enregistrant en tant que type d'entité juridique différent. Compte tenu de ce qui précède, **toute communauté religieuse ou de conviction devrait pouvoir acquérir le statut de personnalité juridique, en tant que type d'entité juridique différent d'une "organisation religieuse", par exemple en s'enregistrant en tant qu'association ou fondation, si elle le souhaite, tout en veillant à ce que, quel que soit le système utilisé, l'accès à la personnalité juridique et aux droits qui découlent de ce statut soit obtenu de manière rapide et simple, transparente, équitable, accessible, inclusive et non discriminatoire. Le projet de loi devrait être complété à cet égard et l'interdiction des "associations publiques pour motifs religieux" devrait être supprimée du projet de loi.**

43. Il convient de noter que l'article 20 du projet de loi énumère les droits des organisations religieuses (enregistrées). Selon les normes internationales, la plupart de ces droits doivent également être exercés par les groupes religieux ou de conviction non enregistrés, et même par les individus, en parallèle avec les organisations religieuses (ou de conviction) enregistrées. Si l'État peut légitimement limiter certains avantages - tels que les exonérations fiscales sur les dons - aux seules organisations religieuses ou de convictions enregistrées, il n'y a aucune raison pour qu'un groupe religieux ou de convictions non enregistré ne jouisse pas de droits fondamentaux comme, par exemple, la création de "*conditions favorables dans les lieux de culte ou les rites religieux*" (article 20, paragraphe 2). 1 premier tiret), "*organiser des manifestations sur des questions liées à ses activités*" (article 20, paragraphe 1, quatrième tiret), "*établir des contacts internationaux en vue d'organiser des pèlerinages ou de participer à d'autres manifestations religieuses*" (article 20, paragraphe 1, sixième tiret), entre autres. Ce sont des expressions essentielles du droit de manifester sa religion ou ses convictions, garanti par l'article 18 du PIDCP. Il est donc recommandé que **le projet de loi fournisse une liste non exhaustive des droits dont jouissent toutes les communautés religieuses ou de conviction, qu'elles soient enregistrées ou non**⁶³ (voir également la sous-section G.3 ci-dessous).

F. Limitations au droit de manifester sa religion ou ses convictions

44. La liberté de *manifester sa pensée, sa conscience et sa religion ou ses convictions (forum externum)* peut être limitée, par opposition au droit d'avoir, d'adopter ou de changer de religion ou de convictions (*forum internum*), qui est absolu et ne peut faire l'objet de limitations d'aucune sorte.⁶⁴ Le projet de loi contient un certain nombre de limitations au droit de manifester sa religion ou ses convictions.

1. Clause limitative générale

45. L'article 4, paragraphe 3 du projet de loi stipule que "*l'exercice de la liberté de professer une religion ou d'autres convictions (croyances) n'est soumis qu'aux restrictions nécessaires pour assurer l'ordre public, la vie, la santé, la morale, les droits et les libertés des autres*

⁶² En Ouzbékistan, une "association publique" est considérée comme un type d'organisation non gouvernementale à but non lucratif, qui est régie par la [loi sur les associations publiques](#) (1991, modifiée 2018) et la [loi sur les organisations non gouvernementales à but non lucratif](#) (1999, modifiée 2019) et correspond à une "association" protégée par l'article 22 du PIDCP.

⁶³ Y compris les droits de rassembler les croyants, de mener des cérémonies ou d'autres pratiques et discussions, de diffuser des informations sur leurs idées religieuses et autres convictions, y compris par le biais des médias, de décider des questions liées à la vie de la communauté religieuse/croyante, de communiquer avec d'autres groupes, de défendre les droits de leurs membres ou du groupe, etc.

⁶⁴ *Op. cit.* note de bas de page 15, par. 1, page 10 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

citoyens", une formulation également utilisée dans l'article 11 du projet de loi. Les restrictions à la manifestation de la liberté de religion ou de conviction doivent être prescrites par la loi (c'est-à-dire qu'elles doivent être suffisamment claires pour permettre aux personnes physiques et morales de s'assurer que leurs activités sont conformes aux restrictions) et doivent être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées aux objectifs (légitimes) qu'elles poursuivent. Outre la référence au terme "*nécessaire*" à l'article 4, paragraphe 1, ces principes ne sont pas mentionnés dans l'article 4 ou ailleurs dans le projet de loi. Afin de garantir que ces principes soient compris et systématiquement appliqués par les autorités publiques et les tribunaux dans le contexte du droit à la liberté de religion ou de conviction, il est recommandé de **préciser à l'article 4, paragraphe 3 du projet de loi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ne peut faire l'objet que des seules restrictions nécessaires dans une société démocratique et proportionnées aux objectifs légitimes qu'elles poursuivent**⁶⁵.

46. L'article 11, paragraphe 2 stipule en outre qu'il n'est pas permis d'utiliser "*la religion dans le but de changer violemment l'ordre constitutionnel, de violer l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République d'Ouzbékistan, et d'humilier les droits et libertés constitutionnels des citoyens, de faire de la propagande en faveur de la guerre, de susciter l'inimitié nationale, raciale, ethnique ou religieuse, de porter atteinte à la santé et à la moralité des citoyens, de violer la concorde civile, de diffuser des insinuations diffamatoires, de déstabiliser la situation, de créer la panique au sein de la population et de prendre d'autres mesures dirigées contre l'individu, la société et l'État*". L'expression "*humiliation des droits et libertés constitutionnels des citoyens*" n'a pas de signification juridique précise et pourrait potentiellement conduire à des interprétations différentes et à une application arbitraire de la loi. Des commentaires similaires pourraient être faits concernant la "*violation de l'accord civil*" et la partie restante de cette disposition, qui est ouverte et excessivement large et générique. Le principe de légalité exige une base juridique claire et prévisible pour toute décision imposant une restriction aux droits de l'homme et aux libertés, formulée avec suffisamment de précision pour permettre aux sujets de droit de réglementer leur conduite en conséquence et ne laissant pas trop de latitude aux autorités publiques⁶⁶. En tout état de cause, le contenu de la disposition offre un champ d'application plus large pour restreindre le droit à la liberté de religion ou de conviction que les motifs de limitation autorisés par les normes internationales. **Cette formulation devrait être clarifiée ou supprimée du projet de loi.** Les mêmes commentaires s'appliquent à la référence à l'article 11, paragraphe 1, de la loi. 3 du projet de loi aux organisations religieuses poursuivant "*d'autres buts égoïstes*", qui n'a pas de signification juridique précise.

47. Enfin, il est important de réglementer le processus menant à l'imposition de ces restrictions, notamment en indiquant l'organe décisionnel responsable, le contenu et les modalités de communication des décisions de restriction et la nécessité de les motiver, ainsi que la manière dont la personne ou l'organisation concernée par la restriction peut participer au processus et être entendue⁶⁷. En outre, l'accès à un recours juridique effectif en cas de restrictions injustifiées ou disproportionnées du droit à la liberté de religion ou de conviction devrait être garanti, afin de se conformer à l'article 2, paragraphe 3 du PIDCP. Le projet de loi devrait être complété à cet égard, à moins que cela ne soit prévu par une législation distincte.

⁶⁵ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 30, paragraphe 40 (Avis conjoint 2018 sur l'Arménie) ; et *op. cit.* note 59 paragraphe 34 (Avis conjoint sur l'Arménie de 2011). Voir également, CrEDH, Centre biblique de la République tchouvachie c. Russie (requête n° 33203/08, arrêt du 12 juin 2014), par. 58, où la Cour a estimé qu'"il ne doit y avoir aucun autre moyen d'atteindre le même objectif qui porterait atteinte de manière moins grave au droit fondamental concerné [et] il incombe aux autorités de démontrer qu'elles ne disposent pas de telles mesures". Hasan et Chauch c. Bulgarie [GC] (requête n° 30985/96, arrêt du 26 octobre 2000) ; Bayatyan c. Arménie [GC] (requête n° 23459/03, arrêt du 7 juillet 2011)

⁶⁶ Voir par exemple, Commission de Venise, *Critères de l'Etat de droit*, CDL-AD(2016)007, paragraphe 58. Voir également, à des fins de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy c. Ukraine*, requête n° 40269/02, arrêt du 3 avril 2008, paragraphe 2. 48 ; et *The Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 2. 49.

⁶⁷ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 30, paragraphe 41 (Avis conjoint 2018 sur l'Arménie) ; et *op. cit.* note 59 paragraphe 38 (Avis conjoint sur l'Arménie de 2011).

48. En outre, plusieurs dispositions du projet de loi renvoient à d'autres lois ou actes législatifs⁶⁸. Ces dispositions ne sont légitimes que si les lois auxquelles elles se réfèrent sont conformes aux normes internationales et constitutionnelles sur la protection de la liberté de religion ou de conviction. En outre, la mise en œuvre de ces lois par les autorités administratives et judiciaires devra également être conforme à ces normes. Tant les lois que les autres moyens assurant leur mise en œuvre doivent être "nécessaires dans une société démocratique", ce qui implique *inter alia* qu'elles doivent être proportionnées à l'objectif légitime qu'elles poursuivent.

2. Interdiction du "prosélytisme" et de l'activité missionnaire

49. L'article 11, paragraphe 5 du projet de loi prévoit que "toute forme d'activité missionnaire et de prosélytisme qui contribue à la violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse dans la société" est interdite. L'article 3 du projet de loi définit l'expression "activité missionnaire" comme une "activité de diffusion de la foi et d'inculcation des opinions religieuses de l'association religieuse concernée en exerçant délibérément une influence idéologique sur une personne (groupe de personnes) afin de demander l'adhésion à cette association", tandis que le "prosélytisme" est défini comme "une forme d'activité missionnaire des organisations religieuses visant à convertir les représentants d'autres religions à leur propre religion". Il est à noter que les activités missionnaires ou "prosélytisme" sont soumises à la responsabilité administrative selon l'article 240 du Code des infractions administratives et, en cas de récidive, à la responsabilité pénale, avec des peines pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement (article 216 du Code pénal). En outre, la différence entre les concepts d'"activité missionnaire" et de "prosélytisme", tels que définis à l'article 3, n'est pas claire. Les activités visent à convaincre d'autres personnes respectivement de "demander l'adhésion" ou de "se convertir", qui sont étroitement liées.

50. L'article 5, paragraphe 3 de la loi actuelle de 1998 interdit simplement "les actions visant à la conversion des croyants d'une confession en une autre (prosélytisme), ainsi que toute autre activité missionnaire". L'article 11, paragraphe 5 que de telles actions sont interdites lorsqu'elles "contribuent à la violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse dans la société". En même temps, les termes "harmonie interconfessionnelle" et "tolérance religieuse" sont vagues, trop larges et peuvent être interprétés de manière discrétionnaire par les autorités. En tant que telles, elles ne sont pas conformes à l'exigence de qualité de la loi puisqu'on ne peut raisonnablement prévoir quel type d'activités pourrait violer ce qu'on appelle "l'harmonie interconfessionnelle" et la "tolérance religieuse". En outre, elles ne constituent pas en elles-mêmes des motifs de limitation admis en vertu de l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP. Plus généralement, le terme "prosélytisme" est un terme indéfini au niveau international et comporte généralement des connotations négatives⁶⁹ et la formulation "persuasion non coercitive" devrait être préférée⁷⁰.

51. Il est important de souligner que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions englobe le droit d'essayer de convaincre les autres de la validité de sa religion ou de ses convictions ou d'essayer de persuader les autres de se convertir à la religion d'un autre, par

⁶⁸ Voir, par exemple, l'article 6, paragraphe 4 (responsabilité "établie par la loi" et devoirs "établis par la loi"), l'article 7 (respect des "autres actes législatifs"), l'article 9, paragraphe 4 ("à moins qu'il ne soit en contradiction avec la législation"), l'article 11 ("activités religieuses illégales"), l'article 13 par. 1 ("procédure établie par le Cabinet des ministres de la République d'Ouzbékistan"), article 16 ("respect [...] de la législation et des activités statutaires", "assurer la légalité des activités des organisations religieuses"), article 17 ("organiser la mise en œuvre de la législation"), article 18 ("conformément à la législation"), article 20 (événements religieux "conformément à la législation"), article 22 (respecter "d'autres actes législatifs"), article 29 par. 2 ("conformément à la législation"), article 43 par. 1 (s'il viole la "législation de la République d'Ouzbékistan"), et l'article 45 para. 1 ("sur la base de la législation").

⁶⁹ Voir le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies](#), Doc. A/67/303, 13 août 2012 ; et *op. cit.* note de bas de page 18, page 64 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security).

⁷⁰ Ibid. page 64 (2019 OSCE/ODIHR Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security), indiquant que la "persuasion non coercitive" désigne "la communication et les activités visant à convertir les autres sans recourir à la violence, à l'intimidation, aux menaces ou à d'autres formes de pression illégales".

exemple par le biais de la "prédication" ou de "l'enseignement"⁷¹. En tant que telles, "inculquer des opinions religieuses" et "exercer une influence idéologique sur une personne" sont des activités légitimes protégées par le droit à la liberté de religion ou dénigrées tant qu'elles ne s'accompagnent pas de coercition. Par conséquent, les **articles 3 et 11 du projet de loi devraient être plus strictement circonscrits et n'interdire que la communication et les activités visant à convertir d'autres personnes par la contrainte en utilisant la violence, l'intimidation, les menaces ou d'autres formes de pression illégales**⁷². Le BIDDH et la Commission de Venise notent positivement la volonté des autorités de faire explicitement référence à la coercition dans la définition des activités missionnaires et du prosélytisme lors de la révision du projet de loi.

3. Limitations de l'enseignement de la religion ou des convictions

52. L'article 3, paragraphe 5 du projet de loi, qui définit les "activités religieuses illégales", comprend une référence aux "activités éducatives religieuses en privé". L'article 11 prévoit en outre que "l'enseignement des convictions religieuses en privé, à l'exception des parents ou des personnes qui les remplacent, qui enseignent à leurs enfants les bases de la pratique religieuse et du comportement éthique" n'est pas autorisé. Cette disposition est en fait une interdiction générale de l'enseignement dispensé en privé par des personnes autres que les parents ou les tuteurs, mais elle pourrait également être utilisée pour interdire les rassemblements privés aux fins de discussion de textes religieux dans les foyers, entre autres.

