

CONSCIENCE ET LIBERTÉ



N° 64 — 2003

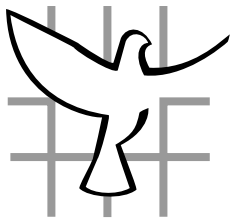
DOSSIER

> Colloque «Droits de l'homme : liberté religieuse et insécurité»
Sofia, Bulgarie, 8 au 11 mars 2003



Monastère de Rila, Bulgarie.
Photo Heinz Gstrein.

> Études	9
> Dossier	39
Séance d'ouverture	41
Allocutions	41
Première séance : « L'Europe occidentale, centrale et orientale — les religions historiques et les nouveaux mouvements religieux »	52
Deuxième séance : « Modèles de liberté de religion en Europe occidentale et orientale »	67
Troisième séance : « Religion et insécurité dans le monde »	101
Quatrième séance : « Les mécanismes juridiques de lutte contre les violations du droit à la liberté de religion et de conviction »	122
Cinquième séance : « L'éducation à la tolérance comme antidote aux violations religieuses de la liberté de religion et de conviction »	138
Documents	143
Sommaire du prochain numéro	174



ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA DÉFENSE DE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

Dotée du statut consultatif auprès des Nations Unies et du Conseil de l'Europe

Schossaldenstr. 17, CH 3006 Berne, Tél. +41 031 359 15 27
E-mail 102555.1274@compuserve.com – Fax +41 031 359 15 66
Secrétaire général : Maurice VERFAILLIE

Comité d'honneur :

Présidente : M^{me} Mary ROBINSON, *ancien haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies et ancienne présidente de la République irlandaise, États-Unis*

Membres :

Abdelfattah AMOR, *président du Comité des droits de l'homme aux Nations Unies, Tunisie*
Jean BAUBÉROT, *président d'honneur de l'École pratique des hautes études en Sorbonne, titulaire de la chaire Histoire et sociologie de la laïcité à l'EPHE, Paris, France*
Beverly B. BEACH, *ancien secrétaire général émérite de l'International Religious Liberty Association, États-Unis*
François BELLANGER, *professeur d'université, Suisse*
André CHOURAQUI, *écrivain, Israël*
Olivier CLÉMENT, *professeur d'université, écrivain, France*
Alberto DE LA HERA, *professeur d'université, directeur général des Affaires religieuses, ministère de la Justice, Espagne*
Silvio FERRARI, *professeur d'université, Italie*
M^e Alain GARAY, *avocat à la Cour d'appel de Paris et professeur d'université, France*
Humberto LAGOS, *professeur d'université, écrivain, Chili*
Adam LOPATKA, *ancien premier président de la Cour suprême, Pologne*
Francesco MARGIOTTA BROGLIO, *département d'Études sur l'État, professeur d'université, président de la Commission italienne pour la liberté religieuse, représentant de l'Italie à l'UNESCO*
M^{me} Rosa Maria MARTINEZ DE CODES, *professeur d'université, Espagne*
Jorge MIRANDA, *professeur d'université, Portugal*
V. Nørskov OLSEN, *ancien recteur de l'Université de Loma Linda, États-Unis*
Raghunandan Swarup PATHAK, *ancien président de la Cour suprême, Inde, et ancien juge de la Cour internationale de justice*
Émile POULAT, *professeur d'université, directeur de recherches au CNRS, France*
Jacques ROBERT, *professeur d'université, ancien membre du Conseil constitutionnel, France*
Jean ROCHE, *de l'Institut, France*
Joaquin RUIZ-GIMENEZ, *professeur d'université, ancien ministre, président de l'UNICEF, Espagne*
M^{me} Antoinette SPAAK, *ministre d'État, Belgique*
Mohammed TALBI, *professeur d'université, Tunisie*
Rik TORFS, *professeur d'université, Belgique*
Gheorghe VLADUTESCU, *professeur d'université, vice-président de l'Académie roumaine, ancien secrétaire d'État pour les Affaires religieuses, Roumanie*

ANCIENS PRÉSIDENTS DU COMITÉ :

M^{me} Franklin ROOSEVELT, 1946 à 1962
D^r Albert SCHWEITZER, 1962 à 1965
Paul Henri SPAAK, 1966 à 1972
René CASSIN, 1972 à 1976
Edgar FAURE, 1976 à 1988
Léopold Sédar SENGHOR, 1988 à 2001

CONSCIENCE ET LIBERTÉ

Organe officiel de l'Association

Schosshaldenstr. 17, CH 3006 Berne - Tél. : +41 031 359 15 27 - Fax : +41 031 359 15 66

Directeur-rédacteur : Maurice VERFAILLIE
Secrétaire de rédaction : Marie-Ange BOUVIER

Comité de rédaction :

Maurice VERFAILLIE, DEA, histoire du christianisme, Berne, Suisse
Beverly B. BEACH, docteur ès lettres, Silver Spring, États-Unis
Daniel BASTERRA, docteur en droit, Madrid, Espagne
Reinder BRUINSMA, docteur en théologie, St Albans, Royaume-Uni
André DUFAU, docteur en droit, Paris, France
John GRAZ, docteur en histoire des religions, Silver Spring, États-Unis
Jan PAULSEN, docteur en théologie, Silver Spring, États-Unis
Jean-Claude VERRECCHIA, docteur en sciences religieuses, Collonges-sous-Salève, France

Belgique Un numéro/an 17 € Conscience et Liberté
Rue E.-Allard, 11,
B - 1000 Bruxelles

France Un numéro/an 17 €

Autres pays européens Un numéro/an 20 € Conscience et Liberté
Schosshaldenstrasse 17,
CH - 3006 Berne (Suisse)

Suisse Un numéro/an 31 FS

Autres pays du monde Un numéro/an 34 FS

AUTRES ÉDITIONS

Gewissen und Freiheit Schosshaldenstrasse 17, CH-3006 Berne (Suisse)
Senefelderstrasse 15, D-73745 Ostfildern (Allemagne)
Fischerstrasse 19, D-30167 Hannover (Allemagne)
Am Elfengrund 50, D-64297 Darmstadt (Allemagne)
Nussdorferstrasse 5, A-1090 Vienne (Autriche)

Coscienza e libertà Lungotevere Michelangelo, 7-00192 Rome (Italie)
Conciencia y libertad Cuevas 23, 28039 Madrid (Espagne)
Consciência e liberdade Rua Ponta Delgada, n° 1, 1000-239 Lisbonne (Portugal)
Savjest i sloboda Krajjska 14, Zagreb (Croatie)
(croate et serbe)

Politique éditoriale : Les opinions émises dans les essais, les articles, les commentaires, les documents, les recensions de livres et les informations sont uniquement sous la responsabilité des auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse dont la revue est l'organe officiel. Les articles reçus au secrétariat de la revue sont soumis au comité de rédaction.

Éditorial	Les nouveaux défis	6
Études	9
<i>J. Robert</i>	L'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion et de conviction	9
<i>R. M. Martínez de Codes</i>	Liberté religieuse et justice	12
<i>A. Garay</i>	Le prosélytisme religieux au sein de l'entreprise	24
Dossier	Colloque «Droits de l'homme et liberté de religion : liberté religieuse et insécurité», 8 au 11 mars 2003, Sofia, Bulgarie	39
	Séance d'ouverture	41
	Allocutions	41
<i>J. Baubérot</i>	Des religions historiques aux nouveaux mouvements religieux — les leçons de la laïcité française	52
<i>A. Krusteff</i>	La liberté religieuse — une question relative au développement stratégique de la Bulgarie	61
<i>J. E. M. Machado</i>	Droit et religion au Portugal — de la <i>libertas ecclesiae</i> à la liberté religieuse	67
<i>J. Robert</i>	La liberté religieuse	84
<i>R. Torfs</i>	Sécurité et liberté religieuse : quelques questions juridiques	101
<i>J. Graz</i>	Liberté religieuse et sécurité dans le monde	113
<i>M. Ventura</i>	Protectionnisme et libre-échangeisme — La nouvelle gestion juridique de la religion en Europe	122
<i>M. A. Tyner</i>	La protection de la liberté religieuse à la Cour européenne des droits de l'homme	133
<i>J. Robert</i>	Faut-il prévoir un enseignement religieux dans les écoles publiques?	138

Documents	Nations Unies — Commission des droits de l'homme — 59 ^e session (17 mars au 25 avril 2003) . . 143
	– Audience du 4 avril 2003
	– Point 11e) — L'intolérance religieuse
	Conseil de l'Europe — Cour européenne des droits de l'homme 151
	– Notes d'information n° 47 et 48 sur la jurisprudence de la Cour, article 9 — Manifester sa religion ou sa conviction
	Déclaration finale du groupe d'experts qui s'est réuni à Louvain , Belgique, du 9 au 11 juin 2003 sur le thème «Sécurité nationale et liberté religieuse : échanges tactiques ou éléments complémentaires? Une analyse des nouveaux principes directeurs et recommandations» 154
	État et religion en Suisse — Lutttes pour la reconnaissance, formes de la reconnaissance 168
Livres 171
Sommaire du n° 65 174



M^{me} Mary Robinson.
Photo Keystone.

La rédaction de *Conscience et liberté* est heureuse de porter à votre connaissance que M^{me} Mary Robinson a accepté d'être la présidente du Comité d'honneur de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse. Un aperçu de sa carrière a été publié dans le précédent numéro de notre revue (n° 63, p. 46).

C'est un réel honneur pour l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse de pouvoir compter sur la collaboration d'une personnalité d'une telle envergure, dont le dévouement n'est plus à démontrer. Nous voulons à nouveau exprimer à M^{me} Mary Robinson toute notre reconnaissance.

Les nouveaux défis

Il paraît évident que les effets des attentats du 11 septembre 2001 se feront sentir encore longtemps dans le monde, tant sur les plans politique et économique que religieux. L'attention publique a alors été attirée vers un nom, Ben Laden, et vers une organisation d'extrémistes religieux islamistes aux multiples ramifications, Al Quaida.

« Religieux » ! Le mot a été lâché ! Pour le grand public, le coupable est désigné : l'islam. Et, à partir de là, de nouvelles peurs sont nées, accompagnées du cortège habituel des généralisations hâtives, d'amalgames parfois surprenants et de méfiances irraisonnées. Deux années après le drame, l'émoi parcourt encore le monde, suscitant souvent des réactions douloureuses. À la surprise générale, la religion que l'on avait crue pour longtemps effacée du paysage public réapparaît et pourrait être aussi source de dangers ! Les soupçons dépassent largement le cadre des milieux islamistes, pour atteindre aussi des milieux chrétiens minoritaires. L'« offensive contre les sectes » des dernières années en Europe n'a-t-elle pas préparé le terrain ?

Sur le plan politique aussi, le discours sur le religieux est souvent récupéré pour justifier des mesures de prévention sécuritaires sous le prétexte de prévenir de nouvelles formes de menaces transnationales ou de déstabilisation du régime politique suivi. Sur ce dernier point — toutes proportions gardées —, dans le contexte du foulard islamiste en France, on pense aux réactions de certains milieux français tenants d'une laïcité intégriste, exagérément réfractaire à toute visibilité de l'appartenance religieuse, même celles qui, depuis des décennies, n'ont jamais perturbé le milieu scolaire public. Sous leur pression, par calcul politique face à l'islam en France ou par souci égalitariste, on serait en droit de craindre de voir apparaître de nouvelles dispositions réglementaires qui remplaceraient la tolérance là où elle a fait ses preuves par l'intolérance, entraînant ainsi des restrictions sévères pour la liberté religieuse d'autres croyants non musulmans.

Que les dirigeants des États cherchent à protéger les ressortissants de leurs pays face au terrorisme d'inspiration religieuse ou aux abus est tout à fait conforme à leur rôle. On ne peut que les soutenir lorsque les droits de l'homme sont violés. Dans le champ du religieux, discernement et prudence doivent cependant s'imposer à eux plus que dans n'importe quel autre domaine.

L'actualité religieuse récente montre malheureusement les risques de dérives qui existent dans l'application des nouvelles dispositions juridiques ou administratives destinées à cette prévention. De nouveaux obstacles à la pratique de la liberté religieuse se font jour un peu partout dans le monde, aux

États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie, en Russie, en Bulgarie, en Roumanie, en Turquie, dans de nombreux États de l'Europe centrale et orientale, au Proche-Orient, en Asie du Sud-Est, etc. : discriminations dans le statut juridique de groupes religieux minoritaires, limitations des déplacements, refus de visas, interdictions de lieux de cultes, difficultés nouvelles à financer des actions à caractère religieux à l'étranger, interdictions abusives de publications religieuses, etc.

On ne peut ignorer non plus les conséquences, dans le domaine de la liberté religieuse, du discours de quelques grandes religions nationalistes imbriquées dans le pouvoir politique. Elles semblent parfois trouver dans ce nouveau sentiment d'insécurité généralisé de quoi servir leurs intérêts géostratégiques à l'égard des minorités qui les gênent. L'intolérance en naît. Ainsi, il y a quelque temps, en Roumanie, les actes de violences physiques menés à l'instigation du leader religieux et du responsable civil local contre une famille endeuillée qui réclamait simplement le droit à la sépulture et à un enterrement conduit par les dirigeants spirituels de sa confession chrétienne. Leur tort était de ne pas appartenir à l'Église orthodoxe majoritaire dans le pays.

C'est aussi dans ce contexte que se développe en Russie une campagne au sein des autorités gouvernementales et religieuses contre « les sectes totalitaires qui mettent en danger la sécurité nationale* ». S'adressant aux participants d'un forum tenu à Moscou auquel assistaient des personnalités officielles du ministère de l'Intérieur et des représentants de l'Église orthodoxe, Yuri Polischuk, chef du département de la Santé de l'Institut moscovite de psychiatrie, a déclaré que « la plupart des organisations sectaires sont d'origine américaine » et, poursuivant son intervention, « la vague des sectes est une action planifiée, coordonnée et financée de l'étranger, dans le but d'une subversion de notre État ». Le thème significatif des discussions était : « Les sectes totalitaires : une arme de destruction des masses ». Pourtant, avec la fin de l'ex-URSS, la nouvelle Constitution avait mis un terme aux persécutions religieuses de l'ère soviétique. Une crainte entretenue s'est emparée de l'opinion publique russe depuis lors, face à l'apparition dans le paysage religieux du pays d'Églises chrétiennes minoritaires inconnues ou peu connues jusqu'alors sur son sol. Fortement soutenue par le patriarche orthodoxe Alexis II, malgré les critiques du Vatican, la loi très controversée de 1997 devait répondre à cette inquiétude en donnant à l'orthodoxie russe une primauté de fait dans le domaine religieux.

Ces faits mettent en évidence l'évolution actuelle. Les confrontations, les rivalités, les débats dans le domaine religieux deviennent de plus en plus sensibles sur plusieurs fronts, malgré tous les discours sur les droits de l'homme. À tel point que les spécialistes parlent aujourd'hui de phase de transition dans ce domaine. Les mutations dans les relations Église-État, même en Europe, pourraient bien conduire à une nouvelle situation du droit à la liberté de reli-

* D'après Sergei Blagov (CNSNews.com, 29 octobre 2003).

gion et de conviction très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Que sera-t-elle demain? Nul ne peut le dire. L'important n'est pas tant qu'elle change, mais qu'elle n'aboutisse pas à la négation des acquis hérités en Occident de quatre siècles de luttes pour la reconnaissance de la valeur de la conscience individuelle.

Dans ce contexte, il est important que l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse prolonge sans défaillance le soutien qu'elle apporte depuis ses origines à la cause de la liberté de religion et de conviction. Depuis longtemps, elle s'est distinguée par son engagement et ses activités. Cela lui a permis d'exercer une influence positive en faveur de cette liberté à différents niveaux dans notre société internationale.

Nous devons tous être bien conscients que la question de la liberté de religion et de conviction n'est pas avant tout une affaire de droit. Ce ne sont pas seulement les Constitutions, les lois ou les jurisprudences des tribunaux qui peuvent assurer aux hommes le respect de leur dignité d'hommes et leur liberté. La liberté de conscience et de religion que nous sommes capables de reconnaître aux autres reflète aussi le degré de notre maturité d'hommes. La liberté n'a pas d'existence propre. Elle se vit toujours au travers des relations des hommes entre eux. Cela suppose de la part de chacun une contribution effective à la construction d'une société de respect.

Maurice Verfaillie

ÉTUDES

L'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion et de conviction*

*Jacques Robert***

Il est facile de proclamer dans un texte constitutionnel que la liberté religieuse est garantie à tous. Il est aisé même de donner une définition de cette liberté. Il est bien plus difficile de la faire appliquer en la faisant entrer dans les esprits. Il faudrait opérer une véritable révolution intellectuelle et morale!

Nous voudrions ici nous arrêter seulement sur la situation des trois protagonistes de la liberté religieuse que sont — après Dieu — l'école, l'élève et les parents.

1. L'école

a) Le rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction, M. Abdelfattah Amor, a parfaitement raison quand il écrit qu'en aucune manière l'État ne doit avoir le monopole de l'enseignement. Il faut protéger ces « écoles séparées » qui sont complémentaires de l'enseignement public. Elles ne sont pas séparées par le niveau des élèves, mais par une différence d'inspiration, d'organisation et de tendance. J'ai personnellement toujours inscrit mes enfants à l'école publique, mais je me battrais de toutes mes forces pour le maintien d'un enseignement privé, certes contrôlé, mais libre de son orientation philosophique ou religieuse.

b) Mais l'école publique doit-elle s'ouvrir elle-même à l'enseignement religieux? Doit-il y avoir des « cours de religion »? La question est très délicate, car peut-on définir l'enseignement religieux? S'agit-il d'enseigner les différents catéchismes des différentes religions, d'enseigner l'histoire des religions ou de donner des cours de droit comparé des religions?

Par ailleurs, est-on sûr que toutes les religions le souhaitent? De certains entretiens qu'il m'a été donné d'avoir avec de hauts responsables religieux français, j'ai retiré l'impression que beaucoup s'inquiétaient de savoir quels

* Intervention prononcée lors de la Conférence internationale consultative sur l'éducation scolaire en relation avec la liberté de religion et de conviction, la tolérance et la non-discrimination qui a eu lieu à Madrid, du 22 au 25 novembre 2001.

** Président honoraire de l'Université Panthéon-Assas, ancien membre du Conseil constitutionnel, Paris.

professeurs — désignés par qui? — seraient responsables d'un tel enseignement. Ils craignent qu'un tel enseignement ne soit donné de manière partielle, non objective. Certes, il est envisageable de bien choisir les enseignants, mais **qui formera les formateurs?**

Certaines religions majoritaires craignent sans doute aussi qu'un tel enseignement les banalise en ne leur donnant qu'une place strictement équivalente aux autres.

c) Le problème des **manuels scolaires** pose des interrogations voisines. Il est évidemment hautement souhaitable que les manuels d'instruction religieuse à mettre éventuellement entre les mains des élèves soient rédigés d'une manière consensuelle. Mais ici, la liberté religieuse se heurte à la liberté de la presse et à celle de l'enseignement.

Dans une démocratie, chacun a le droit d'écrire ce qu'il pense et chaque professeur a l'entière liberté de conseiller à ses élèves les livres qu'il estime les meilleurs.

Si l'État se mêle de la rédaction des manuels d'enseignement religieux, attention au risque de la «**pensée unique**»! D'ailleurs, une République laïque comme la France pourrait-elle accepter de se charger de la «révision» éventuelle d'ouvrages religieux et de leur contrôle?

2. L'élève

Chaque élève, chaque étudiant doit pleinement bénéficier de la liberté religieuse.

a) Le problème des signes extérieurs de l'appartenance religieuse est un faux problème. Qui s'offusque que les élèves et les étudiants catholiques portent une croix, les protestants, la croix huguenote et les juifs, la *kippa*? Pourquoi s'offusquerait-on du port du **foulard islamique**? Saisi de cette question, le Conseil d'État français, dans un avis officiel, a fort opportunément rappelé qu'en soit le port d'un tel foulard ne pouvait être interdit de façon générale. Il ne pourrait l'être éventuellement que ponctuellement si dans tel établissement, ce port était utilisé comme l'instrument d'un prosélytisme ostentatoire de nature à troubler la conscience des autres ou servait de prétexte à se voir dispenser de suivre tel ou tel cours. L'ordre public français serait alors atteint et l'interdiction du foulard, légitime.

b) Le problème **du jour de la semaine** réservé dans l'enseignement public à l'exercice privé de la religion devrait être aisément résolu avec un peu de bonne volonté de part et d'autre. Il l'est, à l'heure actuelle, dans de nombreux établissements en France.

c) Il en est de même pour les «**jours d'examen**».

J'ai été président d'une grande université parisienne et je me suis toujours arrangé pour que les examens écrits n'aient pas lieu un jour qui ne pourrait convenir aux uns comme aux autres. Quant aux examens oraux, je ne me suis jamais opposé à la requête d'un étudiant qui, pour des raisons religieuses, voulait changer le jour de son interrogation. Nul ne s'est jamais plaint.

d) Le vrai problème de l'élève n'est d'ailleurs pas aujourd'hui celui de sa liberté religieuse, mais celui de l'inégalité des chances au départ.

On ne pourra jamais empêcher que l'enfant ayant le privilège de naître dans une famille au niveau culturel élevé ait de bien plus grandes chances de devenir un bon élève que celui qui est né dans un milieu défavorisé.

Ce n'est pas un problème religieux mais un problème de niveau et d'éducation. La discrimination n'est pas ici religieuse, mais sociale.

Les fils de la bourgeoisie, qu'elle soit chrétienne, musulmane ou bouddhiste, seront toujours éduqués dans des écoles ou des universités d'un haut niveau où ils se retrouvent entre eux.

Il en résultera nécessairement que les autres, moins nantis, se retrouveront, eux, ensemble dans des établissements où le niveau général sera moins élevé et les chances de grande réussite réduites.

Aucune loi humaine ne peut contraindre au brassage des hommes. C'est là une question de mentalité. Il faut commencer dès maintenant à éduquer l'opinion, pour lui faire comprendre qu'une nation n'est pas la juxtaposition de ghettos fermés sans communication entre eux, mais le rassemblement d'hommes qui doivent se considérer comme des égaux, et cela, dès le début de leur vie.

3. Les parents

Toutes les grandes déclarations de droits internationales disposent que les parents ont le droit de donner à leurs enfants le genre d'éducation et d'instruction qu'ils souhaitent.

Ce droit implique-t-il également celui de choisir pour eux la religion dans laquelle ils devront être élevés ?

Ici, le droit des parents s'oppose à la liberté de l'enfant.

On dira, certes, qu'à leur majorité les enfants pourront toujours changer de religion ou en choisir une pour la première fois. Mais qui ne voit que le choix, au départ, est décisif ! Or, il appartient aux parents. Toutes les études sociologiques menées sur ce point montrent qu'un enfant baptisé dans son enfance dans telle ou telle religion ne la quitte en général pas quelques années plus tard, alors que l'enfant que l'on n'a pas baptisé ou que l'on n'a point initié dans telle religion ou croyance n'en choisit aucune à sa majorité.

La responsabilité des parents est ici essentielle.

Parce que nous avons la chance inouïe d'être, les uns et les autres, quelle que soit notre confession, animés d'une foi ou d'une croyance profonde, nous avons le devoir de transmettre ce don inestimable que nous avons reçu.

Je souhaite de tout cœur que les questions et les incertitudes ou doutes que je vous ai livrés nous aident à progresser ensemble sur le chemin difficile mais nécessaire de la liberté religieuse et de la démocratie. Sur cette route, notre conférence marquera une étape essentielle.

Liberté religieuse et justice*

Rosa Maria Martinez de Codes**



R. M. Martinez de Codes.
Photo IRLA.

I. Préambule

«La dignité de la personne humaine est, en notre temps, l'objet d'une conscience toujours plus vive; toujours plus nombreux sont ceux qui revendiquent pour l'homme la possibilité d'agir en vertu de ses propres options et en toute libre responsabilité; non pas sous la pression d'une contrainte, mais guidé par la conscience de son devoir. De même, ils requièrent que soit juridiquement délimité l'exercice de l'autorité des pouvoirs publics afin que le champ d'une franche liberté, qu'il s'agisse des personnes ou des associations, ne soit pas trop étroitement circonscrit. Cette exigence de liberté dans la société humaine regarde principalement ce qui est l'apanage de l'esprit humain et, au premier chef, ce qui concerne le libre exercice de la religion dans la société¹.» (Déclaration *Dignitatis Humanae* sur la liberté religieuse, Vatican II, 1965.) Les conceptions matérialistes de l'individu ont en effet partiellement échoué, parce qu'elles ne tenaient pas compte de l'apanage de l'esprit humain.

En ce début de troisième millénaire, c'est un fait reconnu que les nations se rapprochent de plus en plus les unes des autres. Des hommes et des

* Intervention présentée lors du Cinquième Congrès mondial de la liberté religieuse, qui s'est déroulé à Manille, Philippines, du 10 au 13 juin 2002 (voir *Conscience et liberté*, n° 63, 2002).

** Lors de cette intervention, professeur à l'Université Complutense, Madrid, et directrice adjointe aux Affaires religieuses, ministère de la Justice, Espagne.

i. Traduction effectuée par le Secrétariat pour l'unité des chrétiens et publiée dans *L'Osservatore Romano* (édition française), le 10 décembre 1965 (N.D.T.).

femmes de cultures et de religions différentes entretiennent des relations plus étroites. Par conséquent, afin que des relations de paix et de compréhension naissent et perdurent pour le bien de l'humanité, il est nécessaire que la liberté religieuse soit universelle et soit partout l'objet d'une garantie constitutionnelle, et que le droit de l'être humain à mener librement sa vie religieuse au sein de la société soit respecté.

II. L'influence de la religion sur le développement du droit international

Le droit de pratiquer librement sa religion ou ses convictions a été fréquemment mis en péril, au cours de l'histoire, et c'est encore beaucoup trop souvent le cas aujourd'hui.

Il est étonnant de constater que les avancées majeures en matière de liberté religieuse dans le monde moderne sont souvent issues, non pas des confessions, mais plutôt des Constitutions, des corps législatifs et des tribunaux¹.

Nombre de nations, y compris la mienne, l'Espagne, sont fondées sur des Constitutions qui elles-mêmes sont enracinées dans la religion. Le dilemme est alors de conserver les valeurs de la majorité tout en respectant les droits des minorités religieuses, ce qui n'est pas facile dans une société en mutation perpétuelle. Pourtant, la règle élémentaire du respect des choix et des droits de l'individu est en fait facile à appliquer, si la volonté politique va dans ce sens.

L'essentiel n'est pas que les lois d'un pays soient définies comme étant religieuses. L'important est que ces lois soient appliquées au bénéfice de tous les citoyens, conformément aux obligations internationales.

Dans de nombreux pays, ce n'est pas le manque de religion qui entraîne des violations du droit à la liberté de religion ou de conviction, mais plutôt le manque de tolérance envers plus d'une religion. La religion en soi ne pose pas de problème, mais les manières dont les religions ont été utilisées et pratiquées au cours de l'histoire.

Permettez-moi de citer l'exemple de mon pays. L'histoire de l'Espagne regorge de croisades contre les infidèles, de persécutions religieuses, d'inquisitions et d'autodafés. Pendant plusieurs siècles, l'Espagne fut un État confessionnel où le catholicisme était religion d'État.

L'évolution positive du Saint-Siège vers une compréhension plus large des droits de l'homme, conformément aux déclarations internationales, s'est conclue par la Déclaration sur la liberté religieuse *Dignitatis Humanae*, au sujet du droit de la personne et des communautés à la liberté sociale et civile en matière de religion, promulguée par le Concile Vatican II le 7 décembre 1965 : «Le Concile du Vatican déclare que la personne humaine a droit à la

1. S. Burr, «The Principle of Religious Liberty and the Practice of States» (1988) 6, in *Dickinson Journal of International Law* 273,241.Traduction libre.

liberté religieuse. Cette liberté consiste en ce que tous les hommes doivent être soustraits à toute contrainte de la part soit des individus, soit des groupes sociaux et de quelque pouvoir humain que ce soit, de telle sorte qu'en matière religieuse nul ne soit forcé d'agir contre sa conscience, ni empêché d'agir, dans de justes limites, selon sa conscience, en privé comme en public, seul ou associé à d'autres².»

Le Concile a ensuite déclaré que ce «droit à la liberté religieuse de la personne humaine» devait être reconnu par le droit constitutionnel qui gouverne la société et doit donc devenir un droit civil.

En conséquence, l'État espagnol, sous le régime du général Franco, a entrepris de protéger la liberté religieuse et a décrété une loi sur la liberté religieuse (Loi 44/1967) par laquelle les dénominations non catholiques acquerraient des droits dont elles avaient été privées depuis des siècles.

Un autre pas en avant dans ce domaine s'est produit lors de l'arrivée de la démocratie et de la promulgation de la Constitution espagnole, le 6 décembre 1978. À cette époque, on a créé les conditions d'existence de la vraie liberté religieuse, conformément aux obligations internationales. L'Espagne n'est plus un État confessionnel, mais les autorités espagnoles, qui «tiennent compte des croyances religieuses de la société espagnole», devront en conséquence maintenir des relations de coopération appropriées avec l'Église catholique et avec les autres confessions³.

Il a résulté de ce principe constitutionnel un important corpus de législation allant de la Constitution de 1978 aux conventions les plus récentes avec diverses minorités religieuses, y compris les accords avec l'Église catholique et la Loi générale sur la liberté religieuse, tout comme les accords avec les trois confessions — protestante, islamique et juive — qui ont été reconnues comme «profondément ancrées» dans notre pays⁴.

L'Espagne est — parmi d'autres pays — un exemple de l'intervention croissante du droit international et des mécanismes internationaux dans la conduite des États.

III. Protection internationale efficace de la liberté de religion ou de conviction

Dans pratiquement tous les systèmes économiques, sociaux et idéologiques, l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction se manifestent et ne se limitent, en aucun cas, à une seule religion ou conviction⁵.

2. Voir

www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vatii_decl_19651207_dig

ou

<http://pages.infinit.net/jclem/Lalibertereligieuse.html> pour la source de la traduction française.

3. A. de la Hera, R. M. Martinez de Codes (éd.), *Spanish Legislation on Religious Affairs*, art. 16, Constitution espagnole, ministère de la Justice, Madrid, 1998, p. 28.

4. *Ibidem*, p. 75-113.

5. A. Amor, *Application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*, U.N. Doc E/CN.4/1995/91, par. 146 (1995).

Les violations du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion peuvent prendre de nombreuses formes. En 1995, le rapporteur spécial des Nations Unies, M. Abdelfattah Amor, a remarqué que la majorité des plaintes qu'il avait reçues concernaient la liberté de choisir sa religion ou sa conviction; la liberté de changer de religion ou de conviction; la liberté de manifester et de pratiquer sa religion ou sa conviction en public et en privé; et le droit des groupes ou des personnes à ne pas faire l'objet de discrimination de la part d'un État ou d'une institution sur la base de sa religion ou de sa conviction⁶.

Il est un fait reconnu que les mesures législatives et les recours légaux sont des moyens cruciaux de prévenir et d'éliminer l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Cependant, les solutions réactives ne suffisent pas. Nous devons nous consacrer davantage aux solutions pro-actives dans le domaine des remèdes non légaux, en particulier l'éducation et l'enseignement, sans oublier le dialogue interreligieux.

1. Mesures législatives

a) *Domaine international*

Je voudrais attirer votre attention sur le grand rôle joué par les Nations Unies dans l'articulation et la légalisation des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier dans le domaine de la liberté religieuse. Bien que la législation internationale en matière de liberté de religion ou de conviction puisse être complétée — par un instrument de droit international spécifique et contraignant —, je souhaite souligner que les normes fondamentales actuelles ont atteint un niveau significatif de consensus et de certitude.

Pour tenter de résumer, nous pouvons passer en revue toutes les dispositions importantes relatives à la liberté de religion ou de conviction issues de l'ensemble impressionnant d'instruments internationaux créés depuis 1945.

En commençant par ce qui est connu sous le nom de *Charte internationale des droits de l'homme*⁷, en passant par la *Déclaration de 1981* jusqu'à la *Convention internationale des droits de l'enfant*, il est évident qu'un ensemble bien complet de normes contraignantes se rapportant à la liberté de religion ou de conviction existe à l'heure actuelle. Ces normes couvrent des domaines tels que les minorités religieuses, l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction et l'éducation religieuse des enfants.