53. La liberté de religion ou de conviction implique la liberté d'enseigner les principes de sa religion ou de sa conviction à d'autres personnes. L'article 18 du PIDCP contient une référence explicite au droit de manifester sa religion ou ses convictions en public ou en privé - individuellement ou en commun avec d'autres - par "l'enseignement", comme le fait l'article 9 de la CEDH. L'article 5 de la Déclaration des Nations Unies de 1981 garantit spécifiquement à tous les enfants "le droit d'avoir accès à l'éducation en matière de religion ou de conviction conformément aux souhaits de leurs parents" et son article 6, le droit "d'enseigner une religion ou une conviction dans des lieux appropriés à ces fins". Dans le projet de loi, il n'y a aucune indication sur les raisons pour lesquelles les lieux privés ne conviendraient pas à l'enseignement d'une religion ou d'une conviction. En outre, étant donné que les établissements d'enseignement religieux ne peuvent être gérés que par des "organisations religieuses" enregistrées (voir sous-section G. 2 *infra*), et compte tenu des exigences strictes en matière d'enregistrement (voir sous-section G.1 *infra*), cette limitation de l'enseignement religieux établit une discrimination entre les "religions enregistrées" et les autres groupes religieux ou idéologiques (non enregistrés) qui ne sont pas autorisés à gérer des établissements d'enseignement religieux⁷³. Par conséquent, **la limitation indiquée à l'article 11, qui n'autorise que l'enseignement dispensé par les parents ou les personnes qui les remplacent et concernant les bases de la pratique religieuse et du comportement éthique, semble disproportionnée et ne répond pas à l'exigence d'être "nécessaire dans une société démocratique" et devrait être entièrement reconsidérée.**

54. L'article 12, paragraphe 4 fait référence au droit de chacun à recevoir "un enseignement religieux professionnel dans des établissements d'enseignement religieux", et l'article 20 précise

⁷¹ Voir par exemple le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport à l'Assemblée générale](#) (2005), A/60/399, paragraphes. 59-68, où il est indiqué que "l'activité missionnaire est acceptée comme une expression légitime de la religion ou de la conviction et bénéficie donc de la protection accordée par l'article 18 du PIDCP et d'autres instruments internationaux pertinents" et "ne peut être considérée comme une violation de la liberté de religion et de conviction d'autrui si toutes les parties concernées sont des adultes capables de raisonner par eux-mêmes et s'il n'y a pas de relation de dépendance ou de hiérarchie entre les missionnaires et les objets des activités missionnaires" (paragraphe 67) ; et [Rapport intérimaire sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse concernant une visite en Grèce](#) (1996), A/51/542/Add.1, paragraphe 134. Voir aussi, *op. cit.* note 30 par. 46 (Avis conjoint sur l'Arménie de 2018) ; et *ibid.* pages 64-65 (Orientations politiques de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction et la sécurité de 2019).

⁷² Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 18, page 64 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security). Voir également *op. cit.* note de bas de page 15, partie II.J, page 20 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

⁷³ *Op. cit.* note de bas de page 15, partie II.C.4, page 14 (Lignes directrices conjointes de 2004 sur la liberté de religion ou de conviction).

qu'on ne peut être admis dans un établissement d'enseignement religieux qu'après avoir terminé l'enseignement secondaire obligatoire. Comme l'ont confirmé les autorités publiques lors des vidéoconférences, cela signifie qu'il n'est pas possible de créer des établissements d'enseignement religieux primaires ou secondaires en République d'Ouzbékistan et que seul un enseignement religieux *professionnel* est dispensé dans les établissements d'enseignement religieux. Conformément à l'article 13, paragraphe 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)⁷⁴, les États parties "respectent la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, qui répondent aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions". Le droit des parents d'assurer l'éducation morale et religieuse de leurs enfants conformément à leurs propres convictions et sous réserve du développement des capacités de l'enfant, est un élément essentiel de la liberté de religion ou de conviction telle qu'elle est énoncée à l'article 18, paragraphe 4, du PIDCP⁷⁵, qui implique la possibilité d'une éducation religieuse facultative dans les écoles publiques ou d'autres moyens d'instruction religieuse formelle. À la lumière de ce qui précède, les parents devraient en principe avoir la possibilité d'envoyer leurs enfants dans des écoles religieuses privées primaires et secondaires, ou de leur offrir d'autres possibilités d'instruction religieuse formelle⁷⁶, ce qui n'est pas autorisé par le projet de loi. Dans le même temps, il convient de tenir dûment compte de la nécessité de protéger les mineurs contre tout endoctrinement éventuel à un âge où ils peuvent être facilement influencés⁷⁷.

4. Limites du discours sur la religion ou les convictions

55. L'article 10, paragraphe 5 du projet de loi prévoit que *"la lutte contre l'inculcation et la diffusion de diverses idées et opinions religieuses qui menacent l'ordre public, la santé et la moralité des citoyens"* fait partie des principales orientations de la politique de l'État dans le domaine de la liberté de conscience. Une telle formulation ne doit pas être utilisée pour restreindre indûment les manifestations de religion ou de conviction et la liberté de s'engager dans des discours ou des discours religieux ou de conviction, qui est protégée par l'article 19 du PIDCP⁷⁸. En plus des motifs de limitation énumérés à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP, qui stipule que *"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 pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la moralité des droits et libertés fondamentaux d'autrui"*, l'article 19, paragraphe 2, du PIDCP stipule que l'exercice du droit à la liberté d'expression *"comporte des responsabilités et des devoirs particuliers"* et énumère le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public ou de la santé et de la moralité publiques comme motifs légitimes de restriction. La liberté d'expression est également touchée par l'article 20, paragraphe 2, du PIDCP, qui exige des États parties qu'ils interdisent l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Au niveau international, pour éviter des limitations excessives à la liberté d'expression, pour que des formes d'expression constituent une *"incitation"* interdite, les trois critères suivants doivent être remplis cumulativement : (1) l'expression est destinée à inciter à une violence imminente ; (2) elle est susceptible d'inciter à une telle violence ; et (3) il existe un lien direct et immédiat entre l'expression et la probabilité

⁷⁴ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, adopté par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966. La République d'Ouzbékistan a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 28 septembre 1995.

⁷⁵ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport 2018 sur la mission en Ouzbékistan](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 45-46.

⁷⁶ Voir par exemple, Commission de Venise, [Avis sur le projet de loi sur la liberté de religion ou de conviction et le statut juridique des communautés religieuses du Monténégro](#), CDL-AD(2019)010-f, paragraphe 45.

⁷⁷ Voir par exemple, Commission de Venise, [Avis sur le projet de loi sur la liberté de religion ou de conviction et le statut juridique des communautés religieuses du Monténégro](#), CDL-AD(2019)010-f, paragraphe 45. Voir également, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, Çiftçi *c. Turquie*, décision de recevabilité, requête n° 71860/01, arrêt du 17 juin 2004.

⁷⁸ Voir *op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 11 (Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies).

ou la survenance d'une telle violence⁷⁹. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son [rapport sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et de la poursuite du blasphème, de l'insulte religieuse et de l'incitation à la haine religieuse \(2008\)](#), "dans une véritable démocratie, imposer des limitations à la liberté d'expression ne devrait pas être utilisé comme un moyen de préserver la société des opinions dissidentes, même si elles sont extrêmes" et "seule la publication ou l'expression d'idées qui sont fondamentalement incompatibles avec un régime démocratique parce qu'elles incitent à la haine devrait être interdite⁸⁰". En conséquence, **l'article 10, paragraphe 5 du projet de loi ne peut être appliqué qu'en tenant compte des exigences de l'article 18, paragraphe 3, 19 paragraphe 2 et 20 paragraphe 2 du PIDCP et de veiller à ce que les discours ou expressions de religion ou de conviction, y compris ceux qui expriment pacifiquement des opinions dissidentes ou sont considérés comme "extrêmes", ne soient pas indûment restreints.**

56. L'article 6, paragraphe 4 du projet de loi prévoit que "[toute] infraction [aux] sentiments des citoyens en rapport avec leurs convictions religieuses ou athées [...], entraîne une responsabilité établie par la loi". L'article 9 stipule en outre que l'État "n'autorise pas les activités qui offensent les sentiments religieux des croyants". Cette formulation est problématique car elle peut conduire à une limitation indue de la liberté d'expression et à une application potentiellement arbitraire par les autorités publiques. Il n'est pas non plus clair quel type de responsabilité est engagé en cas de violation. Il est important de noter qu'une telle formulation ne devrait pas être utilisée pour prévenir ou punir les critiques visant les idées, les convictions ou les idéologies, les religions ou les institutions religieuses, ou les chefs religieux, ou les commentaires sur la doctrine religieuse et les principes de foi⁸¹. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a expressément reconnu que "l'interdiction de manifester un manque de respect pour une religion ou un autre système de convictions, y compris les lois sur le blasphème, est incompatible avec le Pacte, sauf dans les circonstances spécifiques prévues à l'article 20, paragraphe 2, du Pacte", c'est-à-dire lorsqu'elle constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁸². Il convient de noter que l'article 156, paragraphe 2, du code pénal sanctionne les "actes intentionnels" portant atteinte aux "convictions religieuses ou athées, commis dans le but d'inciter à l'hostilité, à l'intolérance ou

⁷⁹ Voir le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression (ci-après "Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression"), le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, le rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) sur la liberté d'expression et le rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) sur la liberté d'expression et l'accès à l'information (ci-après "les rapporteurs spéciaux/représentants internationaux sur la liberté d'expression"), [2016 Déclaration commune sur la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent](#), 3 mai 2016, par. 2 (d).

⁸⁰ Commission de Venise, [Rapport sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et des poursuites en matière de blasphème, d'insulte religieuse et d'incitation à la haine religieuse](#), CDL-AD(2008)026-e, paragraphe 46. Voir également, par exemple, le [rapport thématique 2015 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste](#), A/HRC/31/65, 22 février 2016, par. 38.

⁸¹ Voir *op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 48 (Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies). Voir également Commission de Venise, [Rapport sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et des poursuites en matière de blasphème, d'insulte religieuse et d'incitation à la haine religieuse](#), CDL-AD(2008)026-e, paragraphes. 72 et 74, où la Commission de Venise a souligné que "dans une société démocratique, les groupes religieux doivent tolérer, comme les autres groupes, les déclarations publiques critiques et les débats sur leurs activités, enseignements et convictions, à condition que ces critiques ne constituent pas une incitation à la haine et n'incitent pas à troubler la paix publique ou à discriminer les adeptes d'une religion particulière. [...] Cela dit, la Commission de Venise ne soutient pas le libéralisme absolu. [...] lorsque des idées qui, pour reprendre la formule utilisée par la Cour de Strasbourg, "ne contribuent à aucune forme de débat public susceptible de favoriser le progrès des affaires humaines" causent des dommages, il doit être possible de tenir pour responsables ceux qui les ont exprimées. Au lieu de sanctions pénales, qui, selon la Commission de Venise, ne sont appropriées que pour prévenir l'incitation à la haine, il convient d'utiliser les causes d'action existantes, y compris la possibilité de réclamer des dommages et intérêts aux auteurs de ces déclarations. Cette conclusion n'empêche pas le recours, le cas échéant, à d'autres infractions de droit pénal, notamment les atteintes à l'ordre public".

⁸² Voir *ibid.* par. 48 (Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies de 2011) ; et par. 89 (Rapport de la Commission de Venise de 2008 sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion). Voir également le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, le rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) sur la liberté d'expression et le rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) sur la liberté d'expression et l'accès à l'information, [Déclaration conjointe de 2010 sur les dix principales menaces à la liberté d'expression](#), 3 février 2010, section 2 sur la diffamation pénale.

à la haine envers des groupes de population pour des motifs nationaux, raciaux, ethniques ou religieux". Une mise en garde similaire devrait être mentionnée à l'article 6, paragraphe 4 et 9 du projet de loi, qui prévoient en outre que l'incitation est interprétée strictement comme mentionné ci-dessus (voir paragraphe 55 *ci-dessus*).

5. Rites et cérémonies religieuses

57. L'article 13, paragraphe 1 du projet de loi stipule que "les rites et cérémonies religieux se déroulent dans les lieux où se trouvent les organisations religieuses, dans les bâtiments religieux et de prière et sur les territoires qui leur appartiennent, dans les lieux de pèlerinage, dans les cimetières et, en cas de nécessité rituelle, au domicile des citoyens à leur demande". Cette disposition limite donc le droit de tenir des rites et des cérémonies religieuses à des lieux spécifiques désignés, c'est-à-dire aux bâtiments appartenant à une organisation religieuse enregistrée, aux lieux de pèlerinage et aux cimetières et, dans certaines circonstances limitées, aux domiciles privés. Cette disposition peut également avoir un impact indu sur les personnes appartenant à des minorités religieuses ou de conviction qui ne sont pas des organisations religieuses enregistrées ou qui ne disposent pas des ressources financières nécessaires ou qui ne sont pas autorisées à construire un bâtiment religieux ou une maison de prière. Elle peut également avoir un impact disproportionné sur les "groupes dissidents" au sein d'une communauté religieuse qui ne souhaitent pas pratiquer en public.

58. L'article 18, paragraphe 1 du PIDCP accorde le droit de manifester sa religion ou sa conviction "par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement" "individuellement ou en commun avec d'autres, en public ou en privé". La limitation du droit de tenir des rites et des cérémonies religieuses à des lieux spécifiques doit être justifiée conformément aux normes internationales. À cet égard, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont reconnu que l'obligation pour une organisation religieuse de n'opérer qu'à l'adresse indiquée dans ses documents d'enregistrement est lourde et donc disproportionnée⁸³. Il n'est pas clair pourquoi les rites et cérémonies religieuses ne pourraient pas avoir lieu dans des bâtiments et terrains privés qui n'appartiennent pas aux organisations religieuses mais qui sont mis à leur disposition. On ne sait pas non plus ce qu'implique la référence à une "demande" de tenir des rites et cérémonies religieux chez soi en cas de nécessité rituelle, en particulier si cela nécessiterait de déposer une demande auprès des autorités, ce qui ne serait pas compatible avec le droit international des droits de l'homme. En outre, le projet de loi ne précise pas clairement ce qui peut constituer une "nécessité rituelle" et qui serait en mesure de déterminer si cette condition est remplie et sur la base de quels critères. Le droit de manifester sa religion ou sa conviction couvre non seulement les cérémonies religieuses ou autres rites de culte, mais aussi d'autres pratiques et observances, et ne se limite donc pas aux religions traditionnelles ou aux religions et convictions ayant des caractéristiques institutionnelles ou des pratiques analogues à celles des religions traditionnelles⁸⁴. En outre, l'utilisation du critère de "nécessité rituelle" est probablement contraire au principe de neutralité de l'État en matière de religion ou de conviction. Plus généralement, cette disposition ne doit pas aboutir à l'interdiction de toute activité à domicile qui n'est pas considérée comme un rite ou une cérémonie. À la lumière de ce qui précède, **il est recommandé de reconsidérer cette disposition en limitant la tenue de rites et de cérémonies religieuses à des lieux spécifiques désignés.**

59. L'article 13, paragraphe 3 du projet de loi prévoit que "les rites et cérémonies religieux en dehors des bâtiments religieux et de prière sont effectués conformément à la procédure établie par la loi". Il n'est pas clair à quelle législation cela se réfère, vraisemblablement la législation régissant les manifestations ou rassemblements publics. À cet égard, une telle législation devrait être applicable à tous, y compris aux groupes religieux ou de conviction enregistrés ou non

⁸³ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir également OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur la loi relative à la liberté de conviction religieuse de la République d'Azerbaïdjan](#), 15 octobre 2012, CDL-AD(2012)022, par. 80-82.

⁸⁴ Voir *op. cit.* note 59, paragraphe 24 (avis conjoint 2011 sur l'Arménie).

enregistrés⁸⁵. En tout état de cause, les communautés ou organisations religieuses ou de conviction devraient être soumises aux mêmes exigences que tout autre organisateur de rassemblements pacifiques, à condition qu'elles respectent les normes internationales en matière de droits de l'homme⁸⁶.