Tous les instruments internationaux relatifs au droit à la liberté de religion ou de conviction rédigent des dispositions qui ont des implications non

6. *Ibidem*.

7. T. Stahnke and J.P. Martin, *Religion and Human Rights: Basic Documents*, Center for the Study of Human Rights, Columbia University, 1998, p. 56-85.

négligeables pour le droit des communautés religieuses à pouvoir utiliser les formes et les structures légales afin de régler leurs affaires.

Alors que les normes existantes au sujet de la liberté religieuse représentent un bon point de départ, les plus grands manquements sont dus à des résistances lors de la mise en pratique. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que les organisations intergouvernementales et les États devraient rendre la mise en pratique prioritaire. Ces dernières années, nous avons pu nous rendre compte que les tentatives de mettre en place des normes en matière de liberté de religion ou de conviction ne sont pas choses faciles. Plutôt que de penser à de nouveaux instruments légaux ou de se concentrer sur des détails dans l'interprétation de ces instruments légaux, nous avons besoin de voir les normes appliquées par les organes internationaux et les gouvernements.

Pour que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme préviennent réellement les violations à grande échelle de la liberté religieuse, ils doivent s'étendre aux actions des organisations privées et aux relations entre individus.

b) Domaine régional

Les droits relatifs à la religion ou conviction sont protégés dans les conventions générales des droits de l'homme adoptées par trois organisations régionales majeures : l'Organisation de l'Unité africaine, l'Organisation des États américains et le Conseil de l'Europe.

Les dispositions des conventions régionales à ce sujet sont très proches de celles de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans la Convention européenne des droits de l'homme, l'aspect de la liberté individuelle occupe une position dominante. L'article 9 de la Convention européenne définit la liberté religieuse comme le droit de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, et énumère longuement les différents moyens protégeant l'expression religieuse⁸. Cet article garantit le droit de l'individu à la non-ingérence de la part des autorités publiques, ce qui semble sous-entendre qu'il y a peu de liens structurels entre la religion et la loi.

La Convention européenne suppose l'existence préalable de dispositions nationales concernant la religion et le droit et n'exprime aucune préférence quant à un modèle particulier de relations entre l'Église et l'État. Néanmoins, l'article 9 exerce une fonction critique envers les lois nationales existantes. Si les cadres législatifs nationaux ne se conforment pas à cette garantie, ils ne peuvent être conservés⁹.

8. J. Duffar, «La liberté religieuse dans les textes internationaux», in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1994, p. 939-967.

9. S.C. Van Bijsterveld, «Religion and the Law: Legal Structures in an International and Comparative Context», in *Church and State Consultation, Conference of European Churches*, Genève, 1998.

L'article 9 garantit également le droit à la non-ingérence en ce qui concerne la religion. Cependant, on a noté des évolutions plus larges dans le domaine de la responsabilité de l'État envers les droits fondamentaux : la responsabilité de respecter, protéger, garantir et promouvoir ces droits. En se fondant sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme, les États agissent pour de multiples raisons : protéger les intérêts publics légitimes (tels que la sécurité publique, l'ordre, la santé ou la moralité), protéger la liberté religieuse et d'autres droits humains de toute ingérence.

Dans certains cas, l'obligation positive d'un État à l'égard de la religion a été reconnue, par exemple, un type d'action positive permettant d'assurer qu'une religion peut réellement être pratiquée. Ainsi dans les cas où l'intolérance religieuse pratiquée par certains citoyens nuit à la liberté d'autres. On pourrait avancer que l'article 9 est transgressé quand un État n'agit pas pour contrer une action privée dont l'objectif est d'inhiber les pratiques religieuses¹⁰.

Nous pouvons donc tirer la conclusion que l'article 9 sert non seulement à garantir la liberté religieuse individuelle, mais a aussi des conséquences sur l'infrastructure légale de la religion¹¹.

En restant dans le domaine régional, je voudrais souligner l'importance de certains documents de l'ancienne Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Les États membres de l'OSCE se sont largement et soigneusement engagés dans le domaine de la liberté de religion ou de conviction. Tous les États de l'OSCE (quarante-trois) sont également tenus par les normes des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, et la grande majorité d'entre eux sont également soumis aux obligations du Conseil de l'Europe en matière de liberté de religion ou de conviction. Le *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine*, adopté en 1990, comprend des dispositions détaillées au sujet de l'action gouvernementale pour condamner et contrôler la xénophobie, l'antisémitisme, la discrimination ou la persécution pour raisons religieuses ou idéologiques, ainsi qu'en matière de droits des minorités nationales¹².

Une fois encore, on peut se demander quels seraient les mécanismes de contrôle et de mise en pratique adéquats permettant d'assurer leur suivi au sein de l'OSCE.

2. Recours légaux

a) Domaine international

À l'heure actuelle, en législation internationale, un comité spécialisé chargé de surveiller l'application des traités fait défaut, à la fois au niveau mondial et régional. Il serait composé de spécialistes du domaine de la

10. Commission européenne des droits de l'homme, 14 juillet 1980, n° 8282/78, DR 21.109.

11. M. D. Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, 1997, chap. 10.

12. Cf. note n° 7, *Religions and Human Rights: Basic Documents*, p. 140-160.

liberté de religion ou de conviction. Ce sont plutôt des mécanismes correcteurs en matière de droits de l'homme qui ont été créés; parmi ceux-ci on retrouve :

- la procédure de rapports des États,
- la procédure de plainte individuelle,
- la procédure de plainte entre États.

Ces procédures sont tout d'abord encadrées par des organes chargés de superviser les traités multilatéraux sur les droits de l'homme¹³.

La Commission des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'occupent des procédures de rapport des États liés au domaine spécifique de la liberté de religion ou de conviction.

La Commission des droits de l'homme (1976) est un organe autonome fondé sur un traité, chargé de contrôler l'application par les États du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif¹⁴.

La Commission s'est occupée de nombreuses questions relatives à la liberté de religion ou de conviction, surtout en rapport avec l'article 18, son interprétation et son application.

La plupart des questions soulevées dans les rapports de la Commission, lors de l'assemblée générale annuelle, traitent de la discrimination de l'État envers certaines religions ou convictions, de la discrimination de l'État envers les adeptes d'une certaine religion ou conviction, du droit à être libre de toute contrainte, de l'interdiction de soutenir la haine religieuse, de l'incitation à l'intolérance religieuse, du droit parental à décider de l'éducation de son enfant, de l'âge auquel les enfants sont libres de choisir leur propre religion ou conviction, de l'objection de conscience, du droit de se réunir et d'entretenir des lieux de culte, de la publication d'écrits religieux, des dirigeants adéquats, des jours de repos, des prisonniers¹⁵.

Les organisations non gouvernementales (ONG) ont parfois la possibilité de travailler en coopération avec la Commission, l'aidant à formuler des questions qu'elle utilisera dans ses investigations¹⁶.

Ces vingt dernières années, les membres de la Commission ont identifié des zones à problèmes où se produisent des restrictions et des violations de l'article 18. Ils ont cherché à clarifier les mesures protectrices et ont suggéré aux États rédacteurs de rapports comment mieux appliquer l'article 18.

13. B. G. Tahzib, *Freedom of Religion or Belief. Ensuring Effective International Legal Protection*, La Haye, 1996, p. 249-421.

14. D. McGoldrick, *The Human Rights Committee: its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, 1994.

15. Pour une enquête approfondie au sujet de cet organe surveillant l'application du traité, voir B. G. Tahzib, note 13, p. 249-375.

16. Y. R. Tyagi, *Cooperation Between the Human Rights Committee and Nongovernmental Organizations: Permissibility and Propositions*, 18 TEX.INT'L L. J. 273, 1983.

Aujourd'hui, la Commission évolue vers une confrontation plus directe avec les États en rapport avec leurs engagements spécifiques et les met en garde contre certaines tendances menant à des restrictions et à des violations de l'article 18.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (1970) est un pionnier parmi les organes existants relatifs aux droits de l'homme. Il a pour tâche de superviser l'application, par les États, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La discrimination fondée sur la race, en tout cas, fait suffisamment l'objet du droit international; c'est son application qui n'est pas satisfaisante. L'interdiction de la discrimination raciale est devenue norme péremptoire en droit international, et la tendance veut qu'on accorde le même statut à la discrimination pour raisons religieuses.

Aujourd'hui, on ressent un réel besoin de protéger les groupes religieux contre une éventuelle discrimination ou persécution¹⁷. Bien que la Convention sur la discrimination raciale ne fasse que brièvement référence à la liberté de religion ou de conviction (premier paragraphe du préambule et article 5, paragraphe d, sous-paragraphe vii), le Comité a progressivement abordé — au cours de ses trente ans d'existence — un large éventail de questions relatives à ce type de liberté¹⁸.

D'un autre côté, les enquêtes du Comité auprès des États signataires illustrent que les discriminations et préjugés raciaux, religieux et ethniques sont sous plusieurs aspects inséparables. Elles soulignent le lien entre identités raciale, religieuse et ethnique.

L'article 4 de la Convention est, en droit international, la disposition la plus claire visant à combattre non seulement la discrimination raciale, mais aussi la haine raciale, toute propagande raciste et les associations à objectifs racistes¹⁹. Cette disposition peut être appliquée à l'interprétation de textes similaires se rapportant à la religion; en conséquence, cette convention internationale est devenue un instrument complémentaire protégeant la liberté de religion ou de conviction et les groupes indigènes.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1987) est le plus récent parmi ces trois organes de surveillance des traités. En tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), il a pour tâche de superviser la mise en pratique du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDCP).

En raison de la place prépondérante qu'occupe l'éducation dans le mandat du Comité, la plupart des questions soulevées par les rapports des États

17. K. Boyle et J. Sheen (éd.), *Freedom of Religion and Belief: A World Report*, 1997; P. Marshall, L. Gilbert, *Their Blood Cries out*, 1997.

18. B. G. Tahzib, voir note 13, p. 375-404.

19. N. Lerner, *Religion, Beliefs, and International Human Rights*, New York, 2000, p. 51-68.

parties avaient trait aux droits parentaux à décider de l'éducation de leurs enfants²⁰. Dans le contexte de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, on s'est demandé si les parents avaient le droit de donner à leurs enfants une éducation religieuse et morale en accord avec leurs propres convictions, et si la liberté de religion ou de conviction avait facilité l'éducation religieuse et morale à l'école. De plus, il a été demandé davantage d'informations sur le rôle des Églises dans l'éducation, surtout sur l'orientation morale des jeunes gens; sur la position de l'éducation laïque; sur l'éducation religieuse en option.

Parmi les trois organes de surveillance de l'application des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme est celle qui s'est le plus occupée de la liberté de religion ou de conviction. En revanche, le comité le plus jeune et le plus âgé se sont préoccupés respectivement plus en détail de certaines questions liées à la liberté de religion ou de conviction, de la discrimination et de l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction et de l'éducation religieuse des enfants. C'est pourquoi il serait logique d'encourager une meilleure coordination entre les organes de surveillance internationaux, afin de prévenir les risques de multiplier inutilement des activités et d'adopter des interprétations divergentes de normes comparables. Chaque organe devrait prendre connaissance de la jurisprudence pertinente des autres organes fondés sur des traités²¹.

En ce qui concerne les « procédures de plaintes individuelles », il est utile de souligner qu'il existe seulement deux voies pour de tels requérants : le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la procédure confidentielle établie par la résolution ECOSOC 1503.

Conformément au Protocole facultatif, un individu ne peut porter plainte auprès de la Commission des droits de l'homme que si sa plainte provient d'un pays ayant reconnu la compétence de cette Commission à recevoir des communications individuelles. L'auteur de la communication doit déclarer être victime de violation par cet État d'un des droits présentés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'objectif de cette procédure était d'établir si un État partie avait rompu ses obligations précisées dans le traité, pas de soulager l'individu. Bien que les conclusions formulées par la Commission prennent pour modèle les décisions judiciaires, elles ne sont pas contraignantes²².

20. B. G. Tahzib, voir note 13, p. 405-421.

21. *Vienna Statement of the International Human Rights Treaty Bodies/ Déclaration de Vienne des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, U. N. Doc. A/CONF. 157/TBB/4, par. 13, 1993.

22. Pour en savoir plus sur les propositions encourageant les États à accepter ces conclusions comme contraignantes, lire *Follow-up on Views Adopted under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, U.N. Doc. A/CONF. 157/TBB/3, para. 15 (1993).

En outre, d'un point de vue général, il est utile de mentionner la procédure «1503». Au moyen de ce mécanisme, les individus et les organisations peuvent soumettre aux Nations Unies des communications ne se référant pas à un traité. Un groupe de travail nommé par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités examine selon une procédure confidentielle ces communications. La Sous-commission ne peut transmettre la communication à la Commission que si la situation révèle apparemment des «violations flagrantes, constantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales». En fait, sa fonction est d'établir si des violations graves ont lieu, et non d'intervenir dans des cas déterminés²³.

Enfin, en ce qui concerne les «procédures de plaintes entre États», le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a le droit de s'occuper de ces plaintes, y compris des plaintes d'un État partie accusant un autre État partie de ne pas respecter les obligations du PIDCP. Jusqu'à présent, le Comité n'a jamais reçu de plainte de ce type²⁴.

b) Domaine régional

Dans le domaine régional, deux conventions régionales internationales majeures — la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention américaine relative aux droits de l'homme — examinent les rapports émanant d'États parties et étudient les communications d'individus dont des droits protégés seraient violés.

Ces deux conventions établissent des tribunaux spéciaux pour les droits de l'homme. Les principes du système européen sont fondamentalement similaires à ceux des Nations Unies, bien que le système européen soit plus efficace à la mise en pratique. En fait, les mécanismes de contrôle et le cadre institutionnel protégeant les droits de l'homme mis en place par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont créé une jurisprudence considérable relative aux droits religieux.

La Cour européenne des droits de l'homme a clairement déclaré que les droits repris dans la Convention européenne créent des obligations pour les États comme l'adoption de mesures en vue d'assurer le respect de la vie privée, même dans la sphère des relations entre individus. Conformément à l'article 25, les individus peuvent porter plainte à Strasbourg en cas de violation des droits de cette convention. La Cour européenne des droits de l'homme a eu à traiter de cas toujours plus nombreux relatifs à la manifestation de droits religieux²⁵, à l'éducation religieuse, à la liberté d'expression, à l'objection de conscience, à des questions médicales, aux droits parentaux,

23. P. Alston (éd.), *The United Nations and Human Rights: A critical Appraisal*, 1992, p. 145-155.

24. K. G. Partsch, «The Committee on the Elimination of Racial Discrimination», in *The United Nations and Human Rights*, note 23, p. 339-368.

25. Manoussakis, 29 août 1996.

à l'emploi, au blasphème et au prosélytisme²⁶. La discipline exercée par la Cour européenne des droits de l'homme a visiblement influencé les tribunaux nationaux de beaucoup de pays européens qui s'étaient écartés de leur vision traditionnelle²⁷.

À titre de comparaison, il existe en Amérique la *Cour interaméricaine des droits de l'homme* chargée de résoudre des conflits, mais peu d'affaires concernant la religion ont retenu l'attention des institutions de surveillance. Elle semble se consacrer à d'autres libertés fondamentales.

Par ailleurs, la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples «garantit la liberté de conscience [...] la pratique libre de la religionⁱⁱ» (article 8). Toutefois, la Commission africaine des droits de l'homme n'est pas parvenue à déterminer clairement ce qui constitue une violation de la liberté de conscience.

Tandis que la liberté de changer de religion ou de conviction est fermement ancrée dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme, son acceptation par nombre d'États demeure très controversée²⁸. Beaucoup d'États islamiques n'acceptent pas formellement l'interprétation de la Commission des droits de l'homme du droit «d'avoir ou d'adopter» une religion comme signifiant le droit de remplacer sa propre religion ou de devenir athée²⁹. L'application de la Char'i'a islamique soulève des questions inquiétantes parce qu'elle entraîne la violation d'autres droits, en punissant, par exemple, l'apostasie et le blasphème par la peine de mort³⁰.

IV. Conclusions

Depuis la création des Nations Unies, la communauté internationale a progressé considérablement vers la consolidation d'un ordre légal visant à assurer le respect et l'observation des droits religieux.

Dans le contexte du rôle joué par la religion sur le plan international, à une époque où les relations entre droits religieux et ordre international sont particulièrement tendues, les gouvernements devraient chercher la manière la plus efficace d'utiliser les mécanismes de mise en pratique existants.

Chaque gouvernement devrait réexaminer le statut des droits de l'homme dans sa juridiction, revoir sa législation constitutionnelle et nationale, ainsi que les règlements, afin de repérer d'éventuels manquements. Les

26. K.V. Greece, 19 avril 1993; Larissis and Others V. Greece, 30 janvier 1998.

27. Johan D. Van Der Vyver, John Witte, *Religious Human Rights in global Perspective: Legal Perspectives*, La Haye, 1996, p. 805-830; R. MacDonald, F. Matscher, H. Petzola (éd.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, 1993, p. 445-463.

ii Source : http://www.droitshumains.org/Biblio/Txt_Afr/Oua_81.htm#1 (N.D.T).

28. J. A. Walkate, «The Right of everyone to change his religion or belief — Some Observations», 30, in *Netherlands International Law Review*, 1983.

29. *Commentaire général* n° 22 au sujet de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1993, par. 5.

30. K. Boyle, *Freedom of Religion and Belief: a World Report*, note 13, p. 9.

Constitutions et les législations nationales devraient, si nécessaire, être adaptées aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et à la liberté de religion ou de conviction.

En outre, il est important d'adopter ou de remettre à jour des dispositions légales à caractère préventif ou curatif, y compris les dispositions concernant les révisions judiciaires et, si besoin est, les sanctions pénales. Ce que dit la loi écrite ne représente pas nécessairement ce qui se fait en pratique. Chaque État devrait fournir un cadre efficace pour remédier aux manquements ou aux violations des droits de l'homme³¹. Cela signifie établir et renforcer les recours administratifs et judiciaires pour les victimes de violations de la liberté de religion ou de conviction auprès des tribunaux compétents et des autres institutions judiciaires. De plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance de processus de conciliation appropriés permettant de résoudre les conflits causés par des actes d'intolérance religieuse et la discrimination, tels qu'un conseil de conciliation nationale et un médiateur vers qui les victimes de l'intolérance religieuse peuvent se tourner si elles ont besoin d'être protégées.

La responsabilité des États mise à part, les groupes religieux et les associations humanistes doivent en priorité consacrer leurs efforts à promouvoir la tolérance et à combattre toutes les formes de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. C'est la condition préalable à tout réel progrès au niveau mondial. Les communautés elles-mêmes doivent changer leur attitude vis-à-vis de leurs frères et sœurs des autres religions ou associations humanistes. La diffusion d'informations, la formation et l'éducation ne sont pas uniquement du ressort de l'État. C'est également l'une des tâches des communautés religieuses. Tous les acteurs de la société civile, et en particulier les organisations non gouvernementales, doivent y participer.

À l'aube d'un nouveau millénaire, nous ne devons pas perdre de vue le devoir universel de l'humanité : vivre ensemble dans le respect, la dignité et la tolérance. Je voudrais, en guise de conclusion, rappeler que la mise en application des droits de l'homme est inséparable de la question plus générale de la promotion du respect de tous les droits de l'homme. M. Abdelfattah Amor, le rapporteur spécial, a déclaré que « les actions visant à promouvoir le respect des droits de l'homme doivent comprendre des mesures pour établir, renforcer et protéger la démocratie en tant qu'expression politique des droits de l'homme et, parallèlement, des mesures pour endiguer et éliminer progressivement la pauvreté, promouvoir le droit des individus et des peuples au développement comme une expression des droits de l'homme et de la solidarité humaine dans le domaine économique, social et culturel³² ».

31. Déclaration de Vienne et programme d'action, U.N. Doc. Pt. I, par. 27 (1993).

32. A. Amor, Application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, E/CN.4/1997/91, 30 décembre 1996, par. 83.

Le prosélytisme religieux au sein de l'entreprise

Alain Garay*

«La requérante, membre de l'Union russe des Églises chrétiennes évangéliques, juge à la cour de district de Noïabrsk [...] fut finalement démise de ses fonctions au motif qu'elle avait "porté atteinte à sa réputation de juge" et abusé de ses fonctions pour faire du prosélytisme [...] De nombreux témoignages et plaintes émanant d'agents de l'État et de particuliers ont permis de constater que la requérante avait notamment recruté des collègues de la même confession religieuse, avait prié en public lors d'audiences et promis à certaines parties une issue favorable à leur affaire si elles rejoignaient sa communauté religieuse; de plus, ces activités ont entraîné des retards dans le traitement des affaires et un certain nombre de demandes de récusation à l'encontre de l'intéressée [...] Si l'on admet l'existence d'une certaine marge d'appréciation à cet égard, les raisons invoquées par les autorités sont suffisantes pour justifier l'ingérence.»

Décision d'irrecevabilité rendue le 8 février 2001 par la Cour européenne des droits de l'homme — affaire Pitkevich contre la Russie

Le quotidien *Le Monde* révélait, dans son édition en date du 21 mars 2003, que les forces armées américaines avaient remis à leurs soldats mobilisés par le conflit contre l'Irak un petit manuel intitulé *Soldiers' Guide in the Republic of Iraq* (Le guide du soldat en République irakienne). Les militaires américains étaient ainsi avertis sur le sujet de la religion «totalement à proscrire, de même que tout prosélytisme» [...] L'entreprise militaire, tout comme l'entreprise en général, pose de nombreuses limites à la liberté de manifester ses croyances [...] Mais qu'entend-on par «entreprise»? Par «prosélytisme¹», par «prosélytisme religieux»?

La difficile conciliation entre les libertés du citoyen et le principe de subordination du salarié a subi depuis une dizaine d'années plusieurs évolutions. Le professeur Jean-Emmanuel Jay en discerne plusieurs raisons, dont la loi, depuis 1992, a pris acte, de ce que dorénavant, sur le plan culturel, les jeunes générations ont pleinement intégré la remise en cause d'une autorité fondée

*Avocat à la Cour d'appel de Paris, chargé de cours à la faculté de droit d'Aix-Marseille III.

1. Selon Le dictionnaire *Le Petit Robert*, par prosélytisme on entend le «zèle déployé pour répandre sa foi». Cette notion est à géométrie variable selon la qualité de l'auteur. Qualifié de tentative de convaincre autrui, elle devient «embrigadement» ou «bourrage de crâne» pour d'autres [...] Gaston Piétri, prêtre catholique, écrit que «la propagande rencontre une méfiance généralisée. Et la propagande est redoutée comme l'un des pires agents d'aliénation» (*La Croix*, 17 juin 2003, p. 25 – Voir la note 28, *infra*). Nous écartons volontairement de cette étude les questions liées au port des signes religieux et celles concernant les «entreprises de tendance».

sur la seule place hiérarchique, de l'école à l'entreprise : «L'article L 120-2 du Code du travail a consacré une mutation de statut du salarié, subsidiairement citoyen, à celui de citoyen salarié ("Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché")². »

Le monde de l'entreprise, lieu de production collective, constitue un espace en soi favorable aux manifestations des opinions personnelles, garanties au titre des formes contemporaines d'expression des libertés des salariés dans le cadre des institutions représentatives du personnel. Et «l'évolution de la parole dans l'entreprise» s'est progressivement accompagnée de l'implication des salariés, instrument d'optimisation de la production (groupes d'expression), condition de la qualité de la production (cercles de qualité) et garanties pour l'hygiène et la sécurité (CHSCT)³. Mais cette participation des employés s'arrête là où débute la préservation de l'intérêt de l'entreprise. Toute la difficulté réside dans l'évaluation et la définition même de «l'intérêt» de l'entreprise, ce que le texte précité du Code du travail tente de circonscrire en référence à «la nature de la tâche à accomplir». La liberté idéologique de l'employé emporte donc la neutralité de l'employeur au regard des croyances et convictions de l'employé dans les limites des tâches à accomplir. Ainsi, par-delà la volatilité des définitions de «prosélytisme religieux» et d'«intérêt de l'entreprise», la loi, sous le contrôle éventuel du juge, aménage une certaine neutralité de l'entreprise qui garantit la manifestation nuancée des croyances religieuses en son sein (partie I). En revanche, lorsque l'entreprise devient la cible ou l'agent du «prosélytisme religieux» abusif, les cours et tribunaux, rarement saisis de telles situations, en sanctionnent ses auteurs, sans états d'âme (partie II).

I. Le «prosélytisme religieux» face aux exigences des intérêts de l'entreprise, objet des libertés des employés

A. L'exercice et la manifestation des convictions ou des croyances religieuses au sein de l'entreprise sont admis

1. Le principe de la liberté d'exprimer sa foi au sein de l'entreprise

Sans qu'il soit utile de définir la notion polysémique de «religion» dans une République qui n'en professe ni n'en reconnaît aucune (article 2 de la Loi du 9 décembre 1905), il revient de rappeler constamment l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, en ce qu'il dispose que «nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi». De sorte qu'en assurant la «liberté de conscience», la République garantit,

2. «Les limites à la liberté d'expression des cadres», in *Le Monde*, 19 novembre 2002.

3. Daniel Mothé, «L'évolution de la parole dans l'entreprise», in *France : les révolutions invisibles*, Calmann-Lévy, 1998.

même au sein de l'entreprise⁴, l'expression de sa foi religieuse. C'est bien au nom de la liberté d'expression qu'est donc protégé l'exercice du droit de manifester ses croyances et partant de convertir autrui⁵.

L'arrêt fondateur rendu le 25 mai 1993 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire concernant la répression pénale en Grèce du témoignage religieux de Minos Kokkinakis a jeté une lumière particulière sur le dispositif européen de la liberté de religion⁶. Arrêté plus de soixante fois pour prosélytisme et ayant subi plusieurs internements et emprisonnements dans diverses îles de la mer Égée (§ 6), Minos Kokkinakis, témoin de Jéhovah, a été le premier requérant à contester la législation grecque de 1938-1939 réprimant le prosélytisme en Grèce. Par prosélytisme, l'article 2 de la Loi n° 1672/1939 définit « toute tentative directe ou indirecte de pénétrer dans la conscience religieuse d'une personne de confession différente (*heterodoxos*) dans le but d'en modifier le contenu, soit par toute sorte de prestation ou promesse de prestation ou de secours moral ou matériel, soit par des moyens frauduleux, soit en abusant de son inexpérience ou de sa confiance, soit en profitant de son besoin, de sa faiblesse intellectuelle ou de sa naïveté ». Statuant sur la conventionnalité des condamnations pénales subies par Minos Kokkinakis, la Cour européenne prit soin de rappeler : « Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention [...] Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle "implique" de surcroît, notamment, celle de "manifester sa religion". Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses. Aux termes de l'article 9, la liberté de manifester sa religion ne s'exerce pas uniquement de manière collective, "en public" et dans le cercle de ceux dont on partage la foi; on peut aussi s'en prévaloir "individuellement" et "en privé"; en outre, elle comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un "enseignement", sans quoi du reste "la liberté de changer de religion ou de conviction", consacrée par l'article 9, risquerait de demeurer lettre morte » (§ 31). Dans son opinion

4. Les limitations imposées aux manifestations en question relèvent donc du législateur et non d'arguments de circonstance, de pure opportunité, des tendances, de l'air du temps [...] Voir Patrice Rolland, « Ordre public et pratiques religieuses », in *La protection internationale de la liberté religieuse*, Bruylant, J.-F. Flauss (éd.), 2002.

5. Il y va d'une liberté publique : Jean Rivero, *Les libertés publiques dans l'entreprise*, Dr. soc. 1982, p. 421 et s.; G. Lyon-Caen, *Rapport sur les libertés publiques dans l'emploi*, Doc. française, Coll. Rapports officiels, févr. 1992.

6. François Rigaux, *L'incrimination du prosélytisme face à la liberté d'expression*, RTDH, 1994, p. 144-150; Vincent Berger, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Sirey, 7^e édition, 2000, p. 435 et s.; Hélène Surrel, *La liberté religieuse devant la Cour européenne des droits de l'homme*, RFDA, 1995, p. 582 et s.; Alain Garay, *Liberté religieuse et prosélytisme : l'expérience européenne*, RTDH, 1994, p. 9 et s.; Nicolas Valticos, *Le premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté de religion*, Mélanges G. C. Vlachos, Sakkoulas-Bruylant, 1995, p. 551 et s.

partiellement concordante, le juge français Louis-Edmond Pettiti expliquait que « [...] le croyant doit pouvoir communiquer sa foi et sa conviction dans le domaine religieux comme dans le domaine philosophique [...] La liberté de religion et de conscience implique bien l'acceptation du prosélytisme [...] C'est un droit pour le croyant ou le philosophe agnostique d'exposer ses convictions, de tenter de les faire partager et même de tenter de convertir son interlocuteur. *Mutatis mutandis*, le droit européen des religions inscrit donc le droit du travail dans une "philosophie personnaliste des libertés fondamentales, afin de sauvegarder la composante humaine de l'entreprise et, par là, les valeurs essentielles à la dignité du travail"⁷. » Pour autant, à la suite de son arrêt Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve Tsedek en date du 27 juin 2000, selon le professeur Jean-François Flauss, avec qui nous partageons les précautions, « la Cour n'entend pas entrer dans une logique d'exacerbation du droit à la différence. Si la liberté de religion constitue l'une des assises d'une société démocratique au sens de la Convention, la Cour n'a pas pour autant versé dans une politique jurisprudentielle fondée sur une conception hypertrophiée de la liberté de religion⁸ ».

2. Les cadres constitutionnels et légaux de prise en compte des croyances religieuses au sein de l'entreprise

L'alinéa 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 édicte : « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. » L'article précité L 120-2 du Code du travail a consacré, par conséquent, le principe du respect des libertés de croire de l'employé même placé dans une situation de subordination juridique au sein de l'entreprise. Ce dispositif protecteur, d'ordre constitutionnel et législatif, s'organise autour du principe de non-discrimination (articles L 122-35 — règlement intérieur —, et L 122-45⁹ — conditions d'embauche)¹⁰ qui a pour corollaire la neutralité de l'entreprise face à la liberté de convictions et de croyances de l'employé. La distinction constitutionnelle établie entre « travail » et « emploi » souligne que sont aussi bien visées les fonctions publiques que les situations salariales ou libérales. La notion même d'« entreprise » est donc à considérer ici au sens large du point de vue des protections

7. Georges Dole, *La liberté d'opinion et de conscience en droit comparé du travail*, LGDJ, Bibl. dr. soc., tome 25, 1997, p. 6.

8. AJDA, 20 décembre 2000, 1014-1015.

9. « Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement, aucun salarié ne peut être sanctionné ou licencié en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de sa situation de famille, de son appartenance à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses [...] ». V. Thierry Massis, *La liberté de conscience, le sentiment religieux et le droit pénal*, D 1992, Chr. 113.

10. Danielle Lochak, *Réflexions sur la notion de discrimination*, Dr. soc. 1987, p. 778 et s. ; Guy Aurenche, *La lutte contre l'attitude discriminatoire*, RDP, 1990, p. 1297 et s.

en question¹¹. De sorte que c'est donc bien sur le terrain constitutionnel et celui des droits de la personne dans ses relations avec des tiers qu'il faut se placer, alors même que les cours et tribunaux ignorent régulièrement ce fondement¹².

S'agissant de l'extériorisation des convictions et des croyances religieuses, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame : «La libre communication des pensées et des opinions est l'un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.» Encore une fois, ce principe à valeur constitutionnelle constitue le fondement et la garantie du prosélytisme religieux au sein de l'entreprise dès lors que, associé à la condition de neutralité idéologique de l'entreprise et de l'entrepreneur, l'employé dispose ainsi de la liberté de convictions et de croyances. Cette situation autorise dès lors l'employé à exprimer ses croyances et ses opinions dans le cadre de la relation de travail ou d'emploi, par exemple, au cours d'une conversation privée, sans que ce comportement porte atteinte aux tiers ni à l'exécution de ses tâches (*infra*)¹³.