60. Enfin, il convient de souligner que l'article 14, paragraphe 5 de la loi actuelle de 1998 interdit le port de "*vêtements religieux*" dans les lieux publics par des personnes autres que les "*ministres du culte*". En revanche, le projet de loi n'interdit pas le port de vêtements religieux en public pour les personnes qui ne sont pas au service d'organisations religieuses, bien que la responsabilité administrative pour de telles activités soit toujours envisagée par l'article 184 du Code des infractions administratives. Cette interdiction restreint aussi indûment le droit de manifester sa religion ou ses convictions en public, et peut avoir des conséquences néfastes pour les femmes qui portent le hijab ou le foulard, comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la religion ou les convictions lors de sa visite en Ouzbékistan⁸⁷. **Il est recommandé de supprimer cette interdiction du code des infractions administratives.**

6. Matériel à contenu religieux

61. L'article 4, paragraphe 1 du projet de loi stipule que "*les personnes physiques et morales ont le droit de produire, d'importer et de distribuer des matériels religieux conformément à la procédure établie par le Cabinet des ministres de la République d'Ouzbékistan*". L'article 14, paragraphe 2, du projet de loi prévoit en outre que "*la production, l'importation et la distribution de matériels religieux sur le territoire de la République d'Ouzbékistan sont effectuées après avoir reçu une conclusion positive de l'expertise religieuse afin de prévenir les idées dans la société qui contribuent à la violation de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse, en encourageant la violence et l'arbitraire pour des raisons religieuses*". L'article 20, paragraphe 2, fait également référence à l'obligation pour les organisations religieuses d'obtenir une telle conclusion positive avant d'être autorisées à fabriquer, exporter et importer des articles à but religieux, de la littérature religieuse et d'autres matériels à contenu religieux. Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 184 du code des infractions administratives de la République d'Ouzbékistan, qui soumet à la responsabilité administrative la "*production, le stockage, l'importation légale sur le territoire de la République d'Ouzbékistan aux fins de distribution ou de diffusion de matériels à contenu religieux*", et qui, en cas de récidive, entraîne une responsabilité pénale (article 244 du code pénal).

62. La "liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix", qui s'applique aux matériels à contenu religieux/croyant, est affirmée par l'article 19, paragraphe 2, du PIDCP et réitérée dans un certain nombre d'engagements de l'OSCE⁸⁸. En outre, les États participants de l'OSCE se sont spécifiquement engagés à "permettre aux confessions, institutions et organisations religieuses de produire, d'importer et de diffuser des publications et des matériels religieux⁸⁹" et à "respecter les droits des croyants individuels et des communautés de croyants d'acquérir, de posséder et d'utiliser des livres sacrés, des publications religieuses dans la langue de leur choix et d'autres articles et matériels liés à la pratique d'une religion ou d'une conviction"⁹⁰. En outre, l'article 6, paragraphes c) et d), de la Déclaration des Nations Unies de 1981 fait spécifiquement référence à la liberté de "faire, acquérir et utiliser dans une mesure adéquate les articles et matériels nécessaires se

⁸⁵ Voir OSCE/BIDDH, [Commentaires sur le projet de loi sur les rassemblements, réunions et manifestations de la République d'Ouzbékistan](#) (2 septembre 2019), paragraphe 48.

⁸⁶ Voir *op. cit.* note 59, paragraphe 70 (avis conjoint de 2011 sur l'Arménie).

⁸⁷ Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport de la mission en Ouzbékistan 2018](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 47. Voir également, à des fins de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Ahmet Arslan et autres c. Turquie](#), requête n° 41135/98, arrêt du 23 février 2010, par. 49.

⁸⁸ Voir par exemple CSCE/OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague](#), 29 juin 1990, par. 9.1

⁸⁹ CSCE/OSCE, [Document de clôture de la réunion de Vienne](#) (Troisième réunion de suivi de la Conférence d'Helsinki), Vienne 1989, par. 16.10.

⁹⁰ *Ibid.* par. 16.9 (Document de Vienne de l'OSCE de 1989).

rapportant aux rites ou coutumes d'une religion ou d'une conviction" et de "rédiger, publier et diffuser des publications pertinentes dans ces domaines". L'article 14, paragraphe 2, subordonne la production, l'importation et la distribution de matériel religieux à "la *conclusion positive de l'expertise religieuse*", ce qui est contraire avec ces normes et engagements.

63. Plus généralement, la nomination d'experts pour évaluer les documents relatifs à la religion ou aux convictions doit être envisagée avec beaucoup de prudence⁹¹. Le droit à la liberté de religion ou de conviction comprend le droit des communautés religieuses ou de conviction de fournir leurs propres interprétations autorisées des textes sacrés ou des ouvrages doctrinaux de la communauté⁹². En tant que tel, ce droit - ainsi que le principe de "séparation de la religion et de l'État", qui soutient ce droit - exclut en principe toute discrétion de la part de l'État pour déterminer si les convictions religieuses ou autres ou les moyens utilisés pour exprimer ces convictions, y compris la littérature religieuse ou tout autre matériel contenant un "*contenu religieux*", sont légitimes⁹³.

64. En outre, les restrictions de la liberté d'expression et de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction ne peuvent pas être fondées sur l'intention "*d'empêcher l'apparition dans la société d'idées qui contribuent aux violations de l'harmonie interconfessionnelle et de la tolérance religieuse*", qui - comme mentionné au paragraphe 50 *supra* - sont des termes vagues et trop généraux qui ne sont pas considérés comme des motifs de limitation légitimes par les articles 18 et 19 du PIDCP. Il en va de même pour la "*promotion de l'arbitraire pour des raisons religieuses*". La tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent les fondements d'une société démocratique et pluraliste. Cela étant, il peut être considéré comme nécessaire, par principe, dans certaines sociétés démocratiques, de sanctionner, voire d'empêcher certaines formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse), à condition que les "formalités", "conditions", "restrictions" ou "sanctions" imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi⁹⁴ (voir également le paragraphe 55 *ci-dessus* concernant l'incitation).

65. L'exigence prévue à l'article 20, paragraphe 2, constitue une limitation induite à la fois de l'autonomie des communautés ou organisations religieuses ou de conviction, qui ont le droit de définir quels documents reflètent les principes de leur religion ou de leur conviction, et de la liberté de religion ou de conviction des individus, qui comprend le droit "d'importer de la littérature religieuse de l'étranger et de constituer des réseaux avec des coreligionnaires au-delà des frontières de l'État"⁹⁵.

66. L'article 15 du projet de loi, qui énumère les pouvoirs de la Commission des affaires religieuses, prévoit notamment la réalisation d'"*une expertise des matériels religieux produits dans la République ou reçus de l'étranger*". En même temps, il n'y a aucune indication sur les personnes ou les organisations qui sont habilitées à fournir un tel "examen d'expert" et la procédure par laquelle elles sont choisies et nommées. Cela contribue à rendre cette disposition excessivement générale et ouverte à un risque potentiel d'arbitraire.

67. À la lumière de ce qui précède, **il est recommandé de supprimer des articles 14, 15 et 20 du projet de loi l'obligation d'obtenir une "*conclusion positive de l'examen religieux*" ou un "*examen par un expert de documents religieux*" avant de produire, d'importer et de distribuer des documents religieux ou de conviction sur le territoire de la République d'Ouzbékistan.**

⁹¹ Voir *op. cit.* note 18, page 42 (2019 OSCE/BIDDH, Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security) ; et OSCE/BIDDH, [Avis sur le projet de loi fédérale autrichienne modifiant la loi sur la reconnaissance des adhérents à l'islam en tant que société religieuse](#), 7 novembre 2014, par. 25-27.

⁹² Voir *ibid.* page 42 (2019 OSCE/ODIHR Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security).

⁹³ OSCE/BIDDH, [Commentaires sur la loi relative aux amendements et aux ajouts à certains actes législatifs de la République du Kazakhstan sur les questions de liberté religieuse et d'organisations religieuses](#), janvier 2009, par. 60.

⁹⁴ En ce qui concerne le discours de haine et la glorification de la violence, voir par exemple, à des fins de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Sürek c. Turquie](#) (n° 1), requête n° 26682/95, arrêt du 14 juin 2004, par. 62.

⁹⁵ Voir le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [rapport 2012](#), A/HRC/22/51, 24 décembre 2012, paragraphe 23.

7. Voyager à l'étranger

68. L'article 15, paragraphe 9 du projet de loi prévoit que la Commission des affaires religieuses "organise des visites de citoyens de la République d'Ouzbékistan dans des lieux de pèlerinage religieux à l'extérieur du pays [...] [envoi de citoyens à l'étranger pour étudier dans des établissements d'enseignement religieux, formation et échange d'expériences, acceptation de citoyens et de personnes étrangères pour étudier dans des établissements d'enseignement religieux, organisation de forums religieux internationaux". Lors des vidéoconférences avec les représentants de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, les autorités publiques ont expliqué que l'objectif de cette disposition n'était pas d'accorder à la Commission des affaires religieuses le monopole de l'organisation de ces visites, ce qui serait incompatible avec les normes internationales, mais seulement de fournir un soutien facultatif aux organisations religieuses à leur demande. **Le libellé de l'article 15, paragraphe 1 devrait être modifié en ce sens.** Il est à noter que les Etats participants de l'OSCE se sont engagés à permettre des contacts personnels et une communication directe entre "les croyants, les confessions religieuses et leurs représentants", en groupe ou à titre individuel, dans leur propre pays et dans d'autres pays, y compris par des voyages dans d'autres pays pour participer à diverses manifestations religieuses⁹⁶. En outre, la liberté de chacun de quitter un pays, y compris le sien, telle que reconnue par l'article 12, paragraphe 2, du PIDCP, ne devrait pas être indûment restreinte⁹⁷. À cet égard, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction a noté, lors de sa visite en Ouzbékistan, que l'État imposait de sévères restrictions à la participation des citoyens ouzbeks aux pèlerinages à l'étranger⁹⁸. En conséquence, **les rédacteurs de la loi devraient reconsidérer la possibilité de doter la Commission des affaires religieuses d'une telle compétence, ou de circonscrire plus strictement et précisément cette compétence pour s'assurer qu'elle n'entraîne pas de restriction indue des droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté de circulation** (voir également le paragraphe 118 *infra*).

8. Limitation du droit à l'objection de conscience

69. L'article 6, paragraphe 5 du projet de loi prévoit que "nul ne peut, en raison de ses convictions religieuses, se soustraire à l'accomplissement des devoirs établis par la loi. Le remplacement de l'exercice d'une fonction par une autre pour des motifs de convictions religieuses n'est autorisé que dans les cas prévus par la loi". L'article 52 de la Constitution de la République d'Ouzbékistan stipule que "les citoyens sont tenus d'accomplir un service militaire ou un service de remplacement dans les conditions prévues par la loi". Le service de remplacement est régi par l'article 37 de la loi sur le "devoir militaire universel" de la République d'Ouzbékistan (2002, modifiée en 2020)⁹⁹, bien qu'il soit réservé aux membres des organisations religieuses enregistrées "dont la conviction n'autorise pas l'utilisation d'armes et le service dans les forces armées". Ce service de remplacement dure deux ans, contre un an pour le service militaire.

70. Bien que le PIDCP ne fasse pas explicitement référence à un droit à l'objection de conscience, ce droit peut être dérivé de l'article 18 du PIDCP sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, puisque l'obligation d'être impliqué dans l'utilisation de la force meurtrière pourrait sérieusement entrer en conflit avec les droits protégés par l'article 18 du PIDCP¹⁰⁰. Les engagements de l'OSCE reconnaissent également un droit à l'objection de

⁹⁶ Voir *op. cit.* note 89, "Contacts humains", paragraphe 32 (Document de Vienne de l'OSCE de 1989).

⁹⁷ Voir également CDH de l'ONU, [Svetlana Orazova c. Turkménistan](#), communication n° 1883/2009, 4 juin 2012, par. 7.3-7.4.

⁹⁸ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 39, par. 83-86 ([Rapport de la FORB du Représentant spécial des Nations Unies pour l'Ouzbékistan sur la mission en Ouzbékistan en 2018](#)).

⁹⁹ Disponible [ici](#).

¹⁰⁰ Voir *op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 11 (Observation générale n° 22 du CDH de 1993). En ce qui concerne cette question, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également déclaré que si le droit de manifester sa religion ou ses convictions n'implique pas en tant que tel le droit de refuser toutes les obligations imposées par la loi, il offre néanmoins une certaine protection, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la Convention. 3 du PIDCP, contre le fait d'être contraint d'agir

conscience au service militaire¹⁰¹. Le fait que la reconnaissance de l'objection de conscience et l'option d'un service alternatif ne soient disponibles que pour les membres des "organisations religieuses" enregistrées exclut ce droit pour les croyants des groupes religieux ou de conviction non enregistrés. La législation pertinente doit être formulée en des termes qui ne font pas de discrimination entre les communautés religieuses ou de conviction, qu'elles soient enregistrées ou non, et qui n'imposent pas aux objecteurs de conscience des services de remplacement excessivement lourds, ou un service de remplacement de nature punitive¹⁰². La législation applicable devrait être modifiée pour garantir à tous **une exception au caractère obligatoire du service militaire lorsque ce service ne peut être concilié avec la religion ou la conviction d'un individu, quel que soit le statut d'enregistrement de la communauté religieuse ou de conviction, et pour fournir des alternatives possibles de nature non combattante ou civile qui ne soient ni lourdes, ni punitives, ni discriminatoires**¹⁰³.

G. Organisations religieuses, Organe central de gestion et établissements d'enseignement religieux

71. Comme mentionné ci-dessus, l'existence autonome des communautés religieuses ou de conviction par l'accès au statut de personnalité juridique est essentielle à la pleine réalisation du droit à la liberté de religion ou de conviction¹⁰⁴. En conséquence, les conditions et la procédure d'enregistrement en tant qu'"organisation religieuse" en Ouzbékistan ne devraient pas être lourdes¹⁰⁵ et le processus d'enregistrement devrait être rapide et simple, transparent, équitable, accessible, inclusif et non discriminatoire¹⁰⁶.

1. Établissement (Enregistrement)

72. Pour être enregistrée comme "organisation religieuse locale", la communauté des croyants doit, conformément à l'article 3, paragraphe 10 du projet de loi, avoir "au moins cinquante citoyens de la République d'Ouzbékistan, résidant en permanence sur le territoire du district (ville) respectif [...] et ayant atteint l'âge de dix-huit ans". Le seuil actuel pour l'enregistrement en tant qu'"organisation religieuse" est de cent (article 8, paragraphe 2, de la loi de 1998). Il est globalement bienvenu que les rédacteurs diminuent le seuil d'enregistrement. En même temps, si un seuil de cinquante membres minimum ne semble pas excessif en soi s'il est applicable à l'échelle nationale¹⁰⁷, l'exigence prévue par le projet de loi d'avoir cinquante *citoyens résidant en permanence dans le district/la ville spécifique* - à moins qu'il n'existe une alternative de personnalité juridique de droit civil offrant une protection similaire sans le seuil de cinquante membres - peut être problématique pour les petits groupes religieux ou de conviction, en particulier ceux qui s'organisent sur une base congrégationnelle, qui peuvent ainsi être privés de

contre une conviction religieuse authentique (voir CCPR, [M. Yeo-Bum Yoon et M. Myung-Jin Choi c. République de Corée](#), communications nos 1321/2004 et 1322/2004 (CCPR/C/88D/1321-1322/2004), par. 8.3). Voir également, à des fins de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Bayatyan c. Arménie](#), requête n° 23459/03, arrêt du 7 juillet 2011, par. 110.

¹⁰¹ Voir *op. cit.* note de bas de page 11, par. 18.1 et 18.4 (Document de Copenhague de l'OSCE (1990), par lequel les États participants de l'OSCE sont convenus d'envisager "d'introduire, lorsque cela n'a pas encore été fait, diverses formes de service de remplacement, qui soient compatibles avec les motifs de l'objection de conscience, ces formes de service de remplacement étant en principe de nature non combattante ou civile, d'intérêt public et de nature non punitive".

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Voir par exemple OSCE/BIDDH, [Commentaires sur la loi du Turkménistan sur la liberté religieuse et les organisations religieuses](#), 25 juin 2010, par. 30-32.

¹⁰⁴ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 20 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁰⁵ Ibid. paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁰⁶ Ibid. paragraphe 24 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁰⁷ Auparavant, la Commission de Venise a considéré que le seuil de cinquante membres comme condition préalable à l'enregistrement d'une organisation religieuse ne suscite pas de critiques ; voir Commission de Venise, [Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion du Kosovo*](#), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), CDL-AD(2014)012, 25 mars 2014, par. 106. *Toute référence au Kosovo, que ce soit au territoire, à ses institutions ou à sa population, doit être entendue dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo*].

l'acquisition du statut d'entité juridique¹⁰⁸. En outre, comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, la législation ne devrait pas refuser l'accès au statut de personnalité juridique aux communautés religieuses ou de conviction au motif que certains des membres fondateurs de la communauté en question sont étrangers ou non citoyens¹⁰⁹. Par conséquent, l'exigence de citoyenneté et de résidence permanente dans le quartier/la ville en question peut être excessive. À cet égard, la résidence permanente en Ouzbékistan, et non dans le district ou la ville en question, devrait être suffisante. **Il est recommandé de supprimer l'exigence de citoyenneté et d'exiger simplement la résidence permanente en Ouzbékistan, et non dans un district ou une ville spécifique.** Dans le même temps, tout seuil minimum d'enregistrement devrait être justifié et tenir compte des besoins des petites communautés religieuses et de conviction¹¹⁰. Il convient de noter à cet égard que l'article 8 de la loi sur les associations publiques exige au moins dix citoyens pour créer une association publique. Alors qu'il est généralement recommandé au niveau international de ne pas exiger plus de deux membres au minimum pour créer une association¹¹¹, on ne voit pas bien pourquoi un nombre minimum différent est prévu en Ouzbékistan pour la création d'une association publique par rapport à une organisation religieuse.

73. En vertu de l'article 3, paragraphe 9 du projet de loi, un "*organe central de gestion*", c'est-à-dire un organe coordonnant les activités des organisations religieuses locales et habilité à créer un établissement d'enseignement religieux, peut être créé par les organisations religieuses locales agissant dans au moins huit entités territoriales de l'Ouzbékistan. Cette exigence d'être actif dans "huit entités territoriales" ou dans les quatorze entités territoriales que compte la République d'Ouzbékistan est une limitation à l'enregistrement et peut être discriminatoire à l'égard des petites communautés et organisations religieuses ou de conviction, qui peuvent ne pas opérer au niveau national, ce qui les empêche en fin de compte de créer un établissement d'enseignement religieux. Cela peut donc constituer une ingérence indue dans les affaires internes des organisations religieuses et de conviction et représenter une exigence pesante qui n'est pas nécessaire dans une société démocratique pour poursuivre les motifs énumérés à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP et **devrait être supprimé.**

74. L'article 30 du projet de loi précise le contenu requis de la charte (le document fondateur) d'une organisation religieuse comme l'un de ses documents fondateurs. Premièrement, à la lumière de la liberté de religion ou de conviction et du principe de "séparation de la religion et de l'État", il ne devrait pas appartenir à l'État de déterminer quel est le document fondateur d'une organisation religieuse, car les communautés et organisations religieuses ou de conviction peuvent avoir de nombreux types de documents fondateurs différents. Deuxièmement, l'article 30, paragraphe 2, détaille le contenu de la charte, comme les informations sur le "*type*" d'organisation religieuse, la "*religion*", les buts et objectifs de l'organisation religieuse, la structure et les pouvoirs des organes directeurs, les sources de formation des fonds et autres biens, et "*d'autres informations liées aux activités d'une organisation religieuse*". La formulation de cette disposition est ouverte et ne fournit pas d'indications claires et précises sur les informations à inclure. Cette imprécision peut rendre difficile pour une organisation religieuse de fournir des informations correctes et exhaustives et l'exposer au risque d'être sanctionnée pour avoir fourni des informations incohérentes et/ou inexacts.

75. Cette disposition peut également sembler trop formaliste et peut potentiellement exclure de l'enregistrement les communautés religieuses ou de conviction, qui sont moins structurées selon des réglementations et des formes d'organisation formelles ; en effet, tous les groupes religieux ou de conviction n'ont pas une structure claire et "il existe également des communautés qui sont

¹⁰⁸ Voir *op. cit.* note de bas de page 16 paragraphe 27 (Directives communes sur la personnalité juridique de 2014), qui prévoit que "les États devraient veiller à prendre en compte les besoins des petites communautés religieuses et de conviction". Voir également, par exemple, BIDDH, [Commentaires sur la loi relative aux amendements et ajouts à certains actes législatifs de la République du Kazakhstan sur les questions de liberté de religion et d'organisations religieuses](#) (janvier 2009), par. 73.

¹⁰⁹ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 29 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹¹⁰ Ibid. paragraphe 27 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹¹¹ *Op. cit.* note de bas de page 17, par. 78 et 148 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015)

plus faiblement organisées ou qui ont une structure démocratique et horizontale"¹¹². Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, compte tenu du large éventail de formes d'organisation différentes que les communautés religieuses ou de convictions peuvent adopter dans la pratique, un degré élevé de flexibilité du droit national est nécessaire dans ce domaine¹¹³. Comme le précisent les Lignes directrices, exiger que des informations excessivement détaillées soient fournies dans le statut ou la charte d'une organisation religieuse ou de conviction est considéré comme une exigence lourde qui n'est pas justifiée au regard du droit international¹¹⁴. En général, "il faut laisser à l'organisation religieuse le soin de décider de la manière dont les règles internes sont adoptées"¹¹⁵. La Commission de Venise a adopté la position selon laquelle la législation "devrait uniquement exiger que la communauté religieuse soit en mesure de présenter un organe représentatif aux fins de ses contacts avec les autorités publiques et de sa capacité à fonctionner en tant qu'entité juridique". En outre, afin de garantir la sécurité juridique aux personnes physiques et morales qui traitent avec d'autres communautés religieuses, il convient de préciser quels sont les organes de l'entité *juridique qui peuvent prendre des décisions qui s'imposent à elle-même et à ses membres*¹¹⁶.

76. En conséquence, les rédacteurs de la loi devraient reconsidérer la prescription du contenu de la charte d'une organisation religieuse et exiger uniquement des informations sur l'organe représentatif et sur les organes des organisations religieuses qui peuvent prendre des décisions qui sont contraignantes pour elle-même et ses membres, ou bien reconsidérer les exigences susmentionnées à mentionner dans la charte, en particulier celles qui exigent de fournir des informations sur le "type" d'organisation religieuse, ses buts et objectifs, la source de financement et la "religion".

77. Conformément à l'article 34 (c) paragraphe 6 du projet de loi, les communautés religieuses qui souhaitent être enregistrées auprès de l'État doivent soumettre à l'organisme d'enregistrement une lettre de consentement délivrée par la Commission des affaires religieuses. Subordonner le droit de soumettre une demande d'enregistrement au consentement ou à l'autorisation d'un organisme public constitue une restriction inadmissible du droit à la liberté de religion ou de conviction. En outre, le rôle de cette lettre de consentement n'est pas clair et le projet de loi n'indique aucun critère pour guider la délivrance de la lettre de consentement ni ne précise les motifs spécifiques de refus éventuel de délivrer cette lettre de consentement, ce qui laisse une trop grande latitude et peut conduire à une application arbitraire par la commission. Au cours des vidéoconférences avec l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, la Commission a expliqué que le principal aspect qu'elle examine est de savoir s'il existe un risque de problèmes potentiels entre les confessions et de complications qui pourraient résulter de la création de la nouvelle organisation religieuse, en soulignant qu'il s'agit d'un processus simple et rapide. Un tel critère est toutefois large et vague, et donc susceptible d'être appliqué arbitrairement par la Commission¹¹⁷. En outre, la nécessité d'une lettre de consentement émanant d'un autre organisme public réduit considérablement l'importance de confier la décision relative à l'enregistrement d'une organisation religieuse à une autorité d'enregistrement spécifique, qui ne peut examiner la demande d'enregistrement que si et quand elle a déjà été

¹¹² Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 107, paragraphe 69 (Avis de la Commission de Venise de 2014 sur le projet d'amendements à la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion du Kosovo*). Toute référence au Kosovo, que ce soit au territoire, à ses institutions ou à sa population, doit être comprise dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo*].

¹¹³ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 31 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹¹⁴ *Ibid.* paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir aussi *op. cit.* note 59, paragraphe 66 (Avis conjoint sur l'Arménie de 2011), où la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déclaré que " la loi ne devrait pas exiger l'inclusion d'informations excessivement détaillées dans le statut de l'organisation religieuse " et que " le refus d'enregistrement sur la base d'un manquement à fournir toutes les informations ne devrait pas être utilisé comme une forme de refus arbitraire d'enregistrement ".

¹¹⁵ Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, [Avis conjoint sur la loi sur la liberté de conviction religieuse de la République d'Azerbaïdjan](#), CDL-AD(2012)022, 15 octobre 2012, para. 76.

¹¹⁶ *Op. cit.* note de bas de page 71, paragraphe 71 (Avis de la Commission de Venise de 2014 sur le projet d'amendements à la loi n° 02/L-31 sur la liberté de religion du Kosovo*). Toute référence au Kosovo, que ce soit au territoire, à ses institutions ou à sa population, doit être entendue dans le plein respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo*].

¹¹⁷ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 39, paragraphe 34 ([Rapport](#) 2018 du FORB du Représentant spécial des Nations Unies sur [la mission en Ouzbékistan](#)).

évaluée positivement par la Commission des affaires religieuses. Au cours des vidéoconférences, il a été signalé à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise qu'il n'est pas possible de contester le refus d'émettre une lettre de consentement devant un tribunal. La demande d'une lettre de consentement s'applique également à l'enregistrement de l'organe central de gestion d'une organisation religieuse (article 34 (a)) et d'un établissement d'enseignement religieux (article 34 (b)). À la lumière de ce qui précède, **l'obligation d'obtenir une lettre de consentement de la Commission des affaires religieuses pour pouvoir demander l'enregistrement devrait être réexaminée ou le projet de loi devrait préciser les motifs de refus de délivrer une lettre de contenu de manière justifiée, tout en garantissant que ce refus puisse être contesté devant un tribunal.**

78. Avant de faire une demande d'enregistrement en Ouzbékistan, les candidats doivent également obtenir l'approbation d'un comité de quartier (*Mahalla*) où se trouve la communauté¹¹⁸. Si le *Mahalla* s'oppose à l'enregistrement, la communauté ne pourra pas être enregistrée et il n'est pas certain que ce refus puisse être facilement contesté devant un tribunal. La loi actuelle de 1998 ne fait pas référence à l'obligation d'obtenir l'approbation du *Mahalla*, qui est en fait réglementée par une résolution du Cabinet des ministres. Cela est problématique du point de vue de l'État de droit car cela impose aux croyants certaines exigences supplémentaires (lourdes) qui ne sont pas fondées sur la loi. Lors des vidéoconférences, les autorités publiques ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise que cette exigence serait supprimée. En tout état de cause, **une telle exigence devrait être supprimée, ce qui signifie que la résolution applicable du Cabinet des ministres devrait être modifiée ou abrogée.**

79. En outre, la demande d'enregistrement doit être accompagnée "d'une lettre de garantie des autorités locales de l'État (le Conseil des ministres de la République du Karakalpakstan, les *khokimiyats* des régions et de la ville de Tachkent) avec en annexe des conclusions sur la conformité des biens immobiliers de l'organisation religieuse, qui sont censés servir d'adresse postale, avec les exigences des normes d'urbanisme, des règles de sécurité incendie et des normes sanitaires et d'hygiène" (article 34 (c), paragraphe 7). Premièrement, cette disposition présuppose que la communauté religieuse ou de conviction locale dispose d'un bien immobilier. Si cela est une condition préalable à la demande d'enregistrement, cela constitue une violation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Deuxièmement, elle subordonne la possibilité d'enregistrement d'une organisation religieuse ou de conviction locale au respect des règles d'urbanisme et des normes de santé et de sécurité. Cette limitation apparaît clairement disproportionnée par rapport à l'objectif visé, qui peut facilement être assuré par des moyens moins restrictifs qui n'impliquent pas de refus d'enregistrement. Elle pourrait également être utilisée pour refuser arbitrairement l'enregistrement à certaines communautés religieuses ou de conviction. **Il est recommandé de retirer un tel document de la liste des documents requis pour l'enregistrement.**

80. L'article 34, paragraphe 2, point c), fournit la liste des documents requis pour l'enregistrement d'une organisation religieuse locale, qui doivent être soumis par voie électronique. Premièrement, si la soumission des documents requis par voie électronique peut contribuer à faciliter l'enregistrement, il est essentiel, lors de la mise en place de ces mécanismes, de veiller à ce que la procédure d'enregistrement reste accessible à tous, inclusive et non discriminatoire. Il importe en particulier d'éviter le risque d'une fracture numérique (c'est-à-dire l'exclusion de certaines catégories de la population qui n'ont peut-être pas accès à l'internet et aux nouvelles technologies ou aux capacités d'y accéder). **Il est donc généralement préférable de conserver un autre système d'enregistrement (non électronique) pour assurer une plus large accessibilité.**

81. Deuxièmement, elle contient un certain nombre de termes et d'expressions vagues et imprécis, qui laissent une trop grande marge d'interprétation et exposent par conséquent les communautés religieuses ou de conviction au danger d'une application discrétionnaire. Cela peut également entraîner des demandes fastidieuses qui peuvent limiter le droit des communautés

¹¹⁸ Voir *ibid.* paragraphe 27 ([Rapport](#) 2018 du FORB du Représentant spécial des Nations Unies sur [la mission en Ouzbékistan](#)).

religieuses ou de conviction à obtenir un enregistrement. 4), l'"éducation religieuse du chef de l'organisation religieuse" (article 34 (c) paragraphe 4), l'"éducation religieuse du chef de l'organisation religieuse" (article 34 (c) paragraphe 4). 5) et ainsi de suite. Des informations similaires sont également requises pour l'organe central de gestion d'une organisation religieuse (article 34 (a)) et pour un établissement d'enseignement religieux (article 34 (b)). **Ces exigences devraient être clarifiées.**

82. Troisièmement, l'article 34 (c), paragraphe 4 du projet de loi exige que le demandeur soumette la "*Charte de l'organisation religieuse dans la langue de l'Etat*". Certaines organisations religieuses peuvent rédiger leurs documents dans une langue autre que celle officiellement utilisée dans l'État et cela peut parfois se produire pour des raisons religieuses. Le droit d'utiliser une langue différente s'inscrit dans le cadre de l'autonomie que les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction reconnaissent aux organisations religieuses ou de conviction. Pour éliminer l'ambiguïté de la disposition, il convient de préciser que si la Charte n'est pas rédigée dans la langue de l'État, l'organisation religieuse peut fournir une traduction dans la langue de l'État. Les dispositions concernant la langue de la Charte s'appliquent de la même manière à la demande d'enregistrement de l'organe central de gestion d'une organisation religieuse (article 34 (a)) et d'un établissement d'enseignement religieux (article 34 (b)).