B. *A priori*, l'intérêt de l'entreprise ne compromet pas la liberté de témoigner sa foi à des fins de conversion religieuse

1. La recherche d'un difficile équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et l'intérêt de l'entreprise

La loi a aménagé des cadres spécifiques d'expression des salariés au sein des entreprises à l'abri des sanctions ou des licenciements fondés sur les opinions émises à ce titre (article L 461-1 et 2 du Code du travail — contenu, conditions d'exercice et organisation du travail). En revanche, aucun texte ne vient encadrer la manifestation des convictions et des croyances religieuses, ni le prosélytisme religieux, à l'exception des limites générales fixées par l'article L 122-2 du Code du travail visant «la nature de la tâche» et la proportionnalité des restrictions «au but recherché». Par ailleurs, aucun texte juridique ne définit de façon explicite la notion d'«intérêt de l'entreprise». D'aucuns s'interrogent sur l'opportunité d'améliorer le régime du droit d'expression individuelle au sein de l'entreprise¹⁴. On reconnaît cependant que l'entreprise, enjeu de pouvoir et d'autorité, n'est ni une agora, ni une tribune, encore moins une chaire. Le pouvoir directorial de l'entrepreneur est ici déterminant — on songe à l'édiction du règlement intérieur,

11. Voir le *Code constitutionnel*, commenté et annoté par M. de Villiers et Th. S. Renoux, Litec, 2001, p. 197.

12. Pour une analyse de la théorie dite de «l'écran législatif», lire Louis Favoreu et Thierry S. Renoux, *Contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Sirey, 1992, 36.

13. Voir Cons. d'État, 25 janv. 1989, *Société ind. Teinture et apprêts*, Dr. soc. 1990, 786, concl. J. de Clausade; JCP éd. G, 1989, IV, p. 84.

14. O. de Tissot, *Pour une meilleure définition du régime juridique de la liberté d'expression individuelle du salarié*, Dr. soc., 1992, p. 952 et s., *Ibid.* 1994, p. 353.

acte unilatéral du chef d'entreprise — ainsi que la forme que revêt le prosélytisme religieux. Georges Dole souligne fort justement que « s'agissant du droit d'expression, ses limites n'apparaissent-elles pas plus sûrement définies par un exercice abusif, que par la recherche d'un équilibre incertain entre la liberté du salarié et l'intérêt de l'entreprise? Malgré la fragilité de son fondement théorique, l'abus de droit présente le mérite d'offrir une justification objective : la réalité d'une faute commise sans intérêt légitime et avec l'intention de nuire¹⁵. » Le contentieux de la légalité des règlements intérieurs des entreprises dispose que l'employeur ne saurait disposer d'un pouvoir général d'interdiction de l'expression des convictions et des croyances religieuses¹⁶. Dès lors, c'est donc au cas par cas, en fonction des circonstances particulières à chaque entreprise et à sa situation sociale et économique, qu'un fragile point d'équilibre pourra être trouvé entre libertés de l'entreprise et libertés de l'employé¹⁷. Les limitations des manifestations extérieures de la foi de l'employé restent proportionnelles à leurs incidences sur l'exécution de la prestation de travail.

2. «L'intérêt de l'entreprise», sous le contrôle du juge, n'est pas une notion incantatoire

Dès lors que la subordination de l'employé envers l'entreprise se limite à la seule exécution de la prestation de travail ou à l'emploi, toute sanction, tel un licenciement économique, doit satisfaire à trois conditions posées par la Cour de cassation : la nature des fonctions exercées, la finalité propre de l'entreprise¹⁸ et un trouble caractérisé et objectif que le comportement de l'employé a causé à celle-ci¹⁹. Ainsi jugé que : « Il ne peut être procédé à un licenciement dont la cause objective est fondée sur le comportement du salarié qui, compte tenu de la nature de ses fonctions et de la finalité propre de l'entre-

15. Précité, p. 59,60.

16. Cons. d'État, 25 janv. 1989, précité.

17. Pour Dominique Laszlo-Fenouillet : « Il est pourtant difficile de critiquer le législateur qui ne pouvait guère que donner aux autorités de contrôle une directive pour trancher en fonction de chaque espèce entre des intérêts contradictoires. Reste qu'une telle solution entraînant « une marge appréciable d'incertitude » (G. Lyon-Caen) est source d'imprévisibilité et risque d'amener des interprétations divergentes selon l'autorité de contrôle (B. Teyssié, *Les libertés des travailleurs dans l'entreprise*, JCP 1983, I, 14017, p. 373). « L'autonomie de conscience du salarié doit parfois céder devant l'intérêt de l'entreprise. Mais il faut prendre garde à ne pas admettre « une conception bien écrasante de l'entreprise » (M. Despax, *La vie extra-professionnelle du salarié et son incidence sur le contrat de travail*, JCP 1963, I, 1176) : *La conscience*, LGDJ, Biblio. Dr. privé, tome 235, 1993, notes 202 et 203.

18. Nous n'étudions pas ici la situation qui, par dérogation à l'article L 122-45 du Code du travail, justifie un licenciement pour motif idéologique au bénéfice de l'entreprise de tendance, structure ayant pour but la défense ou la promotion d'une doctrine ou d'une éthique telles qu'écoles, hôpitaux, associations, fondations « confessionnelles » : voir l'arrêt dit *Dlle Fischer*, Soc. 20 nov. 1986, Dr. soc. 1987, 375, note J. Savatier; JCP 1987, II, 20786, note T. Revet; Paris, 29 janv. 1992, Dr. soc. 1992, 335. Voir Georges Dole, précité, p. 127 et s.

19. M.-C. Escande-Varniol, *Les éléments constitutifs d'une clause réelle et sérieuse de licenciement pour motif extra-professionnel*, Rev. jur. soc. (F. Lefebvre), 7/1993, 408.

prise, a créé un trouble caractérisé au sein de cette dernière» et qu'«un licenciement pour cause inhérente à la personne du salarié doit être fondé sur des éléments objectifs» (Soc., 20 novembre 1990, Bull. civ. V, n° 597). Dans son arrêt précurseur en date du 25 janvier 1989 (précité, note 13), le Conseil d'État a adopté une méthode pragmatique et objective pour censurer un règlement intérieur qui interdisait «les discussions politiques ou religieuses et, d'une manière générale, toute conversation étrangère au service». La Haute juridiction a ainsi fait une application anticipée du dispositif adopté dans le cadre de la Loi n° 82-689 du 4 août 1982 et inscrit dorénavant à l'article L 122-35 du Code du travail qui dispose que le règlement intérieur «ne peut comporter de dispositions lésant les salariés dans leur emploi ou leur travail, en raison [...] de leurs opinions ou leurs confessions». Pour le Conseil d'État, les dispositions du règlement intérieur précitées, «excèdent, eu égard à l'atteinte qu'elles portent aux droits de la personne, l'étendue des sujétions que l'employeur pouvait édicter en vue d'assurer le bon ordre et la discipline dans l'entreprise ainsi que la bonne exécution de certains travaux exigeant une attention particulière». Dans cette affaire, le commissaire du gouvernement, Josselin de Claussade, avait expliqué que si le silence avait été une condition indispensable au bon fonctionnement de l'atelier ou d'un matériel, les dispositions du règlement intérieur en cause auraient pu être justifiées.

En pratique, les décisions des cours et tribunaux dans le domaine de la liberté d'expression et de la manifestation de la foi au sein de l'entreprise sont rarissimes. Ce constat, à la lumière des enseignements de l'arrêt du Conseil d'État du 25 janvier 1989, permet-il de conclure qu'en droit français, les employés ne sont pas autorisés «à mener à l'intérieur de l'entreprise une action de propagande, d'endoctrinement religieux [...]»²⁰ ? Cette question appelle des approfondissements tant l'entreprise ne constitue ni un «espace de recrutement» ni une terre d'évangélisation.

II. Le «prosélytisme religieux», objet d'entreprises sanctionnées

A. Le travail ou l'emploi mis en cause par le «prosélytisme religieux» trompeur, déloyal et abusif

1. La tromperie et la déloyauté sanctionnés

La nature même du régime juridique de la relation de travail ou d'emploi est susceptible d'être mise en cause en raison de certains procédés du «prosélytisme religieux». Ainsi jugé, en matière civile (article 1134, alinéa 3 du Code civil), le 23 janvier 1998, par la Cour d'appel de Versailles, en présence d'agissements prosélytes imputés à un membre de l'Église de scientologie qui avait tiré profit d'un stage de formation de façon qualifiée de «déloyale» (affaire *Cassan*). La résiliation du contrat de prestation de

20. Mailys Couffin-Kahn, *La place des convictions religieuses du salarié lors de l'exécution de son contrat de travail*, Droit ouvrier, juin 1999, p. 241.

services a ici été prononcée dès lors que, selon la Cour, le cocontractant «n'exécute pas sa mission avec loyauté et bonne foi²¹». Pour certains auteurs, «[...] la déloyauté dans le prosélytisme débouche sur la déloyauté dans les rapports contractuels²²». Ici, la conclusion d'un contrat est entachée en référence à l'instrumentalisation et au détournement de la prestation, dénaturée en raison des méthodes non prévues initialement par les cocontractants et qui, manifestement, ne sont pas liées à l'objet même du contrat. Il y a ici, d'une certaine façon, «erreur sur la marchandise». Rien, lors de la formation ou de la conclusion du contrat, ne prévoyait le recours au «prosélytisme religieux». Des circonstances tirées du contenu du stage organisé par M. Cassan, les juges versaillais relevaient que l'intéressé «savait pertinemment qu'un tel comportement (le prosélytisme) dépassait les limites dans lesquelles un formateur [...] doit se cantonner, puisqu'il demandait à ses interlocuteurs de ne rien dire à leur entourage et à leur employeur des propos qui leur étaient tenus (c'est-à-dire des actes de pression) ». Cette affaire civile est à rapprocher du contentieux tranché en matière sociale, le 22 mars 2001, par un arrêt de la Cour d'appel de Versailles à la suite du licenciement de salariés ayant refusé de participer à un séminaire au contenu controversé (affaire *Petitjean contre Société Essor Optique*)²³. Au cas d'espèce, il s'agissait d'un séminaire professionnel organisé à l'intention de ses vendeurs par un directeur commercial, «membre d'une association répertoriée par des commissions parlementaires belge et française pour ses pratiques sectaires», dont son épouse et deux salariés de l'entreprise étaient eux-mêmes membres. Selon certains salariés, il résultait des séminaires antérieurement organisés qu'ils étaient l'occasion d'une «autoculpabilisation publique des participants et leur apparaissaient comme relevant de la manipulation psychologique [...] qu'avait cours une phraséologie qui ne pouvait pas ne pas amener les destinataires de ces formations à s'interroger sur leur objet [...] Les inquiétudes et interrogations des salariés s'étant exprimées en termes courtois, mesurés et positifs, et en l'absence de personnes étrangères à la société, compte tenu de la gravité du problème soulevé, les salariés n'ont pas abusé de leur liberté d'expression dans l'entreprise, liberté à laquelle il ne peut être apporté que des restrictions justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché. Le licenciement des salariés ayant refusé de participer au séminaire litigieux ne repose, en conséquence, sur aucune cause réelle et sérieuse.»

21. Christophe Willmann, *La bonne foi contractuelle et les convictions religieuses*, JCP 1999, 27 mai 1999, n° 21, JCP E 1998, n° 20-21, p. 781; Bull. inf. C. cass., 15 sept. 1998, n° 981.

22. Christophe Willmann, précité, p. 900.

23. Bull. inf. C. cass., 2^e trim. 2001, n° 174, p. 38; Paris, 28 septembre 1993, Juris-Data n° 022979 cité par Jean-Pierre Desideri, «Les discriminations dans le choix de son cocontractant», in *Droit et Patrimoine*, n° 60, mai 1998, p. 54.

Du point de vue pénal, le délit de tromperie relatif à une prestation de service dénaturée a été sanctionné à la suite d'un stage de formation professionnelle organisé par un membre de l'Église de scientologie. En l'espèce, « en omettant d'informer les candidats que la société exploitant le centre de formation aux métiers de la vente était sous l'obédience de l'Église de scientologie, le gérant les a trompés sur l'une des qualités substantielles des prestations de services fournies [...] Le caractère neutre ou orienté d'un enseignement est, pour un candidat, une de ses qualités substantielles, tant en raison de son influence déterminante sur la nature de la formation dispensée que de la destination des fonds réclamés à l'inscription²⁴. » Sont ici réprimés non seulement les effets tirés de l'appartenance à un mouvement tel que l'Église de scientologie, mais aussi le défaut d'information trompeur sur le caractère « orienté » d'un enseignement dispensé au titre de la formation professionnelle²⁵ (on relèvera que dans l'affaire *Cassan*, contentieux civil, la même Cour d'appel de Versailles avait pris acte de ce qu'« il n'est pas reproché à M. Cassan [...] d'appartenir à l'Église de scientologie, ce qui relève de sa liberté de conscience, ni d'avoir fourni une prestation de mauvaise qualité, mais seulement d'avoir utilisé la session de formation pour inciter ses interlocuteurs à partager ses idées philosophiques et rejoindre l'organisation à laquelle il adhérerait, détournant ainsi l'objet du contrat » (dans le cadre du traitement judiciaire de ces affaires, le va-et-vient entre « appartenance convictionnelle » et « méthodes convictionnelles » est constant²⁶).

2. Au sein de l'entreprise, les « pressions de conscience » abusives sont punissables²⁷

Le caractère polysémique de la notion de prosélytisme — qu'on l'appréhende en termes d'évangélisation, de mission, d'apostolat, de sacerdoce, de colportage, de propagande, de racolage, de démarchage, d'endoctrinement, de « colonisation des esprits », de bourrage de crâne, de manipulation, etc. — renvoie fondamentalement aux modalités de transmission du message reli-

24. Cass. crim., 15 novembre 1990, *Pouteau*, Bull. crim., n° 386; JCP 1991, IV, p. 70.

25. L'article 225-2 du Code pénal sanctionne les actes discriminatoires de nature à entraver l'exercice normal d'une activité économique en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une « religion déterminée ».

26. En réalité, dans ces affaires sensibles, parce que porteuses du stigmat social de la « secte », les suites symboliques et pratiques de la « mise en examen parlementaire » (voir les deux rapports d'enquête parlementaire sur les sectes de 1996 et 1999) sont toujours pernicieuses : voir l'ouvrage du psychothérapeute Bernard Lempert intitulé *Le retour de l'intolérance – Sectarisme et chasse aux sorcières* (Bayard, 2002) qui expose à sa façon les graves dérives de l'ostracisme social résultant de la politique de lutte contre les sectes en France (l'intéressé a fait les frais de la polémique politique et sociale sur les « sectes » dans le cadre de ses interventions professionnelles au sein de l'Association *L'Arbre au milieu*).

27. Lire Dominique Laszlo-Fenouillet, *La conscience*, LGDJ, Bilio. Dr. privé, tome 235, 1993, p. 264 et s.

gieux²⁸. Cet échange peut être source de pressions qui contreviennent aux droits et libertés d'autrui (il est aussi l'objet des qualifications des activités en droit du travail et en droit social, sous la «pression» des administrations chargées de l'application des lois et règlements²⁹!). Dans son arrêt *Kokkinakis contre Grèce*, la Cour européenne avait ainsi distingué «le témoignage chrétien du prosélytisme abusif» :

- «– le premier correspond à la vraie évangélisation qu'un rapport élaboré en 1956, dans le cadre du Conseil œcuménique des Églises, qualifie de “mission essentielle” et de “responsabilité de chaque chrétien et de chaque Église”;
- »– le second en représente la corruption ou la déformation. Il peut revêtir la forme d’“activités offrant des avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir des rattachements à une Église ou exerçant une pression abusive sur des personnes en situation de détresse ou de besoin”, selon le même rapport, voire impliquer le recours à la violence ou au “lavage de cerveaux” ; plus généralement, il ne s'accorde pas avec le respect dû à la liberté de pensée, de conscience et de religion d'autrui» (§ 48).