83. Quatrièmement, l'article 34 (c) paragraphe 5 exige de joindre à la demande d'enregistrement un "*document sur l'éducation religieuse du chef de l'organisation religieuse*" l'article 29, paragraphe 1, prévoit que "*le chef d'une organisation religieuse peut être une personne qui a reçu une éducation religieuse appropriée*". L'État doit respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction lorsqu'il s'acquitte de son obligation de leur donner accès à la personnalité juridique, y compris en ce qui concerne leur direction¹¹⁹. Ainsi, la détermination des conditions qu'une personne doit remplir pour être nommée ou élue à la tête d'une organisation religieuse ou de convictions ne relève pas de la compétence de l'État et est protégée par le principe d'autonomie, qui à son tour est l'expression du droit à la liberté collective de religion ou de convictions ainsi que du principe de "séparation de la religion et de l'État". Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, le droit de manifester sa religion ou ses convictions comprend le droit de sélectionner, de nommer et de remplacer son personnel conformément à ses exigences et normes respectives¹²⁰. Il appartient uniquement à l'organisation religieuse ou de conviction de déterminer si une "*éducation religieuse appropriée*" est une condition pour devenir son "chef" et, dans l'affirmative, de définir le niveau et le contenu de l'éducation religieuse qui sont appropriés. En outre, il n'est pas clair ce qui serait accepté comme "*document sur l'éducation religieuse*" et si cela exigerait exclusivement l'éducation religieuse en Ouzbékistan, auquel cas cela serait limité aux documents délivrés par les établissements d'enseignement religieux enregistrés, et donc uniquement les organisations religieuses enregistrées (voir également la sous-section G. 2 *ci-dessous*). Cette exigence peut aussi potentiellement discriminer les petites communautés religieuses ou de conviction dont les dirigeants n'ont pas reçu une telle éducation ou exclure *de facto* les communautés religieuses ou de conviction qui n'ont pas l'équivalent de prêtres ou de chefs professionnels ou qui n'exigent pas d'éducation professionnelle pour leurs dirigeants. **Cette exigence devrait donc être supprimée des articles 34 (c) paragraphes 5 et 29, paragraphe 1 du projet de loi.**

84. Cinquièmement, l'article 33 du projet de loi prévoit également que les demandeurs sont tenus de payer une taxe pour l'enregistrement d'une organisation religieuse. Si le montant de la taxe est trop élevé, cette obligation pourrait être considérée comme une exigence lourde qui restreint le droit d'une organisation religieuse d'obtenir un enregistrement¹²¹. Elle pourrait également violer le droit à la non-discrimination prévu à l'article 26 du PIDCP et à l'article 2, paragraphe 2, de la Déclaration des Nations Unies de 1981, en raison de la charge disproportionnée qui pèse sur les titulaires de droits ayant un statut socio-économique peu élevé.

¹¹⁹ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 31 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹²⁰ *Ibid.*, par. 15 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹²¹ *Ibid.* paragraphe 25 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014), qui prévoit que "[e]xemples d'exigences lourdes qui ne sont pas justifiées en droit international comprennent [...] le paiement de frais d'enregistrement excessivement élevés ou déraisonnables".

Il est entendu qu'initialement, le droit d'enregistrement d'une organisation religieuse était fixé à 50 fois le salaire mensuel minimum¹²² mais qu'il a récemment été réduit de 50 à 10 fois le salaire mensuel minimum (de 9 215 000 à 1 843 000 soms - environ 750 à 150 euros), ce qui est globalement bienvenu¹²³.

85. Enfin, comme mentionné ci-dessus, la procédure d'enregistrement elle-même devrait être rapide et simple, transparente, équitable, accessible, inclusive et non discriminatoire et ne pas être indûment lourde¹²⁴. L'article 38, paragraphe 3 prévoit la possibilité de rectifier des erreurs ou des omissions, ce qui est bienvenu, bien que le délai de cinq jours pour la correction des erreurs et la présentation de nouveaux documents semble trop court, ce qui constitue une lourde limitation¹²⁵ et devrait donc être reconsidéré.

86. L'article 38, paragraphe 4 précise que "*l'organisme d'enregistrement a le droit d'examiner l'authenticité des documents présentés pour l'enregistrement d'une organisation religieuse et leur conformité avec la législation*". Comme parmi les documents soumis pour l'enregistrement d'une organisation religieuse, il y a des documents concernant le but, les objectifs et les principales activités de l'organisation, l'exigence de leur conformité avec la législation pourrait être interprétée comme conférant à l'organisme d'enregistrement la compétence d'évaluer si les convictions religieuses ou les moyens utilisés pour exprimer ces convictions sont légitimes, ce qui n'est pas conforme aux normes internationales des droits de l'homme¹²⁶.

87. En outre, si le projet de loi mentionne certains éléments de la procédure d'enregistrement, il ne prévoit pas de garanties procédurales pour une application neutre, non discriminatoire et impartiale des dispositions relatives à l'enregistrement. Entre autres, il **n'impose pas à l'organisme d'enregistrement l'obligation d'entendre les demandeurs ou de motiver un éventuel refus. Le projet de loi devrait être complété à cet égard.**

88. L'article 41 du projet de loi énumère les motifs de refus d'enregistrement d'une organisation religieuse, notamment si l'objectif de la création d'une organisation religieuse est de "*porter atteinte à l'indépendance, à l'intégrité et à la sécurité de la République d'Ouzbékistan*", "*d'empiéter sur les droits et libertés constitutionnels des citoyens*", "*la haine sociale, nationale, raciale et religieuse*" et "*d'empiéter sur la santé, la morale et l'éthique des citoyens*". En vertu du droit international des droits de l'homme, le refus par l'État d'accorder le statut de personnalité juridique à une association d'individus fondée sur la religion ou la conviction constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'association, à moins qu'il ne soit prouvé que l'association se livre à des activités illégales¹²⁷. Par conséquent, tout refus d'accorder la personnalité juridique à une communauté religieuse ou de convictions doit être justifié dans des conditions strictes¹²⁸.

89. Les motifs de refus d'enregistrement énumérés à l'article 41, paragraphe 1 ne remplissent pas ces conditions. D'une part, certains d'entre eux sont excessivement larges et/ou vagues et font l'objet de multiples interprétations et d'une mise en œuvre discrétionnaire (voir par exemple "*atteinte aux droits et libertés constitutionnels des citoyens*" ou "*atteinte à l'éthique des citoyens*").

¹²² Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, [Rapport 2018 sur la mission en Ouzbékistan](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, paragraphe 27.

¹²³ Voir < <http://parliament.gov.uz/ru/events/committee/27884/>.

¹²⁴ Ibid. paragraphe 24 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹²⁵ *Op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 160 (Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de 2015), qui stipule que "*la loi ne devrait pas refuser l'enregistrement sur la seule base d'omissions techniques, telles qu'un document ou une signature manquants, mais devrait accorder aux demandeurs un délai précis et raisonnable pour rectifier toute omission, tout en notifiant à l'association tous les changements demandés et la rectification requise. Le délai prévu pour la rectification doit être raisonnable et l'association doit pouvoir continuer à fonctionner comme un organisme informel*".

¹²⁶ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 31 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014), qui stipule que "*l'État devrait s'abstenir de procéder à un examen de fond, par opposition à un examen formel, du statut et du caractère d'une organisation religieuse*". Voir également, à titre de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Manoussakis et autres c. Grèce](#), requête n° 18748/91, arrêt du 26 septembre 1996, paragraphe 2, de la décision de la Cour. 47, où la Cour a estimé que le droit à la liberté de religion ou de conviction "exclut toute discrétion de la part de l'État" dans ce domaine.

¹²⁷ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 19 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) et références qui y sont citées. Voir également, par exemple, *op. cit.* note 18 page 30 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security).

¹²⁸ Ibid. paragraphe .21 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

D'autre part, elles comprennent un certain nombre de motifs qui ne sont pas des limitations admissibles au droit à la liberté de religion ou de conviction en vertu du PIDCP (par exemple, la sécurité de l'État) et ne devraient donc pas empêcher l'enregistrement. À cet égard, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont, à plusieurs reprises, soulevé des préoccupations concernant l'inclusion de la "*sécurité de l'État*" comme motif de limitation de la liberté de religion ou de conviction¹²⁹. En effet, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Cour européenne des droits de l'homme ont tous deux estimé que les motifs justifiant des exceptions au droit de manifester sa religion ou ses convictions doivent être interprétés de manière étroite et exhaustive¹³⁰. La liste des motifs de limitation établie dans les instruments internationaux - qui ne font pas référence à la "*sécurité de l'État*" - permet de limiter les manifestations de religion ou de convictions uniquement lorsque celles-ci impliquent ou peuvent conduire à une atteinte concrète à l'ordre ou à la sécurité publics, mais pas dans les cas impliquant des allégations généralisées ou abstraites de menaces à la sécurité de l'État¹³¹. La référence à la "*haine sociale, nationale, raciale et religieuse*" doit être interprétée conformément à l'article 20, paragraphe 2, du PIDCP et, à ce titre, doit se concentrer sur "*l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence*" définie conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme (voir paragraphe 55 *ci-dessus*). Enfin, la disposition n'explique pas comment l'organisme d'enregistrement évaluera l'objectif de l'organisation religieuse. L'évaluation doit être strictement limitée aux documents soumis par l'organisation religieuse. Compte tenu de ce qui précède, **les motifs de refus d'enregistrement d'une organisation religieuse ou de conviction devraient être plus strictement circonscrits et conformes aux motifs de limitation autorisés par l'article 18 du PIDCP.**

90. L'article 41, paragraphes 3 et 5 du projet de loi stipule en outre que l'enregistrement peut également être refusé si "*la procédure de création d'une organisation religieuse prévue par la loi a été violée ou s'il existe des incohérences dans les documents soumis*" ou si "*est établi que les documents constitutifs soumis contiennent des informations délibérément inexactes*". Le terme "*incohérences*" est un terme large et vague qui pourrait être interprété de manière très différente par l'organisme d'enregistrement, et peut inclure des divergences mineures dans les documents qui sont soumis. De plus, il peut être difficile d'établir si l'inexactitude des informations fournies par une organisation religieuse est effectivement "*délibérée*". En tout état de cause, **faire de "*l'incohérence*" ou de "*l'inexactitude délibérée des informations*" un motif de refus d'enregistrement semble disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et devrait être supprimé du projet de loi.**

91. L'article 41, paragraphe 4 prévoit que l'enregistrement peut être refusé si "*l'organisation en cours de création n'est pas reconnue comme une organisation religieuse*". Le caractère vague de cette disposition soulève des préoccupations en matière d'égalité, car la "*reconnaissance*" requise peut équivaloir à une reconnaissance de la part de groupes religieux établis/groupes religieux ou de conviction majoritaires, ce qui susciterait des préoccupations pour les groupes minoritaires au sein de communautés religieuses ou de conviction plus importantes, qui peuvent ne pas être reconnues par l'organisme centralisé ou la direction. Une telle formulation semble également impliquer que l'organisme d'enregistrement est en mesure de déterminer la légitimité d'un groupe religieux ou de conviction ce qui, comme indiqué ci-dessus, n'est pas conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme (voir paragraphe 86 *ci-*

¹²⁹ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 30, paragraphe 38 (avis conjoint sur l'Arménie de 2018) ; et *op. cit.* note 59, paragraphe 39 (avis conjoint sur l'Arménie de 2011). Voir également, à cet égard, Commission de Venise, [Avis sur le projet de Constitution révisée tel qu'adopté par le Parlement géorgien en deuxième lecture le 23 juin 2017](#), CDL-AD(2017)023, par. 39.

¹³⁰ *Op. cit.* note 12 paragraphe 8 (Observation générale n° 22 du CDH de 1993), qui stipule que "[l]es restrictions ne sont pas autorisées pour des motifs qui n'y sont pas spécifiés, même si elles seraient autorisées en tant que restrictions à d'autres droits protégés par le Pacte, tels que la sécurité nationale" ; et Cour européenne des droits de l'homme, [Nolan et K. c. Russie](#), requête n° 2512/04, arrêt du 12 février 2009, paragraphe 2. 73. Voir également *op. cit.* note 16 paragraphe 8 (Directives conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et Commission des droits de l'homme des Nations Unies, [Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoyant des limitations et des dérogations](#), 28 septembre 1984, E/CN.4/1985/4.

¹³¹ Voir *op. cit.* note de bas de page 12, paragraphe 8 (Observation générale n° 22 du CDH de 1993). Voir aussi *op. cit.* note 16 paragraphe 8 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et *op. cit.* note 59 paragraphe 39 (Avis conjoint de 2011 sur l'Arménie).

dessus). Il peut être légitime pour l'État de refuser l'enregistrement de certains groupes qui ont des opinions qui n'atteignent pas un certain niveau de "force, de sérieux, de cohésion et d'importance"¹³², bien qu'il puisse être difficile dans la pratique d'évaluer ces aspects de manière objective. En tout état de cause, l'organisme d'enregistrement ne devrait jamais évaluer la véracité ou la légitimité des opinions ou du système de valeurs du demandeur¹³³. En outre, cette disposition peut également entraver l'enregistrement de petites communautés religieuses ou de conviction ou de communautés nouvellement établies. Mais, comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, "[l]a procédure d'obtention du statut de personnalité juridique devrait être ouverte au plus grand nombre possible de communautés, sans exclure aucune communauté au motif qu'elle n'est pas une religion traditionnelle ou reconnue ou en raison d'interprétations ou de définitions excessivement étroites de la religion ou des convictions"¹³⁴.

92. Compte tenu de ce qui précède, **il est recommandé de préciser plus clairement à l'article 41 du projet de loi les cas très limités dans lesquels l'enregistrement peut être refusé, conformément aux normes internationales, et de prévoir explicitement que le principe de proportionnalité doit être respecté dans l'application de ces dispositions, tout en excluant expressément toute appréciation de la véracité ou de la légitimité de ladite religion ou conviction.**

93. Enfin, il est bienvenu que l'article 41, paragraphe 6 soit modifié. Se dispose que "*[l]a décision de l'organisme d'enregistrement concernant le refus d'enregistrer une organisation religieuse peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal*". Cette disposition est conforme aux normes internationales, mais à moins qu'elle ne soit développée dans une législation distincte, **elle devrait fournir des indications plus détaillées sur la procédure de recours, y compris le tribunal compétent et le délai, et garantir qu'elle soit efficace et rapide.**

2. Établissements d'enseignement religieux

94. L'article 12, paragraphe 4 du projet de loi stipule que "*toute personne a le droit de recevoir un enseignement religieux professionnel dans des établissements d'enseignement religieux*". Les établissements d'enseignement religieux sont des institutions où le clergé et le personnel religieux sont formés (article 3 du projet de loi). La liberté de former des chefs religieux ou de conviction est d'une importance vitale pour toute communauté et organisation religieuse ou de conviction. C'est un élément fondamental de la liberté de manifester sa religion ou ses convictions par l'enseignement, protégée par l'article 18 du PIDCP. L'article 6 (g) de la Déclaration des Nations Unies de 1981 fait spécifiquement référence à la liberté de former "les dirigeants appropriés requis par les exigences et les normes de toute religion ou conviction". Le droit de sélectionner les candidats à l'enseignement professionnel de la religion ou des convictions fait partie du processus de formation de responsables religieux ou de responsables de convictions "appropriés" selon les "exigences et normes" de la communauté ou de l'organisation religieuse ou de convictions. Ce droit est protégé par l'autonomie des communautés et organisations religieuses ou de convictions, qui comprend le droit de refuser l'admission à l'enseignement professionnel de la religion ou des convictions des candidats qui ne correspondent pas aux normes fixées par la communauté ou l'organisation religieuse ou de convictions. Cela exclut que "toute personne" ait le droit de recevoir un enseignement religieux professionnel, comme indiqué à l'article 12, paragraphe 4 du projet de loi.