De fait, on distingue ainsi traditionnellement le «*cas de conscience*», tension personnelle et individuelle, expression d'un conflit interne à la personne, de la «pression de conscience», qui se définit à l'extérieur de la personne et peut causer une atteinte à la conscience d'autrui. Le discours d'opposition au «prosélytisme religieux» met souvent en scène la figure de la victime en recourant à la logique infantilisante, situation menaçante contre laquelle nous devrions être prévenus. L'entreprise et l'entrepreneur assurent-ils de ce point de vue un rempart protecteur contre les pressions de conscience en matière religieuse? Ou bien sont-ils à leur tour victimes des stratégies d'instrumentalisation et de détournement des «prescripteurs d'opinion» en matière religieuse? Quelle que soit la situation en cause, l'évaluation de ces situations appelle une pesée minutieuse des intérêts en présence, un examen circonstancié des faits en question et une rigoureuse analyse des principes juridiques en jeu. C'est à une telle appréciation *in concreto* que s'est livrée la Cour européenne dans l'affaire *Kokkinakis* : «Au demeurant la Cour n'a pas à définir *in abstracto* le prosélytisme abusif [...] La Cour relève que les juridictions grecques établirent la responsabilité du requérant par des

28. On notera la difficulté à circonscrire les modalités d'expression des convictions et des pratiques dans le domaine de la conscience : ainsi, ne peut se prévaloir des protections issues de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, «une profession de prétendue foi religieuse qui n'était en réalité qu'un argument de vente dans des annonces à caractère commercial» : CEDH, 5 mai 1979, *X. et Église de Scientologie contre Suède*, 7805/77, DR 16/78. Voir Gérard Gonzalez, *La Convention européenne des droits de l'homme et la liberté des religions*, Economica, 1997; et Jean Duffar, *Religion et travail dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et des organes de la Convention européenne des droits de l'homme*, RDP1993, p. 695-718.

29. Voir l'ouvrage de base de Georges Dole, *Les professions ecclésiastiques — fiction juridique et réalité sociologique*, LGDJ, Biblio. Dr. soc., tome 24, 1987 : voir ses explications sur le «colportage biblique» (p. 273 et s.)

motifs qui se contentaient de reproduire les termes de l'article 4, sans préciser suffisamment en quoi le prévenu aurait essayé de convaincre son prochain par des moyens abusifs. Aucun des faits qu'elles relatèrent ne permet de le constater. Dès lors, il n'a pas été démontré que la condamnation de l'intéressé se justifiait, dans les circonstances de la cause, par un besoin social impérieux. La mesure incriminée n'apparaît donc pas proportionnée au but légitime poursuivi, ni, partant, «nécessaire, dans une société démocratique», «à la protection des droits et libertés d'autrui» (§ 48 et 49).

On l'aura compris, l'invocation d'une pression même de conscience n'est pas en soi une justification de nature à sanctionner un acte qualifié hâtivement d'agissement prosélyte abusif. Ainsi, le tribunal administratif de Versailles, par un jugement en date du 20 avril 2000, a-t-il annulé un arrêté municipal par lequel un maire avait infligé un blâme à un agent communal au motif que l'intéressé aurait fait preuve d'une attitude inacceptable pendant ses heures de travail : « Considérant qu'il est constant que M^{me} M. a remis à un collègue, dans une enveloppe à en-tête de la mairie de La-Celle-Saint-Cloud, une publication des témoins de Jéhovah; que cette transmission faisait suite à une conversation qu'ils avaient eue le 13 septembre 1997 au domicile de cet agent; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cet agent ait subi une pression morale de la part de M^{me} M. ³⁰ »

B. L'entreprise religieuse prosélyte, l'institution sous le regard du droit

1. Les rigueurs judiciaires des «entreprises sectaires» prosélytes

L'archétype contemporain de «l'entreprise religieuse ou pseudo-religieuse prosélyte» est le modèle de la «secte» pour lequel le rapport d'enquête parlementaire *Les sectes en France*, mis en distribution le 10 janvier 1996, faisait état du «caractère insidieux de la dérive sectaire, car il est difficile de tracer une frontière entre le fonctionnement "légitime" et la zone dangereuse, c'est-à-dire entre : la libre adhésion et le groupe coercitif [...], l'engagement et le fanatisme [...], l'appartenance loyale à un groupe et l'allégeance inconditionnelle, la persuasion habile et la manipulation programmée, le langage mobilisateur et le néologisme (la "langue de bois")³¹.» Certains tribunaux n'ont pas hésité à franchir le Rubicon de cette « mise en examen parlementaire » en jugeant, s'agissant d'un mouvement présent sur la liste des 173 «sectes» retenues par les députés, qu'« une personne qui reconnaît appartenir à la religion aumiste, "fondée par le seigneur Hamsah Manarah" et qui exprime un certain prosélytisme sur ce point, ne peut être regardée comme présentant des garanties de neutralité suffisantes, exigées pour l'accueil et l'épanouissement des mineurs confiés aux assistantes maternelles.

30. *M^{me} M. contre Commune de La-Celle-Saint-Cloud*, requête n° 975872, inédit.

31. Page 12.

[...] En dépit du fait qu'aucune faute ne lui ait été reprochée, le retrait de son agrément d'assistante maternelle ne méconnaît pas la liberté de religion, ni le principe de laïcité, et n'est pas entaché d'erreur d'appréciation³².» Le *Courrier juridique des affaires sociales*, bimestriel d'information juridique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dans son édition de mai-juin 1998, recommandait une méthode pour évaluer les conditions d'agrément requis pour l'accueil des enfants au regard du «phénomène des sectes»³³ :

« Dès lors que la seule adhésion d'un candidat à une confession ou sa seule appartenance religieuse ne constitue pas un motif de nature à justifier légalement soit un refus d'agrément, soit son retrait, et qu'il n'appartient pas à l'administration de porter une appréciation ou un jugement de valeur sur le culte lui-même ou de mettre en cause l'existence de la religion ou du culte auquel le demandeur adhère, il est indispensable que l'administration examine dans quelle mesure le comportement du demandeur est de nature à porter atteinte ou à compromettre la santé, la sécurité et l'épanouissement des enfants. Plusieurs cas de figure doivent être distingués : si le candidat fait preuve de prosélytisme, une décision de refus ou de retrait est légalement justifiée. Seulement, les éléments de fait établissant l'activité prosélyte doivent être précis et rapportés dans la décision prise. » Ici, l'activité prosélyte prouvée, dans le prolongement d'une activité émanant d'un adepte d'une secte, est constitutive d'une carence. Cette position a été confirmée par le ministre de l'Éducation nationale, dans une réponse en date du 2 août 1999 : «La violation de l'obligation de neutralité du fonctionnaire à l'égard des usagers, notamment par un enseignant qui, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, ferait du prosélytisme, entraînerait l'application de sanctions disciplinaires³⁴. » Mais invariablement se pose la question de l'opportunité de retenir *a priori* une notion aussi controversée que celle de «secte» pour prendre en compte des carences objectives tirées d'un détournement ou d'une instrumentalisation des méthodes de conversion religieuse au sein de l'entreprise et de toute structure organisée telle que l'entreprise étatique.

2. La concurrence des institutions (entreprise et religion) : un lit pour deux rêves?

Les agissements prosélytes dans le domaine religieux peuvent relever de véritables entreprises de conquête idéologique des esprits pour lesquels les moyens contemporains de diffusion assurent, comme jamais auparavant, une audience considérable par l'usage des réseaux Intranet et Internet, etc. Les ressorts de la propagande³⁵ sont ici sans cesse renouvelés. De sorte que l'organisation même de la propagation des messages religieux destinés à

32. Tribunal administratif de Versailles, 7 février 1997, *Dame Gohier contre Président du Conseil général du Val d'Oise*, Gazette du Palais, 26 décembre 1997, p. 211.

33. N° 14, p. 2 et suiv.

34. J.O.A.N., 2 août 1999, p. 4719.

35. Ici, on renvoie au classique des classiques, d'une très grande actualité, de Jacques Ellul, son livre de référence intitulé *Propagandes*, Economica, mars 1990.

convaincre autrui emprunte des méthodes originales sur fond de liberté de conscience. La dimension institutionnelle des entreprises prosélytes, dans la sphère des activités proprement religieuses mais également dans l'espace classique de l'entreprise, structure de production de biens et de services, appelle une grille de lecture et d'interprétation à caractère transnational et pluridisciplinaire, à l'heure de la communication de masse, des flux immédiats et des réseaux mondiaux. On songe ici aux puissants vecteurs de communications contemporains via l'usage de la télématique et des satellites qui véhiculent des messages religieux à caractère prosélyte sur la planète entière, tels des réseaux câblés accessibles au sein même des entreprises aux employés des entreprises multinationales. Ces nouvelles dimensions assurent une surenchère constante et démultiplient les chaînes de responsabilités. Nul doute que le droit devra prendre en considération l'ensemble de ces mutations contemporaines, en veillant à préserver les fragiles équilibres mis en œuvre au XX^e siècle sous l'action du législateur et des juges.

La concurrence symbolique et réelle que se livrent des entreprises, au sens large, dans le domaine du prosélytisme religieux — groupes de presse «de tendance», réseaux confessionnels, multinationales télévisées dans les pays musulmans et d'Amérique du Nord (par exemple, «Télévangélistes») — façonnent progressivement un espace et un marché des croyances à finalité prosélyte. Cette nouvelle configuration, en assurant une figure multiforme aux méthodes classiques de transmission des messages religieux — jadis fondée sur les seuls écrits et la parole — est, nous semble-t-il, le reflet des évolutions du religieux dans la géopolitique transnationale³⁶. Elle s'alimente à la source des inspirations religieuses en subissant la modernité des moyens de communication planétaire. De sorte que cette configuration marque une rupture et un prolongement en confiant, cependant, l'efficacité du prosélytisme religieux non seulement aux méthodes classiques des dirigeants religieux mais, simultanément, aux communicateurs d'entreprise de tendance.

S'agissant de l'entreprise étatique, considérée dans sa fonction éducative, les parents bénéficient en Europe du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. Ce droit, tel qu'il résulte de l'article 2 du Protocole premier de la Convention européenne, interdit à l'entreprise étatique «de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions des parents³⁷». En effet, selon la Cour européenne, l'État, «en s'acquittant des fonctions qu'il assume en

36. Voir Blandine Chélini-Pont et Raphaël Liogier, *Géopolitique du christianisme*, Ellipses, 2003; Ariel Colonomos, *Églises en réseaux, trajectoires politiques entre Europe et Amérique*, Paris, FNSP, 2000.

37. CEDH, 7 décembre 1976, *Affaire Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen contre le Danemark*, série A, n° 23.

matière d'enseignement et d'éducation, doit veiller à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste». De sorte que l'État est garant de l'obligation de réserve que les agents publics doivent manifester en matière d'expression de leurs convictions religieuses. Ainsi décidé, le 1^{er} mars 1979, par la Commission européenne des droits de l'homme, dans une affaire X. *contre le Royaume-Uni*, que dans une école laïque et en raison du droit des parents au respect de leurs propres convictions, l'interdiction faite à un enseignant d'afficher à l'école ses convictions se justifie pour la protection des droits et protections des droits d'autrui, lorsque l'expression de ses convictions a pris un tour offensant ou est de nature à perturber les enfants. Au cas particulier, dans une école secondaire publique, l'enseignant chargé des cours d'anglais et de mathématiques dispensait un enseignement religieux pendant ses cours et affichait sur ses vêtements et son cartable des autocollants portant des messages religieux. Ici, la Commission européenne a donné satisfaction au Royaume-Uni au motif que «l'ingérence subie par le requérant dans l'exercice de sa liberté d'expression se justifie comme étant nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits d'autrui, au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention». Cette solution est conforme au contentieux administratif relatif à la liberté d'expression et au devoir de réserve des agents des fonctions publiques en France³⁸.

Aux démarches de type hégémonique des entreprises, du fait même de la taille et de leurs moyens, notre droit du travail et des religions oppose des principes fondamentaux qui reflètent une dimension individuelle des rapports sociaux par le prisme de la liberté de conscience. Ce modèle traditionnel peut cependant masquer l'implication même des institutions religieuses. Ainsi, l'évolution contemporaine du droit de la responsabilité des personnes morales devrait, à notre sens, ne pas faire l'économie d'une réflexion sur les mécanismes et les obligations correspondantes des structures institutionnelles prosélytes. En effet, cette organisation collective du prosélytisme religieux ne peut plus être ignorée dans une société globalisée et globalisante où le plus petit dénominateur commun est source de tensions.

38. Cons. d'État, 8 décembre 1948, Dame Pasteau, Rec. p. 464; S. 1949, III, 41, note Rivero; 28 avril 1938, Dlle Weiss, D 1939, III, 81, note Waline, RDP 1938, p. 553, concl. Mayras. Voir Tribunal administratif de Paris, 17 octobre 2002, *Ebrahimian*, Droit administratif, janv. 2003, p. 4 : «[...] le principe de laïcité de l'État et de ses démembrements et celui de la neutralité des services publics font obstacle à ce que ces agents disposent dans l'exercice de leurs fonctions du droit de manifester leurs croyances religieuses, notamment par une extériorisation vestimentaire [...] ce principe, qui vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience, concerne tous les services publics et pas seulement celui de l'enseignement.»

Conclusion

La question du prosélytisme religieux au sein de l'entreprise, aux confins du droit du travail et du droit des religions, est en soi controversée dans une société dite laïque qui exigerait une sécularisation maximale des espaces tels que celui du monde de l'entreprise. Or, la perméabilité des croyances religieuses et la volonté de certains croyants de convertir autrui, quel que soit l'environnement, reposent la lancinante question de la difficile recherche de points d'équilibre entre des intérêts *a priori* opposés, liberté de conscience et de religion, d'une part, et intérêt de l'entreprise et de l'entrepreneur, d'autre part. Cette recherche n'est pas neutre en fonction du point de départ de l'observation des faits soumis à la tension des enjeux. D'une part, la question liée à la répression du prosélytisme religieux, qui a donné lieu à l'un des tout premiers arrêts dits « religieux » rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (le fameux arrêt *Kokkinakis contre la Grèce*), a valeur de symbole en ce qu'elle permet de mesurer l'état des mentalités et du droit dans un État déterminé. D'autre part, nous n'ignorons pas que ce qui fait sens commun dans nos sociétés démocratiques relève du respect responsable des standards de civilité et de réciprocité, à égalité de droits et d'obligations, orientés vers l'idéal de liberté. L'entreprise, à sa mesure, n'échappe pas elle aussi à ces exigences ni à cet idéal. Georges Dole rappelle à cet égard le constat jadis dressé par le doyen Jean Savatier selon lequel lorsque « la discipline de l'entreprise prévaut sur les obligations qui s'imposent en conscience au salarié, c'est l'éternel dialogue d'Antigone et de Créon ».

DOSSIER

Colloque

Droits de l'homme et liberté de religion : liberté religieuse et insécurité 8 au 11 mars 2003, Sofia, Bulgarie

Plan du dossier

Samedi 8 mars 2003

Séance d'ouverture

**«Un colloque sur la religion et l'insécurité en Europe
a-t-il sa raison d'être?»**

Allocutions

M. Verfaillie

R. M. Martinez de Codes

L. Toshev

K. Andreev

L. Koulichev

Dimanche 9 mars 2003

Première séance

**«L'Europe occidentale, centrale et orientale — les reli-
gions historiques et les nouveaux mouvements religieux
dans leur optique historique et sociale»**

**J. Baubérot, *Des religions historiques aux nouveaux mou-
vements religieux — les leçons de la laïcité française***

**A. Krusteff, *La liberté religieuse — une question relative au
développement stratégique de la Bulgarie***

Deuxième séance

«Modèles de liberté de religion en Europe occidentale et orientale — aspect juridique et contexte historique»

J. E. M. Machado, *Droit et religion au Portugal — De la libertas ecclesiae à la liberté religieuse*

J. Robert, *La liberté religieuse*

Lundi 10 mars 2003

Troisième séance

«Religion et insécurité dans le monde — actualités, exactions religieuses, manipulations politiques des religions»

R. Torfs, *Sécurité et liberté religieuse : quelques questions juridiques*

J. Graz, *Liberté religieuse et sécurité dans le monde*

Quatrième séance

«Les mécanismes juridiques de lutte contre les violations du droit à la liberté de religion et de conviction»

M. Ventura, *Protectionnisme et libre-échange*
— *La nouvelle gestion juridique de la religion en Europe*

M. A. Tyner, *La protection de la liberté religieuse à la Cour européenne des droits de l'homme*

Mardi 11 mars 2003

Cinquième séance

«L'éducation à la tolérance comme antidote aux violations religieuses de la liberté de religion et de convictions : discours et publications incitant à la violence, médias et manipulations, autorités centrales et locales et instructions à thème religieux»

J. Robert, *Faut-il prévoir un enseignement religieux dans les écoles publiques ?*

Discours de la séance d'ouverture

«Un colloque sur la religion et l'insécurité en Europe a-t-il sa raison d'être?»