95. Conformément à l'article 19, paragraphe 1 "*[l]établissement d'enseignement religieux acquiert le droit d'exercer ses activités après avoir été enregistré et avoir obtenu une licence appropriée*". L'article 19 empêche donc un établissement de former le clergé et le personnel religieux sans avoir obtenu un enregistrement et une licence appropriée. Les engagements de

¹³² Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Campbell et Cosans c. Royaume-Uni](#), requête n° 7511/76 ; 7743/76, arrêt du 25 février 1982, par. 36.

¹³³ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 30, paragraphe 57 (avis conjoint 2018 sur l'Arménie).

¹³⁴ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 26 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

l'OSCE prévoient que les États doivent permettre la formation du personnel religieux dans des institutions appropriées¹³⁵. Définir quelles sont les conditions d'adéquation d'un établissement d'enseignement religieux fait partie de l'autonomie d'une organisation religieuse, tandis que la nécessité d'obtenir un enregistrement et une licence peut ne concerner que la reconnaissance éventuelle par l'État des qualifications délivrées par l'établissement d'enseignement. Limiter le droit de former le personnel religieux aux seuls établissements enregistrés et agréés constitue une ingérence à la fois dans le droit de chacun de "manifester sa religion ou sa conviction [. . .] dans la pratique et dans l'enseignement", comme le stipule l'article 18, paragraphe 1. 1 du PIDCP et avec le droit des organisations religieuses de dispenser librement cet enseignement et l'article 6 (e) et (g) de la Déclaration des Nations Unies de 1981. En outre, cette exigence d'enregistrement et d'autorisation peut *de facto* restreindre de manière disproportionnée le droit à la liberté de religion ou de conviction, en particulier pour les communautés religieuses ou de conviction minoritaires, qui peuvent ne pas être en mesure de remplir les conditions d'enregistrement et d'autorisation, par exemple en raison du manque de biens pour mener des activités éducatives, du manque d'éducation religieuse ou de conviction de leurs enseignants, du manque de ressources financières pour payer les frais d'enregistrement, etc.

96. Selon l'article 19, paragraphe 2, du projet de loi, "*les citoyens sont admis dans les établissements d'enseignement religieux après avoir reçu un enseignement secondaire général obligatoire ou un enseignement secondaire spécial conformément à la loi de la République d'Ouzbékistan sur l'éducation*". Cet article subordonne l'admission dans un établissement d'enseignement religieux à la possession de qualifications particulières. En tant que tel, il limite la liberté de religion ou de conviction des personnes qui, si les conditions d'admission établies par l'organisation religieuse sont remplies, ont le droit de recevoir une éducation religieuse dans lesdits établissements d'enseignement. En outre, elle interfère directement avec l'autonomie des organisations religieuses, qui comprend le droit d'établir les conditions d'admission dans leurs propres établissements d'enseignement religieux (voir également les commentaires sur l'article 12, paragraphe 4, au paragraphe 94 ci-dessus).

97. De même, l'article 19, paragraphe 3 limite l'autonomie des organisations religieuses, qui inclut le droit d'établir, sans ingérence de l'État, les conditions à remplir par les enseignants qui exercent leurs activités dans les établissements d'enseignement religieux. L'exigence de l'enseignement religieux professionnel des enseignants ne peut concerner que la reconnaissance éventuelle par l'État des qualifications délivrées par un établissement d'enseignement religieux, mais ne peut être étendue au droit d'enseigner dans ces établissements.

98. Enfin, comme mentionné au paragraphe 54 *supra*, les parents devraient en principe avoir la possibilité d'organiser l'éducation religieuse et/ou d'envoyer leurs enfants dans des écoles religieuses privées primaires et secondaires, ce qui découle de l'article 13 paragraphe 3 du PIDESC et de l'article 18, paragraphe 2 du PIDCP. Cela implique que les communautés religieuses ou de conviction devraient être autorisées à enseigner et à organiser l'enseignement dans le cadre d'une école religieuse privée, y compris aux niveaux primaire et secondaire¹³⁶, ce qui n'est pas autorisé par le projet de loi. Cela n'oblige cependant pas les États à financer les écoles établies sur une base religieuse, bien que si un financement public est prévu, il devrait être mis à disposition sans discrimination¹³⁷.

3. Droits et obligations des organisations religieuses

99. Selon la définition d'une "*organisation religieuse*" contenue dans l'article 3, seules les

¹³⁵ CSCE/OSCE, [Document de clôture de la réunion de Vienne](#) (Troisième réunion de suivi de la Conférence d'Helsinki), Vienne 1989, par. 16.8.

¹³⁶ Voir par exemple, Commission de Venise, [Avis sur le projet de loi sur la liberté de religion ou de conviction et le statut juridique des communautés religieuses du Monténégro](#), CDL-AD(2019)010-f, paragraphe 45. Voir également, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen](#), requêtes n° 5095/71, 5920/72, 5926/72, arrêt du 7 décembre 1976.

¹³⁷ Voir par exemple, CCPR, [Waldman c. Canada](#), Communication n° 694/1996, CCPR/C/67/D/694/1996, 3 novembre 1999, par. 10.6.

organisations religieuses enregistrées peuvent bénéficier des droits énumérés à l'article 20 du projet de loi. Comme le souligne la sous-section E ci-dessus, cela est clairement incompatible avec le fait qu'un certain nombre de ces droits¹³⁸ sont des expressions essentielles du droit de manifester sa religion ou ses convictions garanti par l'article 18 du PIDCP, dont on peut jouir indépendamment du statut d'enregistrement. Il s'agit notamment de la liberté de pratiquer un culte en public ou en privé en commun avec d'autres, de créer des séminaires ou des écoles religieuses, de produire, d'importer et de diffuser des publications et du matériel religieux et de la liberté d'établir et de maintenir des communications avec les individus et les communautés en matière de religion et de conviction aux niveaux national et international, y compris par des voyages et des pèlerinages¹³⁹.

100. L'article 21, paragraphe 1 du projet de loi prévoit que *"les organisations admissibles ont le droit de déposer une plainte auprès d'un organe ou d'un tribunal supérieur de l'État concernant les décisions illégales des organes de l'État ou les actions illégales (inaction) de leurs fonctionnaires qui violent leurs droits et libertés"*. Les communautés religieuses ou de conviction non enregistrées devraient également bénéficier d'un droit similaire. En particulier, elles devraient disposer d'un recours effectif au niveau national contre une décision de ne pas reconnaître, ou de retirer, la personnalité juridique d'une communauté religieuse ou de conviction qui a un droit défendable à un tel statut. Ce droit découle de l'article 2, paragraphe 3 du PIDCP, qui exige que les individus et les communautés aient accès à un tribunal qui doit leur fournir un recours effectif¹⁴⁰. Cette disposition est cependant assez vague et n'indique pas l'organe chargé de recevoir les plaintes d'une organisation religieuse. Dans tous les cas, les organisations religieuses ou de conviction et les membres individuels devraient avoir le droit de faire appel (et pas seulement de déposer une plainte) devant un tribunal contre toute décision ou action illégale d'un organe de l'État et la loi devrait prévoir une procédure d'appel détaillée, rapide et efficace¹⁴¹.

101. L'article 22 du projet de loi énumère les responsabilités d'une organisation religieuse, notamment la notification à la Commission des affaires religieuses de divers événements à l'exception des prières, des coutumes et des rites religieux (paragraphe 4) et la présentation d'un rapport annuel (paragraphe 6). La liberté de religion ou de conviction comprend le droit d'une communauté ou d'une organisation religieuse ou de conviction et de ses membres d'exercer des activités religieuses ou de conviction sans en informer les autorités de l'État, à moins que la nature de ces activités ne nécessite la coopération des organes de l'État, par exemple pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. La liste des activités à notifier comprend des événements (réunions, tables rondes, séminaires, etc.) qui ne requièrent pas nécessairement une telle coopération. En outre, la portée de cette exigence n'est pas claire (dans la plupart des cas, les activités des organisations religieuses ne posent pas de problèmes d'organisation) et l'exigence serait trop lourde et bureaucratique si elle était appliquée à toute activité de ce type d'une organisation religieuse. En outre, les petites organisations religieuses peuvent ne pas disposer du personnel et des capacités nécessaires pour effectuer toutes ces notifications auprès de la Commission. En tant que telle, elle est en contradiction avec le principe de "séparation de la religion et de l'État" et viole le principe d'autonomie et de non-ingérence dans les activités des communautés et organisations religieuses ou de conviction et le droit à la vie privée des membres des organisations religieuses

¹³⁸ Par exemple, "créer des conditions favorables dans les lieux de culte ou les rites religieux" (article 20, paragraphe 1, premier alinéa), "créer des établissements d'enseignement religieux" (article 20, paragraphe 1, deuxième alinéa), "organiser des manifestations sur des questions liées à ses activités" (article 20, paragraphe 1, deuxième alinéa), "la fabrication, l'exportation et l'importation de littérature religieuse et d'autres matériels à contenu religieux" (article 20, paragraphe 1, cinquième tiret), "l'établissement de contacts internationaux en vue d'organiser des pèlerinages ou de participer à d'autres manifestations religieuses" (article 20, paragraphe 1, sixième tiret), entre autres.

¹³⁹ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 15 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁴⁰ *Ibid.* par. 35 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Aux fins de comparaison, voir également la Cour européenne des droits de l'homme, [Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova et autres c. Moldova](#), Requête n° 952/03, arrêt du 27 février 2007, par. 49-54.

¹⁴¹ *Ibid.* par. 35 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014), qui stipule que "les États ont l'obligation générale de donner un effet pratique à l'ensemble des normes énoncées dans le droit international des droits de l'homme, comme le souligne, par exemple, l'article 2, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme". 3 du PIDCP et à l'article 6, paragraphe 3, du PIDCP. 1 et 13 de la CEDH, qui exigent que les individus et les communautés aient accès à un tribunal qui doit leur fournir un recours effectif".

ou de conviction en vertu de l'article 17 du PIDCP. **L'obligation d'informer la Commission des affaires religieuses sur les événements constitue une limitation injustifiée de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression et devrait donc être supprimée du projet de loi.** Le BIDDH et la Commission de Venise se félicitent de l'engagement des autorités à supprimer lors de la révision du projet de loi l'obligation pour les organisations religieuses de notifier à la Commission les événements prévus. L'obligation de notification annuelle pose des problèmes similaires. Il est important de souligner que, lorsqu'elle existe, cette obligation de notification ne doit pas être lourde, doit être adaptée à la taille de l'association et à l'étendue de ses activités afin de ne pas limiter indûment le droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'association¹⁴². L'article 22, paragraphe 3 fait également référence à "*l'obligation d'une organisation religieuse de préserver les objets du patrimoine culturel matériel qui sont sous la protection de l'État*". Il peut s'agir d'une exigence raisonnable en supposant que lesdits objets sont en propriété ou en possession légale des organisations religieuses. Toutefois, le projet de loi est assez peu clair à cet égard et confère à une organisation religieuse une responsabilité importante sans indiquer qui est le propriétaire de ces objets du patrimoine culturel matériel.

102. L'article 13, paragraphe 4 du projet de loi stipule que "*les organisations religieuses n'ont pas le droit de procéder à des collectes de fonds obligatoires et de prélever des cotisations auprès des croyants*". Dans le même temps, certaines religions imposent des obligations financières obligatoires à leurs membres en question de doctrine, en attendant ou même en exigeant que les membres de ces religions soutiennent financièrement les activités de l'organisation religieuse ou versent des dons pour maintenir les activités de la communauté (par exemple, certaines communautés protestantes, l'Église de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours, etc.). Ces aspects sont protégés par le droit de l'organisation religieuse à l'autonomie et à l'auto-administration, et la sollicitation et la réception de contributions financières est l'une des manifestations de la liberté de religion ou de conviction¹⁴³. Bien que la sollicitation de fonds par la fraude ou la coercition ne soit manifestement pas protégée par les instruments internationaux, ces actions sont vraisemblablement déjà punies par le droit pénal. Interdire aux organisations religieuses de collecter de l'argent auprès de leurs membres, même de manière plus ou moins contraignante, n'est pas "nécessaire pour protéger la sécurité, l'ordre, la santé ou la moralité publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui" et ne répond donc pas aux exigences de l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP sur les limitations au droit à la liberté de religion ou de conviction¹⁴⁴. **Cette disposition devrait être clarifiée pour ne couvrir que les sollicitations coercitives (c'est-à-dire le recours à la violence, à l'intimidation, aux menaces ou à d'autres formes de pression illégales) ou frauduleuses**¹⁴⁵. Il convient de noter que l'article 23, paragraphe 1 du projet de loi semble impliquer que seuls les citoyens sont autorisés à faire des dons aux organisations religieuses. La limitation de ce droit aux citoyens nécessite une justification raisonnable qui n'est pas fournie par le projet de loi.

103. L'article 13, paragraphe 4 stipule en outre que "*les organisations religieuses n'ont pas le droit d'appliquer des mesures qui portent atteinte à l'honneur et à la dignité de l'individu*". Une telle formulation est excessivement vague et ouverte à différentes interprétations, ce qui peut conduire à une application arbitraire et discrétionnaire par les autorités compétentes. Pour éviter ce risque, **la disposition devrait soit être reformulée avec une terminologie plus précise et en faisant explicitement référence à la non-discrimination, soit être supprimée complètement. Les critères prévus à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP peuvent servir d'orientation utile.**

104. L'article 3, paragraphe 5 du projet de loi, lu conjointement avec l'article 43, fixe des limites

¹⁴² *Op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 225 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁴³ Voir la [Déclaration des Nations Unies de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction](#), article 6(f), qui stipule que le droit à la liberté de religion ou de conviction comprend, entre autres, la liberté "de solliciter et de recevoir des contributions volontaires, financières ou autres, de particuliers et d'institutions" ; et le [document de clôture de la réunion de Vienne](#) (troisième réunion de suivi de la conférence d'Helsinki), Vienne 1989, paragraphe 16.4, qui fait référence au droit de "solliciter et recevoir des contributions volontaires, financières et autres".

¹⁴⁴ Voir, concernant une disposition similaire, OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur la liberté de conscience et les organisations religieuses dans la République du Kirghizstan](#), CDL-AD(2008)032-f, 28 octobre 2008, par. 129.

¹⁴⁵ *Ibid.* par. 129.

territoriales à l'activité d'une organisation religieuse, car il implique qu'une organisation religieuse doit exercer ses activités sur un territoire donné. Cette exigence est précisée à l'article 42, selon lequel le "*territoire d'activité d'une organisation religieuse*" doit être indiqué dans le registre des organisations religieuses. Le droit d'une communauté ou organisation religieuse ou de conviction à exercer ses activités est protégé par le droit de liberté religieuse collective qui ne souffre pas de limitations territoriales à moins que celles-ci ne soient établies par la loi, nécessaires et proportionnées aux objectifs énumérés à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP. Le projet de loi n'explique pas clairement pourquoi de telles limitations territoriales sont nécessaires et proportionnées à un objectif légitime. En outre, le droit "*d'établir et de maintenir des communications avec les individus et les communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et international*"¹⁴⁶ ne comprend pas seulement la transmission ou la réception de messages religieux verbaux ou écrits, mais aussi la participation à des événements et activités religieux sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger¹⁴⁷. Toute limitation de ce droit doit respecter les conditions indiquées à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP. **Il est recommandé de supprimer cette limitation territoriale aux activités d'une organisation religieuse.**

105. Enfin, l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi stipule qu'"*une organisation religieuse peut avoir d'autres responsabilités conformément à la législation*". Lue conjointement avec le chapitre 6 du projet de loi, cette disposition conférerait *de facto* aux autorités publiques un droit presque illimité de suspendre/liquider une organisation religieuse en cas de manquement à l'élimination de toute violation de la loi, même celles qui ne sont pas énumérées dans le projet de loi. A tout le moins, il devrait y avoir une relation de proportionnalité entre la violation de la loi et la sanction imposée (voir sous-section G. 5 *infra*).

4. Accréditation des employés étrangers

106. Le chef et les employés d'une organisation religieuse, qui sont des citoyens étrangers, ainsi que les membres de leur famille qui sont à leur charge, doivent être accrédités par un organe de justice (voir les articles 16, paragraphe 3, et 29, paragraphe 2, du projet de loi). Cette disposition établit donc une distinction entre les employés des organisations religieuses qui sont des citoyens et les employés qui sont des étrangers, en exigeant seulement que ces derniers soient accrédités par un organe de justice. Le projet de loi n'offre aucune indication quant au but poursuivi par l'accréditation et à la procédure à suivre pour l'obtenir. Ainsi, il risque de laisser une trop grande marge d'appréciation à l'organisme chargé de délivrer l'accréditation. S'il peut être justifié d'exiger une sorte d'enregistrement pour tous les étrangers qui cherchent à résider et à travailler en Ouzbékistan, il n'est pas clair si l'accréditation susmentionnée n'est requise que pour les étrangers qui sont employés dans des organisations religieuses ou pour tous les étrangers qui cherchent à travailler en Ouzbékistan dans des entités juridiques de quelque nature que ce soit. Si une telle exigence n'est applicable qu'aux premiers, la disposition constituerait une limitation du droit collectif à la liberté de religion ou de conviction, et devrait être justifiée sur la base des critères indiqués à l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP et, en l'absence d'une justification raisonnable, pourrait constituer une discrimination à l'encontre des organisations religieuses dont l'activité serait soumise à des conditions plus lourdes que celles imposées aux autres entités juridiques.

107. En tout état de cause, le cadre juridique et administratif de cette accréditation doit être rédigé et mis en œuvre de manière à maintenir et à sauvegarder les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et à ne pas entraver la jouissance de ces droits, notamment la liberté

¹⁴⁶ Voir la [Déclaration des Nations Unies de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction](#), article 6.

¹⁴⁷ [Document de clôture de la réunion de Vienne](#) (troisième réunion de suivi de la conférence d'Helsinki), Vienne 1989, par. 32 ; [Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction](#) ; 2004 OSCE/BIDDH-Commission de Venise, Lignes directrices conjointes sur la législation relative à la religion ou à la conviction, II. J ; Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations, CDL-AD (2019)002 para. 19.

de circulation et le droit de choisir sa résidence ainsi que le droit à la protection de la vie privée et familiale¹⁴⁸.

5. Suspension et dissolution des organisations religieuses

108. Le chapitre 6 du projet de loi régit la suspension et la cessation des activités d'une organisation religieuse. L'article 43, paragraphe 1 stipule que "*les activités d'une organisation religieuse peuvent être suspendues par un tribunal si elle viole la Constitution et la législation de la République d'Ouzbékistan*" ; si ladite violation n'est pas éliminée, cela peut conduire à la liquidation de l'organisation religieuse prononcée par un tribunal (article 44 paragraphe 3). La "*violation de la législation de la République d'Ouzbékistan*" est un motif très large et indéfini pour suspendre ou mettre fin aux activités d'une organisation religieuse. Une interprétation littérale de cet article peut entraîner la suspension pour toute violation d'une disposition d'un texte législatif, quelles que soient la nature et la gravité de la violation, ce qui peut concerner des infractions même mineures, par exemple le fait de ne pas signaler à temps une nouvelle adresse, de ne pas payer une amende dans le délai fixé, ou d'autres manquements mineurs au droit du travail ou au droit civil. Compte tenu des conséquences étendues et importantes que la suspension ou le retrait du statut de personnalité juridique d'une organisation religieuse ou de conviction aura sur son statut, son financement et ses activités, **toute décision en ce sens ne devrait être prise qu'en dernier recours, uniquement en cas de violations graves et répétées mettant en danger l'ordre public ou lorsque l'infraction fait peser une menace grave sur les principes démocratiques fondamentaux ou lorsqu'il existe un danger clair et imminent découlant d'une violation particulièrement grave du droit de l'État**¹⁴⁹. En outre, **la décision de mettre fin aux activités d'une organisation religieuse doit être "proportionnée au but légitime poursuivi"**¹⁵⁰, comme l'exige l'article 18, paragraphe 3 du PIDCP et ne doit être prise que lorsque des mesures moins intrusives sont insuffisantes.

109. Conformément à l'article 43, paragraphe 2, du projet de loi, la violation des objectifs statutaires de l'organisation religieuse est également mentionnée comme motif de suspension. Comme souligné dans les Lignes directrices communes de 2015 sur la liberté d'association, "en aucun cas les associations ne devraient subir de sanctions au seul motif que leurs activités enfreignent leurs propres règlements et procédures internes, tant que ces activités ne sont pas autrement illégales"¹⁵¹. **Ce motif de suspension devrait être supprimé du projet de loi.** L'article 43, paragraphe 2, du projet de loi fait également référence à un "*déla*" pour éliminer la violation. Il est important que l'organisation religieuse dispose d'un délai raisonnable pour éliminer cette violation.

110. Le projet de loi ne semble envisager que deux types de sanctions, à savoir la suspension et la dissolution, à moins qu'une autre législation ne s'applique également. En principe, toute sanction introduite doit toujours être conforme au principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle doit être le moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif visé¹⁵². Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, afin de pouvoir respecter

¹⁴⁸ L'article 12, paragraphe 1 1 et 17 du PIDCP. Voir également le [document de clôture de la troisième réunion de suivi](#), Vienne, 15 janvier 1989, Questions relatives à la sécurité en Europe : Principes, paragraphe 20.

¹⁴⁹ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 33 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et *op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 225 (Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association 2015). Voir également, par exemple, OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint intérimaire sur la loi portant modification et complément de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses et sur les lois portant modification du code pénal, du code des infractions administratives et de la loi sur la bienfaisance de la République d'Arménie](#), CDL-AD(2010)054, paragraphe 98, qui stipule qu'"il est approprié qu'une organisation religieuse ne puisse être liquidée ou abolie que par une décision de justice et uniquement en cas de "violations multiples ou flagrantes" des lois" ; et *op. cit.* note de bas de page 18, page 32 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security). Voir également, à des fins de comparaison, Voir Cour européenne des droits de l'homme, [Centre biblique de la République de Tchouvachie c. Russie](#), requête n° 33203/08, arrêt du 12 juin 2014, paragraphe 2. 54.

¹⁵⁰ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 9 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014). Voir également, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie](#), requête n° 302/02, arrêt du 10 juin 2010, paragraphe 2. 108.

¹⁵¹ *Op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 178 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁵² *Ibid.* paragraphe 237 (Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association pour 2015).

le principe de proportionnalité, "la législation devrait contenir une série de sanctions plus légères, telles qu'un avertissement, une amende ou le retrait des avantages fiscaux, qui - en fonction de la gravité de l'infraction - devraient être appliquées avant que le retrait de la personnalité juridique ne soit achevé"¹⁵³. Dans cette optique, le **chapitre 6 du projet de loi devrait être complété pour inclure un système d'avertissements permettant de rectifier la violation ou l'omission¹⁵⁴, et des sanctions plus graduelles et proportionnées qui devraient être appliquées avant que la sanction de suspension ou de dissolution ne soit imposée.** En outre, le projet de loi devrait détailler le type de violation du projet de loi qui pourrait donner lieu à ces différents types de sanctions, y compris des définitions claires et précises des motifs graves qui peuvent justifier la suspension ou la liquidation d'une organisation religieuse, en tant que mesure de dernier recours, tout en prévoyant explicitement que le principe de proportionnalité doit être respecté dans l'application de ces dispositions. Le projet de loi devrait également prescrire avec plus de précision la procédure et les délais que l'organisme autorisé peut imposer¹⁵⁵.

111. L'article 44, paragraphe 1 du projet de loi stipule qu'en cas de suspension, "*il est interdit d'organiser des manifestations*". Cette interdiction ne peut inclure l'organisation d'événements religieux sans porter atteinte à la liberté de religion ou de conviction des membres individuels de ladite organisation. Comme indiqué dans les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, "le retrait de la personnalité juridique d'une organisation religieuse ou de convictions ne doit en aucun cas impliquer que la communauté religieuse ou de convictions en question, ou ses membres individuels, ne bénéficient plus de la protection de leur liberté de religion ou de convictions ou d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales"¹⁵⁶. Par conséquent, **l'organisation d'événements religieux ne peut être interrompue même après la suspension d'une organisation religieuse et cette interdiction devrait être supprimée de l'article 44, paragraphe 1 du projet de loi.**

112. Les décisions de retrait de la personnalité juridique **doivent être motivées de manière claire et précise¹⁵⁷**. Les dispositions du projet de loi sur la cessation et la liquidation sont muettes à cet égard, à l'exception d'une vague référence à la violation de la loi, et **devraient être complétées en conséquence.**

113. La cessation des activités d'une organisation religieuse est prononcée par une décision de justice (voir articles 44-46). Une fois qu'un tribunal a décidé de suspendre ou de mettre fin à une organisation religieuse, il ne semble pas y avoir d'autre recours, à moins que cela ne soit prévu par une autre législation. En principe, les décisions des cours ou tribunaux qui contrôlent un acte administratif devraient, au moins dans les cas importants, être susceptibles de recours devant une cour ou un tribunal supérieur, à moins que l'affaire ne soit directement renvoyée en premier lieu à une juridiction supérieure conformément à la législation nationale¹⁵⁸. En conséquence, lorsque le refus de la personnalité juridique ou la radiation a été autorisé, **la procédure devrait être soumise à une procédure efficace d'appel et/ou de réexamen par les tribunaux, qui devrait être rapide, transparente et non discriminatoire¹⁵⁹**. En outre, compte tenu des graves conséquences sur le droit à la liberté de religion ou de conviction, **la cessation et la liquidation/radiation effectives des communautés religieuses ou de conviction devraient être suspendues jusqu'à ce que toutes les voies de recours aient été épuisées**, ce qui signifie que la décision ne devrait pas être exécutée tant que le recours ou la contestation n'a

¹⁵³ *Op. cit.* note de bas de page 16, par. 33-34 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁵⁴ Voir *op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 238 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁵⁵ Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 30, paragraphe 79 (avis conjoint sur l'Arménie de 2018) ; et *op. cit.* note 59, paragraphe 84 (avis conjoint sur l'Arménie de 2011).

¹⁵⁶ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 34 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁵⁷ Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 32 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014) ; et *op. cit.* note de bas de page 18, recommandation 5, page 35 (Orientation politique de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de religion ou de conviction et la sécurité 2019).

¹⁵⁸ Voir par exemple, à des fins de comparaison, Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec\(2004\)20 sur le contrôle juridictionnel des actes administratifs](#), 15 décembre 2004, par. B.4.i.

¹⁵⁹ Voir par exemple *op. cit.* note de bas de page 18, page 33 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security).

pas été tranché¹⁶⁰. Exceptionnellement, ce sursis à l'exécution ne s'applique pas dans les cas où il existe des preuves exceptionnellement solides qu'un crime grave a été commis¹⁶¹. **Le projet de loi devrait être complété à cet égard.**

H. Rôle et pouvoirs de la commission des affaires religieuses et autres autorités publiques

114. Dans l'ensemble, le projet de loi, en particulier l'article 15, confère diverses fonctions à la commission des affaires religieuses et à d'autres organes de l'État en termes de "coordination", "assistance" et contrôle des activités des "organisations religieuses"¹⁶². Toutes ces prérogatives des organes de l'État peuvent entraîner une interférence potentielle dans les affaires internes des organisations religieuses et sont également potentiellement en contradiction avec le principe de neutralité et d'impartialité de l'État.

115. Le projet de loi ne précise pas la nature et la composition de la Commission des affaires religieuses. Il n'est donc pas clair s'il s'agit d'un organe politique, administratif ou technique, ni qui et comment ses membres sont choisis, entre autres. Cela crée une situation d'incertitude objective qui augmente la possibilité d'ingérence induite dans les activités des organisations religieuses. Il est généralement considéré comme une bonne pratique d'impliquer certains membres des communautés et organisations religieuses ou de conviction, au moins dans un rôle consultatif.

116. L'article 15, paragraphe 6 prévoit que la Commission "reflète les intérêts des organisations religieuses enregistrées dans la politique de l'État". Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique de 2014, l'existence autonome des communautés et organisations religieuses ou de convictions est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et est une question qui se trouve au cœur même de la protection qu'offre la liberté de religion ou de conviction¹⁶³. L'autonomie des communautés et organisations religieuses ou de convictions implique qu'elles ont le droit de définir leurs intérêts et, si elles le jugent approprié, de les exprimer auprès des autorités compétentes de l'État en toute liberté et sans l'intermédiaire d'autres organismes. L'expression "reflète les intérêts" peut être comprise comme donnant à la Commission le pouvoir d'agir au nom des organisations religieuses et de représenter leurs intérêts dans les relations avec les organes de l'État. Dans ce cas, cela constituerait une limitation inadmissible à l'autonomie des organisations religieuses.

117. Conformément à l'article 15, paragraphe 8, la Commission "fournit une assistance de coordination aux activités des organisations religieuses, y compris les institutions éducatives religieuses (processus et programmes éducatifs, travail éducatif, programmes de disciplines, recherche scientifique sur des sujets religieux), leur fournit une assistance organisationnelle, juridique et méthodologique dans la conduite de ces activités, et participe aux événements organisés par elles qui sont liés à leurs activités". Ce paragraphe est formulé de manière à suggérer que les organisations religieuses peuvent être obligées de faire usage de l'assistance

¹⁶⁰ Voir par exemple *ibid.* page 33 (2019 OSCE/ODIHR Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security) ; et *op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 120 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁶¹ *Ibid.* par. 120 (Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁶² Il s'agit par exemple de le droit de la commission des affaires religieuses de fournir une assistance de coordination aux activités des organisations religieuses et de participer à leurs manifestations (article 15), de procéder à l'expertise des matériels religieux produits en Ouzbékistan ou reçus de l'étranger et de coordonner cette activité (article 15), d'organiser l'octroi de licences aux établissements d'enseignement religieux et de contrôler le respect des règles (article 15), d'organiser les visites des citoyens de la République d'Ouzbékistan dans les lieux de pèlerinage religieux à l'extérieur du pays (article 15), d'être informé des événements d'organisation religieuse (article 22), de prévoir des accords pour l'attribution de terrains pour une organisation religieuse et la construction d'édifices religieux (article 24), de fournir une lettre de consentement nécessaire pour l'enregistrement d'un organe central de gestion, d'un établissement d'enseignement religieux ou d'une organisation religieuse locale (article 34). En outre, "l'État aide et soutient les organisations religieuses dans la réalisation d'activités caritatives, ainsi que dans la mise en œuvre de programmes et d'événements culturels et éducatifs d'importance sociale" (article 25, paragraphe 2) ; les organes judiciaires "contrôlent le respect de la législation et des activités statutaires par les organisations religieuses" (article 16) et veillent à l'accréditation des chefs et des employés étrangers (articles 16, paragraphe 3, et 29, paragraphe 2, du projet de loi) ; les autorités locales de l'État "assurent l'interaction et la coopération des organes de l'État avec les organisations religieuses sur le territoire concerné" (article 17).