M. Maurice Verfaillie, secrétaire général de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse

S'inscrivant dans le thème général du colloque «Droits de l'homme et liberté de religion : **liberté religieuse et insécurité**, le sujet à l'examen privilégie le pôle «Europe» compris en tant qu'Europe politique. Il intéresse l'historien, le juriste, le sociologue, le théologien, le politique, dont les différents coups de projecteurs peuvent donner ensemble l'éclairage que requiert cette question vaste à traiter et difficile à cerner. Le sujet relève de thématiques plus larges confrontant religion(s) et société, religion(s) et droit, religion(s) et histoire, religion(s) et culture politique. Mais il peut déjà tirer profit d'un certain nombre d'analyses de la laïcité, des cultes, des religions, de leurs régimes juridiques, des nationalismes européens et des constructions européennes.

Ce colloque de Sofia s'interrogera plus particulièrement sur la contribution du régime de liberté de religion et de conviction, dans le sens le plus large de cette expression, à l'élaboration de la sécurité européenne. Il est ainsi supposé que la liberté religieuse se situe au cœur du processus européen, que l'Europe s'élabore donc dans le respect du pluralisme des consciences et que, dans ce cadre, conjointement, les États et les religions ont chacun un apport spécifique à la promotion de la sécurité et de la paix.

Est-ce déjà une réalité? Il est parfois navrant de constater dans la géopolitique des religions, dans les territoires de l'Europe, les **fortes rivalités de pouvoir** qui opposent — quelquefois violemment, le plus souvent subtilement dans le domaine des relations religions-États — les majoritaires aux minoritaires et les minoritaires aux majoritaires, et les tensions qu'elles peuvent engendrer de ce fait entre elles-mêmes et avec les autorités civiles.

Il importe, au premier chef, que les Églises chrétiennes se sentent concernées par l'éducation à la citoyenneté et à la tolérance des membres de l'Europe à venir. Mais elles ne sont pas les seules dans ce développement. D'autres acteurs et d'autres groupes, d'autres communautés participent également à la vie sociale en Europe, qu'il s'agisse des communautés juives ou musulmanes ou du nombre des non-attachés à une Église, des non-religieux, des incroyants, des agnostiques. Même s'il y a statistiquement une majorité de baptisés et de membres d'Églises recensés en Europe, on peut dire sans beaucoup de risque de se tromper qu'il n'y a pas de majorité de

pratiquants. En termes purement « politiques », les Églises chrétiennes ne disposent pas d'une majorité « citoyenne » acquise. **Il n'y a pas de correspondance précise et univoque entre la réalité du monde européen extérieur et l'image chrétienne que les Églises voudraient s'en faire.**

Il faut dès lors admettre que la **question posée** ne doit pas constituer une réduction aux seules Églises et aux seules religions du problème plus général de la contribution que les différentes sensibilités et familles spirituelles et les institutions civiles peuvent apporter à la conception de la tolérance et de la liberté religieuse, et à leur promotion comme direction à prendre pour lutter contre l'insécurité dans l'Europe en construction.

Il est vrai qu'après les attentats du 11 septembre 2001, à New York, l'inquiétude s'est manifestée au sujet d'une dérive possible de pouvoirs religieux ou politiques qui chercheraient à exploiter cette actualité.

Qui, en fait, pose cette question? Les institutions politiques de l'Europe? Les organisations européennes? Les États, dans leurs organes exécutifs, parlementaires ou consultatifs? Leurs fonctionnaires ou bien les Églises? L'Église orthodoxe, l'Église catholique, les Églises protestantes? Une majorité dans les Églises ou les directions d'Églises? La presse, les médias?

Quoi qu'il en soit, la question mérite d'être examinée, en tenant compte des réserves que je viens d'exprimer. Le titre peut alors être précisé : « Liberté des religions, institutions politiques et sécurité européenne ».

**M^{me} Rosa Maria Martinez de Codes, historienne,
professeur à l'Université Complutense, Madrid, Espagne**

Chers participants à cette conférence, bonjour! Pendant ces six dernières années, j'ai travaillé comme sous-directrice au ministère de la Justice, qui comprend le ministère des Affaires religieuses, mais je suis à présent de retour à l'université.

Pour cette raison, mais aussi à cause de mes liens avec le ministère de la Justice et de mon engagement dans les affaires religieuses, M. Maurice Verfaillie m'a demandé de vous expliquer pourquoi le ministère de la Justice en Espagne s'intéresse tant à la liberté de religion et de conviction.

Il est vrai qu'il s'agit là d'un thème crucial pour les autorités gouvernementales espagnoles. Vous n'ignorez pas que l'Europe est sur le point d'adopter un nouveau traité constitutionnel, et vous connaissez certainement la signification de ce traité — le premier de l'Union européenne. Si vous avez suivi les actualités, vous savez que les experts de la Convention européenne qui préparent une proposition de Constitution discutent en ce moment du rôle que les religions et les communautés auront à jouer dans le nouveau cadre de l'Union européenne.

Cette période est donc décisive. Je pense qu'au cours de cette conférence, nous aurons l'occasion de discuter de l'importance de défendre la liberté de religion et de conviction. Nous pourrions également repérer des schémas

communs à tous les pays européens, afin de défendre et de garantir l'une des libertés fondamentales : je veux parler de la liberté de religion et de conviction.

Mais je ne vais pas poursuivre ce discours plus longtemps. Je voudrais à présent exprimer ma gratitude aux organisations locales qui ont apporté leur contribution à cette conférence et remercier également l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, qui ne ménage pas ses efforts en vue de garantir cette liberté et ce droit. Permettez-moi d'ajouter que le programme du colloque est très ambitieux. La plupart des points qui y figurent sont à l'ordre du jour des conférences réunissant les plus grands spécialistes de l'Europe entière. Je suis très heureuse de constater que les habitants de la Bulgarie accordent une grande importance à ce thème.

Enfin, je tiens à remercier les autorités locales et gouvernementales pour l'intérêt qu'elles nous portent, à nous et à tous ceux qui défendent la liberté religieuse, en nous permettant de mettre en commun nos énergies et nos connaissances.

M. Latchezar Toshev, président de la Commission des droits de l'homme et des religions au Parlement bulgare

Je vous remercie de m'avoir permis d'assister au colloque organisé par l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse (AIDLR) et d'y prendre la parole. J'aimerais profiter de cette occasion pour vous souhaiter, au nom de la Commission des droits de l'homme et des cultes auprès du Parlement bulgare, le plein succès de vos travaux.

Je me réjouis qu'un tel colloque se déroule en Bulgarie. Cela montre, compte tenu des événements qui se sont déroulés dans les pays voisins situés dans l'ouest des Balkans, que l'esprit prend peu à peu le dessus sur le matérialisme et que nous pouvons envisager l'avenir avec optimisme.

M. Maurice Verfaillie m'a rapporté certaines discussions organisées par l'AIDLR, et je trouve que le sujet qui sera traité dans les prochains jours est non seulement extrêmement intéressant, mais très important pour le développement de la société.

La liberté religieuse est un droit fondamental qui doit être reconnu à chaque individu, partout dans le monde.

La liberté religieuse est garantie par la Constitution bulgare, ainsi que par la Convention européenne pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, tous deux ratifiés par la Bulgarie.

Selon notre Constitution, les traités internationaux ratifiés par le Parlement font partie intégrante de notre législation intérieure et, le cas échéant, remplacent les normes déjà existantes qui les contredisent. Une nouvelle loi relative aux religions a été adoptée dans le cadre de la législation intérieure. Elle a été envoyée à la Cour constitutionnelle et au Conseil de l'Europe, qui la soumettront à une expertise. J'espère que ces démarches déboucheront sur une réglementation normative stable, conforme aux stan-

dards européens. Parallèlement, un débat public lié à l'adoption de la loi a eu lieu; il a probablement exercé un rôle éducatif sur les citoyens.

Sénèque a déclaré : «Vaines sont les lois si les mœurs manquent.» C'est pourquoi, sans négliger la codification, je placerai en premier lieu l'opinion et la mentalité publiques, qui jouent un rôle significatif sur le niveau de civilisation d'une société. La liberté religieuse et l'attitude de la société à son égard constituent le thème clé de ce colloque.

Jacques Ellul a posé le problème de l'éthique de la liberté, une question fondamentale que je voudrais lier au principe de la responsabilité. C'est la responsabilité et non l'obligation que je prendrai en considération, car la responsabilité est une catégorie d'ordre moral que l'on atteint grâce à sa formation et à son éducation, et non par voie de codification. Je n'ai pas l'intention de répéter ce qu'ont dit Hans Jonas et Hannah Arendt, ainsi que Max Weber au sujet de l'éthique de la foi; je voudrais plutôt rappeler la Déclaration du Comité des ministres du Conseil de l'Europe pour l'éducation de la société démocratique fondée sur les droits et les responsabilités des citoyens. Elle a été votée en 1999, à l'occasion du 50^e anniversaire de la création, à Londres, le 5 mai 1949, de la plus vieille organisation européenne. L'Église orthodoxe œcuménique a d'ailleurs été la première à soutenir cette déclaration et à exprimer sa volonté d'adhérer à son programme en cours. Elle a pris cette décision durant le 6^e Dialogue entre les Églises orthodoxes et le parti populaire européen, qui s'est déroulé à Bucarest, en 2002. L'Église orthodoxe bulgare y était représentée par l'évêque d'Adrianopoli Evlogui, recteur du séminaire de Plovdiv.

Il convient donc que les libertés et droits de l'homme soient connus et exercés par les citoyens. Par «citoyens», j'entends non pas les «ressortissants», mais les membres actifs d'une société qui connaissent leurs droits et en jouissent, tout en respectant ceux des autres. Ce sont eux qui nomment les cadres dirigeants, choisissent les fonctionnaires et exercent sur eux un contrôle.

Il me semble important de souligner que les libertés religieuses ne peuvent pas porter atteinte aux droits des autres membres de la société, ni aux libertés et droits fondamentaux de ses propres coreligionnaires. C'est en cela que consiste la responsabilité de la liberté ou l'éthique de la liberté. Ce serait un acte conscient de la part d'un membre d'un culte, quel qu'il soit, d'être prêt, parfois, à s'imposer des limites plutôt que de porter atteinte aux droits des autres. Le principe de la responsabilité est d'ailleurs profondément enraciné dans les fondements de la morale chrétienne, qui enseigne l'amour du prochain, voire de son ennemi. Ce sont des préceptes fondamentaux que le Fils de Dieu, Jésus-Christ, nous a légués.

Parler de tolérance et de dialogue entre les différentes religions est très à la mode, aujourd'hui. Surtout après les actes répréhensibles perpétrés par certains nouveaux mouvements religieux — comme «AUM» —, qui provoquent des exterminations et des calamités ou conduisent à des suicides

collectifs. De pareils actes représentent un danger pour la société, et il ne faut pas les tolérer. D'où la nécessité de limiter la liberté religieuse.

À mon avis, l'État ne peut intervenir que pour garantir la tolérance, au cas où les différences se transformeraient en conflits ou menaceraient les droits de l'homme, l'ordre public, la vie et la santé des personnes ou la sécurité nationale. Ces notions doivent être nettement définies pour ne pas commettre d'abus par rapport à de tels actes.

Si on étudie quelque peu les principales religions monothéistes, on constate que nulle d'entre elles n'appelle à l'intolérance. Cependant, certains individus tentent d'exploiter — surtout à des fins politiques — les différentes religions, en les conduisant assez souvent vers l'intégrisme et le refus des principes de la société civique. En utilisant le terme « intégrisme », je n'ai pas seulement à l'esprit l'intégrisme islamique.

Il suffit de jeter un œil sur ce qui se passe en Irlande du Nord, où les conflits entre protestants et catholiques perdurent. Vous ne le savez peut-être pas, mais de nombreux catholiques et protestants ont adhéré à l'Église orthodoxe, à la suite de ces conflits et de la réforme des doctrines ecclésiastiques. Le même fait est aussi constaté aux États-Unis, en Belgique et dans d'autres pays dont les traditions religieuses ne sont pas orthodoxes. Ces changements entrent dans le cadre des droits attachés à la liberté religieuse.

Je ne saurais aligner le christianisme orthodoxe parmi les confessions intégristes. En effet, celui-ci est conservateur et n'admet aucune modification de sa doctrine.

Pour les chrétiens orthodoxes, le libre choix est une valeur essentielle. Tout choix fait à la suite d'une violence n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle les croisades et le massacre des hérétiques, ainsi que les supplices du bûcher, leur sont étrangers.

Les bogomiles bulgares, dont sont issus les cathares et les Albigeois, en France, ont été condamnés lors d'un concile, mais cela n'a eu qu'un effet moral à l'époque : ils n'ont pas été persécutés. De plus, jusqu'au XVII^e siècle, la religion officielle en Bosnie était le bogomilisme. Jusqu'au XVIII^e siècle, on trouvait encore des cimetières pauliens à Plovdiv, comme on peut le constater sur les anciennes cartes qui ont été conservées, malgré les différences religieuses. Les pauliens sont une variété de bogomiles qui se sont convertis au catholicisme au XVIII^e siècle.

Dieu tolère les différences pour que l'homme puisse choisir en toute conscience la voie de son salut, qui est unique — Jésus-Christ, dont le corps est l'Église, c'est-à-dire la communauté, la confrérie chrétienne orthodoxe. Le choix qui résulte d'une violence n'a donc aucune valeur. Si je dis cela, c'est parce que nous nous trouvons en Bulgarie, pays où la confession traditionnelle est l'orthodoxie.

L'orthodoxie respecte le principe de la liberté religieuse et de l'humanisme, et cela ne date pas d'hier. En voici un exemple : le sauvetage des juifs

bulgares, entre 1942 et 1943, dans lequel l'Église orthodoxe bulgare a joué un rôle primordial, avec son exarque Stéphane et le métropolite de Plovdiv Cyrille, devenu plus tard patriarche. Quel meilleur exemple pourrait-on donner de la tolérance religieuse que celle manifestée à l'égard d'hétérodoxes? D'autres activités sont menées dans cette direction par un autre dirigeant spirituel, le chef de la Fraternité blanche, Petar Dunov, qui agit par l'intermédiaire du conseiller du tzar, Lyubomir Lultchev, un de ses coreligionnaires.



Le patriarche œcuménique Bartholomé I^{er} (à gauche) et l'archevêque Lazar de Simferopol, Ukraine, lors d'une rencontre à Varna, Bulgarie. Photo Evangelischer Pressedienst.

Les 9 et 10 mars prochains, nous célébrerons le sauvetage des juifs bulgares suscité, pendant l'Holocauste, par Dimitar Pechev, vice-président de l'Assemblée nationale de l'époque et 43 députés de la majorité. Cet acte moral, qui n'était pas sans risque, a montré que, durant cette période, un esprit de tolérance régnait en Bulgarie. C'est ainsi que plus de 48000 juifs ont pu être sauvés — un fait inconnu, à l'époque, qui s'est déroulé dans un territoire sous le contrôle de Hitler.

Je voudrais aussi rappeler que la Bulgarie a ouvert ses portes aux réfugiés arméniens turcs et qu'ils ont été très cordialement accueillis par les Bulgares orthodoxes, malgré les différences religieuses qui les séparaient.