¹⁶³ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 18 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

fournie par le Comité. Si tel est le cas, cela limiterait l'autonomie des organisations religieuses qui ont le droit de mener leurs activités sans aucune assistance des organes de l'État. **La disposition pourrait préciser que cette assistance n'est fournie qu'à la demande d'une organisation religieuse, ce qui serait utile pour dissiper ces doutes.** L'autonomie des organisations religieuses est encore plus sévèrement limitée par la participation de la Commission aux événements qu'elles organisent et qui sont liés à leurs activités. Le droit à l'autonomie comprend le pouvoir de décider des sujets qui sont autorisés à participer aux événements organisés par les organisations religieuses¹⁶⁴. **Cette prérogative de la Commission devrait être supprimée du projet de loi.**

118. L'article 15, paragraphe 9 prévoit en outre que la Commission "*organise des visites de citoyens de la République d'Ouzbékistan dans des lieux de pèlerinage religieux à l'extérieur du pays, y compris l'accomplissement des rites du Hadj et de la Oumra, l'envoi de citoyens à l'étranger pour étudier dans des établissements d'enseignement religieux, la formation et l'échange d'expériences, l'acceptation de citoyens étrangers ou d'apatrides pour étudier dans des établissements d'enseignement religieux, la tenue de forums religieux internationaux*". Les mêmes remarques faites ci-dessus s'appliquent à ce paragraphe Il convient de préciser que le Comité n'est pas le seul canal par lequel les *visites à l'étranger* et l'invitation de citoyens étrangers en Ouzbékistan peuvent être organisées. La Déclaration des Nations Unies de 1981 souligne que la liberté de religion ou de conviction comprend la liberté d'établir et de maintenir des communications avec les individus et les communautés en matière de religion ou de conviction aux niveaux national et international¹⁶⁵. Obliger les individus et les organisations religieuses à exercer ce droit par le biais du Commission des affaires religieuses empêcherait indûment les individus d'exercer leur droit à la liberté de religion ou de conviction, à la liberté d'expression et au droit à l'éducation, tels que protégés par les articles 13-14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁶⁶. Le BIDDH et la Commission de Venise notent positivement que les autorités sont disposées à reconsidérer les pouvoirs de la Commission à cet égard lors de la révision du projet de loi.

119. Le dernier paragraphe de l'article 15 stipule que la Commission "*peut exercer d'autres pouvoirs conformément à la législation*", ce qui peut potentiellement conduire à un élargissement indu des pouvoirs de la Commission.

120. L'article 17, paragraphe 3 du projet de loi prévoit que les autorités locales de l'État "*élaborent et mettent en œuvre des mesures visant à assurer la stabilité de la sphère socio-spirituelle, à renforcer l'harmonie interconfessionnelle et la tolérance religieuse dans la société*". La formulation "*[s]tabilité de la sphère socio-spirituelle*" est très vague et n'a pas de signification juridique précise. Comme le souligne le paragraphe 27 ci-dessus, un tel flou pourrait ouvrir la voie à des interventions des autorités locales de l'État pour limiter ou éliminer le pluralisme religieux lorsque cela risque de produire des tensions entre différents groupes religieux ou de conviction. **Une telle formulation devrait donc être reconsidérée.**

121. L'article 25 du projet de loi prévoit que "*l'État aide et soutient les organisations religieuses dans la réalisation d'activités caritatives, ainsi que dans la mise en œuvre de programmes et d'événements culturels et éducatifs ayant une importance sociale*". Afin de ne pas interférer avec l'exercice des activités des organisations religieuses, **cette assistance et ce soutien doivent être subordonnés à une demande formulée par une communauté religieuse ou de conviction et ne pas être imposés à une organisation religieuse qui ne souhaite pas les**

¹⁶⁴ Voir par exemple, *op. cit.* note 18 page 25 (2019 OSCE/BIDDH Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security), qui souligne que " *les initiatives de dialogue et d'engagement entre les États participants et les communautés religieuses ou de conviction* " devraient " *respecter l'autonomie des communautés religieuses ou de conviction* " et " *respecter la nature volontaire de la participation des communautés religieuses ou de conviction* ".

¹⁶⁵ Voir l'article 6(i)) de la [Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction](#) de 1981. Voir également la CSCE/OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague](#), 29 juin 1990, par. 9.1, où il est indiqué que " *toute personne aura le droit à la liberté d'expression, y compris le droit à la communication* ".

¹⁶⁶ La République d'Ouzbékistan a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 28 septembre 1995.

recevoir, et doivent être fournis de manière non discriminatoire.

I. Réenregistrement des organisations religieuses

122. L'article 36, paragraphe 1 prévoit que *"les modifications et ajouts à la Charte sont soumis à un réenregistrement selon la procédure prévue par la présente loi"*. Cependant, le titre de cet article ainsi que le titre de l'article suivant semblent suggérer qu'un nouvel enregistrement de l'organisation religieuse est nécessaire chaque fois que des modifications et des ajouts sont apportés à sa charte. Pour éviter une telle interprétation erronée, il est recommandé de changer le titre de l'article 36 en *"Enregistrement des amendements et ajouts à la Charte"*. De même, l'article 36, paragraphe 2, peut être interprété comme exigeant un nouvel enregistrement de l'organisation religieuse lors de tout amendement et ajout à la Charte ainsi que la présentation de tous les documents soumis à l'occasion du premier enregistrement. Cette interprétation imposerait à l'organisation religieuse une charge disproportionnée. **Il est suggéré de reformuler cet article de manière à préciser que seuls les documents indiqués à l'article 37, paragraphe 1 doivent être présentés.**

123. En même temps, exiger que chaque changement de statut soit réenregistré peut sembler trop lourd. Permettre une plus grande flexibilité dans les règlements de la charte et ne pas exiger le réenregistrement de toute modification permettrait aux organisations religieuses de suivre l'évolution des circonstances et des perceptions au sein du groupe et de la société en général et contribuerait à garantir le respect du droit inhérent de la communauté religieuse ou de conviction à l'autonomie dans la structuration de ses affaires ainsi que le respect adéquat du droit à la liberté d'association¹⁶⁷. **Le projet de loi pourrait exiger que certains changements clés de la charte, tels que le nom du représentant légal ou l'adresse enregistrée, soient enregistrés au lieu de chaque modification/ajout.**

124. L'article 35 du projet de loi régit l'enregistrement d'une organisation religieuse créée par une réorganisation, ce qui implique la dissolution de l'organisation religieuse d'origine, mais il n'est pas clair si cela constitue un réenregistrement de facto. Premièrement, un nouvel enregistrement ne semble ni nécessaire ni proportionné à l'objectif qu'il vise, à savoir le transfert ordonné du passage des relations juridiques de l'ancienne à la nouvelle organisation religieuse. Deuxièmement, l'article 35, paragraphe 5 prévoit qu'il n'est pas *"permis de réorganiser une organisation religieuse sous la forme organisationnelle et juridique d'une autre entité juridique"*. Cette disposition fixe une limite au droit d'une organisation religieuse d'adopter la forme juridique qu'elle juge préférable, ce qui n'est pas conforme aux normes internationales. Une organisation religieuse ne peut pas être obligée de s'enregistrer en tant qu'organisation religieuse si le statut de personnalité juridique peut être obtenu en s'enregistrant comme un autre type de personne morale (voir paragraphes 41 ci-dessus). Une **telle limitation ne semble pas nécessaire et proportionnée et devrait être reconsidérée.**

125. Enfin, le projet de loi ne comporte pas de dispositions transitoires visant à clarifier le statut des organisations religieuses ou de conviction existantes (enregistrées) lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur. Au cours des vidéoconférences, les autorités publiques ont confirmé que les organisations religieuses enregistrées existantes ne seront pas tenues de se réenregistrer, bien que certaines parties prenantes soulignent que l'adoption du projet de loi nécessitera d'apporter des modifications substantielles à leurs chartes, et donc qu'elles soient réenregistrées moyennant le paiement des frais correspondants. En tout état de cause, lorsque de nouvelles dispositions réglementant les communautés religieuses ou de conviction sont introduites, des règles de transition adéquates devraient garantir les droits des communautés existantes et ne devraient pas exiger une nouvelle demande de personnalité

¹⁶⁷ Voir par exemple, OSCE/BIDDH, [Commentaires sur la loi du Turkménistan sur la liberté religieuse et les organisations religieuses](#), 25 juin 2010, par. 51.

juridique selon les critères nouvellement introduits, à moins que l'État ne puisse démontrer que ces restrictions sont nécessaires et proportionnées à un objectif légitime¹⁶⁸.

J. Recommandations relatives au processus de préparation et d'adoption du projet de loi

126. Les États participants de l'OSCE se sont engagés à faire en sorte que la législation soit "adoptée à l'issue d'une procédure publique et que les règlements soient publiés, ce qui est la condition de leur applicabilité" (Document de Copenhague 1990, paragraphe 5.8)¹⁶⁹. En outre, les principaux engagements précisent que "la législation sera formulée et adoptée à l'issue d'un processus ouvert reflétant la volonté du peuple, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants élus" (Document de Moscou 1991, paragraphe 18.1)¹⁷⁰. La liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'État de droit souligne également que le public doit avoir la possibilité de faire connaître son point de vue¹⁷¹. Les Lignes directrices communes de 2015 sur la liberté d'association recommandent aussi expressément que les associations soient toujours consultées sur les propositions de modification des lois et autres règles qui concernent leur statut, leur financement et leur fonctionnement¹⁷². Comme le recommande également la récente évaluation préliminaire du processus législatif en République d'Ouzbékistan réalisée par l'OSCE/BIDDH, "les consultations publiques devraient devenir une caractéristique de routine de l'ensemble et une partie importante de chaque étape du processus législatif, en particulier à la Chambre législative"¹⁷³.

127. Pour que les consultations sur les projets de législation soient efficaces, elles doivent être inclusives et impliquer des consultations et des commentaires du public, y compris de la société civile et des communautés religieuses et de conviction, comme le recommande aussi spécifiquement le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction¹⁷⁴. Elles doivent également laisser suffisamment de temps aux parties prenantes pour préparer et soumettre des recommandations sur les projets de législation, tandis que l'État doit mettre en place un mécanisme de retour d'information adéquat et rapide, dans le cadre duquel les autorités publiques doivent reconnaître les contributions et y répondre, en fournissant des justifications claires pour l'inclusion ou non de certains commentaires/propositions¹⁷⁵. Pour garantir une participation efficace, les mécanismes de consultation doivent permettre d'apporter des contributions à un stade précoce *et tout au long du processus*¹⁷⁶, c'est-à-dire non seulement lorsque le projet est préparé par les ministères concernés, mais aussi lorsqu'il est discuté devant le Parlement (par exemple, par l'organisation d'auditions publiques).

128. Le projet de loi a été publié le 19 août 2020 sur le site web de la Chambre législative du Parlement (*Oliy Majlis*) en tant que projet de loi pour discussion publique, avec la possibilité de soumettre des commentaires par e-mail¹⁷⁷. Au cours des vidéoconférences, les autorités ont indiqué avoir reçu plus de 500 commentaires, qui, selon elles, sont en cours d'analyse en vue de la deuxième lecture. Elles ont également informé qu'avant la publication du projet de loi, elles avaient consulté les seize confessions opérant en République d'Ouzbékistan. Le premier adjoint de la Chambre législative a également informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise qu'un

¹⁶⁸ *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 36 (Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique 2014).

¹⁶⁹ Disponible sur < <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>

¹⁷⁰ Disponible sur < <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>

¹⁷¹ Voir Commission de Venise, *Critères de l'Etat de droit*, CDL-AD(2016)007, partie II.A.5.

¹⁷² *Op. cit.* note de bas de page 17, paragraphe 186 (Lignes directrices communes sur la liberté d'association pour 2015).

¹⁷³ Voir OSCE/BIDDH, *Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Uzbekistan* (11 décembre 2019), Recommandation N.

¹⁷⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction, *2018 Rapport sur la mission en Ouzbékistan*, A/HRC/37/49/Add.2, 22 février 2018, par. 101 (b).

¹⁷⁵ Voir par exemple les *recommandations sur le renforcement de la participation des associations aux processus décisionnels publics* (des participants au Forum de la société civile organisé par l'OSCE/BIDDH en marge de la réunion supplémentaire sur la dimension humaine consacrée aux libertés de réunion pacifique et d'association), Vienne, 15-16 avril 2015.

¹⁷⁶ Voir par exemple, *op. cit.* note 90, section II, sous-section G sur le droit de participer aux affaires publiques (Directives de l'OSCE/BIDDH de 2014 sur la protection des défenseurs des droits de l'homme).

¹⁷⁷ Voir < <http://parliament.gov.uz/ru/laws/discussed/>>.

deuxième cycle de consultation sera organisé avant la deuxième lecture. Dans le même temps, comme informé lors des vidéoconférences, le projet de loi soumis en première lecture le 15 septembre 2020 est le même que celui soumis à la consultation publique. Au cours des vidéoconférences, plusieurs parties prenantes ont également exprimé leurs préoccupations concernant le manque de transparence du processus de révision et de discussion. Si la volonté d'organiser des consultations publiques tout au long du processus législatif est la bienvenue, les modalités de ces consultations publiques et l'absence de mécanisme de retour d'information adéquat et en temps utile peuvent faire douter de l'efficacité et de l'ouverture des consultations publiques, comme mentionné ci-dessus.

129. Étant donné l'impact potentiel du projet de loi sur l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction, il est essentiel que l'élaboration de la législation dans ce domaine soit précédée d'une évaluation approfondie de l'impact réglementaire, notamment sur le respect des droits de l'homme, complétée par une analyse appropriée des problèmes à l'aide de techniques fondées sur des données probantes afin de déterminer l'option réglementaire la plus efficace et la plus efficiente¹⁷⁸.

130. Compte tenu de ce qui précède, **les autorités publiques sont encouragées à veiller à ce que le projet de loi fasse l'objet de consultations ouvertes à tous, étendues et efficaces, notamment avec la société civile et les représentants de diverses communautés religieuses ou de conviction, y compris les communautés religieuses ou de conviction minoritaires, offrant des chances égales de participation aux femmes et aux hommes. Selon les principes énoncés ci-dessus, ces consultations devraient avoir lieu en temps utile, à tous les stades du processus législatif, y compris devant le Parlement. En tant qu'élément important d'une bonne législation, un système cohérent de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la loi et de son impact devrait également être mis en place afin d'évaluer efficacement le fonctionnement et l'efficacité du projet de loi, une fois adopté**¹⁷⁹.

* * *

¹⁷⁸ Voir OSCE/BIDDH, [Évaluation préliminaire du processus législatif en République d'Ouzbékistan](#) (11 décembre 2019), recommandations L et M ; et Commission de Venise, [Critères de l'Etat de droit](#), CDL-AD(2016)007, partie II.A.5.

¹⁷⁹ Voir, par exemple, OCDE, [Pratiques internationales en matière d'évaluation ex post](#) (2010).