On pourrait également mentionner qu'entre les années 1984 et 1989, lors des persécutions perpétrées par le régime communiste sur les Turcs domiciliés en Bulgarie, le peuple a refusé d'entrer dans cette violence et a manifesté beaucoup de compassion à l'égard de ces derniers. Lors des

fêtes religieuses, par exemple, les voisins, qui appartenaient à des cultes différents, s'offraient des gâteaux et des œufs rituels colorés. Cette tolérance peut être donnée en exemple. Elle montre qu'il ne faut pas forcément s'engager sur la voie de l'œcuménisme pour obtenir de bons résultats et jouir du pluralisme religieux. L'œcuménisme est d'ailleurs toujours contesté dans les milieux orthodoxes. J'en veux pour preuve les dernières protestations émanant du monastère Esphigmen, du mont Athos, qui critiquent

certaines actions œcuméniques du patriarche œcuménique Bartholomé I^{er}. Cela ne signifie pourtant pas que l'on ne doive pas tenter d'établir un dialogue, de développer un esprit de tolérance et de respect ou de chercher à connaître l'autre. Il ne me semble pas nécessaire d'insister pour que des prières et des messes soient organisées en commun. Cela pourrait provoquer la résistance du clergé et d'autres cultes et, en fait, ce n'est pas vraiment indispensable, étant donné qu'on a choisi de dialoguer et de pratiquer la tolérance à l'égard des différences. Maintenir les différences culturelles, ethniques, religieuses, linguistiques, etc., à la base du traitement légal, c'est en cela que consiste le modèle européen qui triomphe aujourd'hui. De cette manière, la liberté religieuse ne nuit pas à la sécurité publique, bien au contraire, elle y contribue. Mais tout n'est pas acquis d'office, évidemment, et il faut lutter pour que ces deux valeurs soient respectées.

L'initiative du pape Jean-Paul II d'entamer prochainement une discussion sur la question du statut du pape et, plus particulièrement, sur le principe catholique de la suprématie papale sur les autres évêchés est un pas en avant dans cette direction. C'est une des questions qui, depuis mille ans, divisent l'Église orthodoxe et l'Église catholique. On pourrait aussi ajouter que le pape a prononcé son credo en omettant «et du Fils» («filioque») à la manière de l'Église orthodoxe, tel qu'on le prononçait à l'époque précédant la scission. Voilà donc un exemple de leader spirituel qui travaille non seulement pour le dialogue, mais aussi pour l'union de l'Église, en revenant aux racines et aux dogmes communs avant la scission.

Je conclurai en souhaitant que ce colloque marque un pas en avant et contribue à la tolérance, au dialogue, à la connaissance mutuelle et au respect de la liberté religieuse, malgré les différences qui existent entre les êtres humains. Ce serait, en quelque sorte, un pas de plus vers le changement de la mentalité des individus et de la société, pour construire un monde meilleur et une société plus juste et tolérante.

M. Konstantin Andreev, représentant du ministère des Affaires étrangères, directeur de la section des droits de l'homme et des organisations humanitaires internationales

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais, comme l'on fait mes prédécesseurs, saluer tous ceux qui sont dans cette salle et qui représentent l'une des plus belles parties de l'humanité. Permettez-moi de formuler à votre égard mes vœux les meilleurs et les plus sincères.

C'est pour moi un privilège et une réelle joie d'assister à cette prestigieuse conférence, et le fait qu'elle ait lieu en Bulgarie prouve une fois de plus deux choses :

1. La question des droits de l'homme et de la liberté religieuse est un problème sensible.

2. Le fait que Sofia soit l'hôte d'une telle manifestation montre que, dans notre pays, cette sensibilité n'est plus aussi aiguë qu'il y a dix ans. À cet égard, je voudrais souligner que l'époque où l'on prenait à la légère les aspects de cette problématique et leur solution, au gré des événements, est révolue. Plutôt que de chercher à savoir à quel point ce problème est sensible, nous devrions trouver des sources nous permettant de le résoudre. Vous ne serez pas surpris que, en ma qualité de représentant du ministère des Affaires extérieures et de membre du pouvoir exécutif, mon discours soit un peu différent de celui des intervenants qui m'ont précédé. Le respect des droits et de la liberté religieuse est sans doute un problème que rencontrent de nombreux pays. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de collaborer ensemble et de coordonner tous nos efforts pour servir les intérêts de tous. Comme l'a souligné M. Latchezar Toshev, il est impossible de résoudre tous ces problèmes si on ne dispose pas d'une base législative adéquate. À ce sujet, je voudrais attirer votre attention sur le fait que la République bulgare partage la conception générale selon laquelle les droits des individus appartenant aux divers groupes minoritaires ethniques ou religieux font partie intégrante des libertés et droits fondamentaux, fort complexes, de l'homme. Notre Constitution garantit qu'aucune discrimination fondée sur la race, le sexe, la nationalité, l'appartenance ethnique, la religion ou la langue ne sera admise. Elle garantit également le droit de chaque citoyen de développer sa culture, conformément à son appartenance ethnique. En s'appuyant sur ce qui précède, les citoyens bulgares appartenant à différents groupes minoritaires ethniques, religieux ou linguistiques ont les mêmes droits de conserver et de développer ce qui fait leur originalité et leur culture. Rappelons aussi que la République de Bulgarie a reconnu les principaux instruments juridiques internationaux de l'ONU relatifs à la protection des droits des individus appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, notamment : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, etc. La République de Bulgarie a ratifié et applique également les principaux instruments internationaux du Conseil de l'Europe parmi lesquels la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention de cadre de protection des droits de l'homme occupent une place particulière. Vous savez peut-être que le gouvernement bulgare a récemment présenté son premier rapport en application de l'article 23, alinéa premier, de la Convention de cadre ; il sera débattu, conformément aux systèmes de procédure du Conseil de l'Europe.

Chaque citoyen bulgare a la possibilité de déclarer son appartenance à un groupe ethnique, religieux ou linguistique. Il jouit, comme les autres citoyens, de droits et libertés garantis par la Constitution. Par ailleurs, il peut bénéficier des conditions mises à sa disposition en vue de son intégration

complète dans la vie sociale. On constate une harmonisation entre les institutions principales de l'État concernant la promotion d'une politique de protection des droits des personnes appartenant à un groupe minoritaire ethnique, religieux ou linguistique. Le pouvoir central collabore avec le pouvoir local. Des représentants des groupes minoritaires, ethniques, religieux ou linguistiques participent au pouvoir législatif et exécutif, aux niveaux central, régional et local. La tolérance — traditionnelle en Bulgarie — manifestée à l'égard des personnes appartenant à un groupe minoritaire ethnique, religieux ou linguistique et l'intégration réussie de ces dernières dans la société bulgare, pendant ces dernières années, ont favorisé l'apparition d'un modèle national spécifique de relations entre les diverses ethnies. Les politiques, comme les autres personnes, sont unanimes à reconnaître que ce modèle est l'une des principales conquêtes de la période de transition et l'une des richesses du pays. Cela nous incite à travailler d'arrache-pied — pour le conserver et le développer en appliquant de manière efficace les standards internationaux relatifs aux droits de l'homme — à la construction d'une société civile pluraliste, à une économie de marché réelle et à des institutions démocratiques fondées sur la suprématie de la loi. Pour la Bulgarie, c'est l'un des moyens permettant d'offrir un apport réel au développement de l'Europe de l'Est et de contribuer à la promotion des principes européens et des institutions démocratiques dans notre région, une région qui est loin d'être calme. Nous avons tous à cœur de résoudre les problèmes liés à ce domaine.

J'espère que tous les participants à cette conférence trouveront des politiques et des méthodes positives appropriées pour résoudre les problèmes à l'aide de la concertation, en tenant compte des intérêts de tous les pays concernés.

Comme cela a été souligné, le problème relatif au droit et à la liberté religieuse est un problème auquel sont confrontés tous les pays, y compris les plus développés et ceux qui entretiennent des relations démocratiques avec les autres.

**M. Luben Koulichev, représentant bulgare
de la Commission européenne contre le racisme
et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, Strasbourg**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Permettez-moi, tout d'abord, de féliciter l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse pour l'organisation de ce colloque consacré à ce sujet d'actualité.

Je voudrais également saluer tous les participants à cette rencontre, au nom de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou ECRI, comme on l'appelle couramment (*European Commission against Racism and Intolerance*). Cette commission a été créée lors de la rencontre au sommet qui a eu lieu au Conseil de l'Europe, en 1993. Elle a pour tâche de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans

la grande Europe, dans le cadre du Conseil de l'Europe et de la défense des droits de l'homme.

L'ECRI exerce ses activités dans trois directions principales :

- en invitant les pays membres du Conseil de l'Europe à lui fournir des rapports;
- en élaborant des recommandations concernant des questions générales;
- en entretenant des relations avec la société civile.

Voici, en bref, ce que la Commission a réalisé dans ces domaines.

Jusqu'à présent, les grands problèmes relatifs à la liberté religieuse ne figuraient pas dans son programme. Mais ce sujet important a été traité, non seulement dans les recommandations générales qui ont été élaborées, mais également dans les rapports préparés sur les différents pays.

La discrimination est souvent fondée sur des motifs religieux. C'est la raison pour laquelle la lutte contre cette déviance fait partie des tâches qui entrent dans le mandat de l'ECRI. Cette dernière accorde une grande attention aux questions relatives à la liberté et à la tolérance religieuses dans les rapports qu'elle rédige sur la situation des différents pays. Dans plusieurs d'entre eux, on constate des problèmes d'intolérance par rapport aux minorités religieuses, qui sont souvent des groupes religieux non traditionnels. Nombre de rapports évoquent des problèmes différents liés à l'enregistrement des organisations et des groupes religieux. L'enseignement dans les écoles, dans un esprit de tolérance, fait aussi partie de ses préoccupations. Pendant ces neuf dernières années, l'ECRI a organisé deux cycles de rapports sur plusieurs pays du Conseil de l'Europe. Un troisième, qui couvrira au moins quatre années, est en préparation. Pendant chacune de ces années, on étudiera la situation d'une dizaine de pays. Le rapport sur la Bulgarie devra être élaboré et analysé en 2003. Les rapporteurs de l'ECRI se rendront à Sofia en mai prochain à cette fin. Les analyses de l'ECRI, qui portent sur des thèmes communs en matière de racisme et d'intolérance, conduisent, dans la majorité des cas, à l'élaboration de recommandations destinées à tous les pays, y compris les pays membres. Ces recommandations font, le plus souvent, l'inventaire des problèmes liés à la liberté et à la tolérance religieuses.

Dans sa Recommandation n° 7 adoptée l'an passé et relative à la politique générale en matière de législation sociale, la religion trouve sa place parmi les nombreux motifs de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Ce document de l'ECRI a été utilisé dans l'élaboration d'un projet de loi de prévention et de discrimination, actuellement en cours de délibération à l'Assemblée nationale. Compte tenu des thèmes traités lors de ce colloque, il conviendrait de prêter attention à la Recommandation n° 5 de l'ECRI relative à la lutte contre l'intolérance et la discrimination vis-à-vis des musulmans. Dans les recommandations figurant à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il est stipulé que, afin que les religions cohabitent en paix dans une société pluraliste, il faut que cette cohabitation

soit fondée sur le respect de l'égalité et de la non-discrimination des religions dans un État démocratique appliquant la séparation entre la loi de l'État et les prescriptions religieuses. La situation des femmes musulmanes fait aussi partie de nos réelles préoccupations. Celles-ci sont souvent victimes d'une double discrimination, d'abord en tant que femmes, puis en tant que musulmanes. Dans la Recommandation n° 6 relative à la diffusion de matériel à contenu raciste, xénophobe et antisémite, on fait appel aux mécanismes juridiques de lutte contre la violation du droit à la liberté de religion ou de conviction, surtout quand ce matériel est communiqué par Internet. En examinant de plus près les activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, on se rend compte que la liberté religieuse est l'objet d'une grande attention dans le travail de la Commission. Une étude des rapports sur les différents pays et les analyses générales de la Commission confirment une vérité ancienne, qui s'est confirmée au fil du temps : la liberté religieuse et la tolérance sont des facteurs de sécurité et de stabilité au sein de la société. Je suis convaincu que ce colloque apportera une contribution des plus profitables à cet égard.

I. Première séance

«L'Europe occidentale, centrale et orientale — les religions historiques et les nouveaux mouvements religieux dans leur optique historique et sociale»

Des religions historiques aux nouveaux mouvements religieux — les leçons de la laïcité française

*Jean Baubérot**

Quand on évoque la situation française, on pense de manière presque immédiate à la laïcité. La France apparaît comme un pays emblématique en la matière. Mais, en fait, les relations entre l'État et la religion se sont établies, dans ce pays, selon deux modalités principales : le gallicanisme d'abord, la laïcité ensuite. Les diverses situations concrètes, depuis la Révolution française, sont — globalement — constituées par des mélanges entre gallicanisme et laïcité. Ces mélanges peuvent être effectués de différentes façons et à des doses diverses selon les cas. Il peut même s'y ajouter d'autres ingrédients, comme des éléments de religion civile. Mais, pour ne pas rendre cet exposé trop complexe, et ne pas dépasser le temps qui nous est imparti, nous allons insister sur les

mélanges, trop souvent oubliés, entre gallicanisme et laïcité. Ils ont créé une relative spécificité française, même s'il ne faut pas exagérer la spécificité du modèle français par rapport à ceux d'autres pays européens et occidentaux.

Le terme de «gallicanisme» qualifie le régime qui a fonctionné sous l'Ancien Régime et dont l'apogée se situe sous le règne de Louis XIV (seconde moitié du XVII^e siècle – début du XVIII^e siècle). Selon le principe «une foi, une loi, un roi», le catholicisme est alors la religion de la nation, de l'État. Le roi est sacré dans la ville de Reims par l'archevêque de cette ville. Lors de cette cérémonie du sacre, il s'engage à protéger le catholicisme, à combattre «l'hérésie». Mais cette défense de la «vraie religion» implique également

* Président d'honneur de l'École pratique des hautes études en Sorbonne, titulaire de la chaire Histoire et sociologie de la laïcité à l'EPHE, Paris, France.

une surveillance, un contrôle. Le roi est qualifié d'« évêque du dehors », d'évêque laïque. Il nomme les évêques, auxquels le pape confère l'investiture canonique. C'est dire que le souverain attend des évêques catholiques un maximum de loyalisme, d'obéissance. Ces évêques doivent être le plus indépendants possible du pape. En 1682, par exemple, lors d'une célèbre assemblée du clergé, Bossuet proclame « les libertés de l'Église gallicane »... face à Rome.

Le gallicanisme constitue donc une situation où existe une subordination de la religion à l'État, ainsi qu'une imprégnation de l'État et de la nation par la religion. Dans un tel cas de figure, le pluralisme religieux apparaît difficile, voire impossible : en témoigne, en 1685, la révocation de l'Édit de Nantes (E. Labrousse, 1985).

Tout autre est le principe de laïcité dont les éléments principaux ont été, notamment, proclamés par la Révolution française qui, cependant, les a fort peu mis en œuvre. Napoléon Bonaparte en a fait une première application, qui restait partielle et que je qualifie de « premier seuil de laïcisation » (J. Baubérot, 1990, 2000). À partir des années 1880, avec la laïcisation de l'école publique et la création de la morale laïque (J. Baubérot, 1997) et avec la Loi de séparation des Églises et de l'État de 1905, l'application de la laïcité a été plus complète. C'est ce que j'appelle le « second seuil de laïcisation » (J. Baubérot, 1990, 2000).

La laïcité implique de dissocier l'appartenance religieuse, d'une part, l'appartenance nationale et la ci-

toyenneté, de l'autre. Le respect de la liberté de conscience permet au pluralisme religieux d'exister explicitement, et l'État doit garantir le libre exercice des différentes religions et convictions non religieuses. Dans ce cas de figure, l'État s'avère, en effet, religieusement neutre et arbitre impartial entre les diverses croyances. Il existe une séparation entre la sphère politique et la sphère religieuse, entre les lois civiles et les normes liées aux convictions personnelles. Il ne peut exister, en conséquence, ni religion officielle, ni athéisme d'État.

En général, la laïcité constitue la logique qui prédomine en France. Cependant, il reste certaines traces de gallicanisme. Quand on est historien et sociologue, on peut le percevoir, notamment, dans la situation de l'islam et surtout des nouveaux mouvements religieux. Mon exposé comprendra donc deux parties. La première sera consacrée à la prédominance de la laïcité ; la seconde à la cohabitation entre la laïcité et des restes de gallicanisme.

Le principe de la laïcité et ses applications

En France, la laïcité est un principe constitutionnel. L'article 2 de la Constitution de la V^e République, promulguée en octobre 1958, énonce : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. » Cet ensemble de principes se concrétise dans des lois et règles sociales précises. D'abord, personne ne peut être obligé d'exprimer ses convic-

tions religieuses ou philosophiques. Ainsi, la mention de l'appartenance religieuse dans tout papier officiel (carte d'identité, etc.) ainsi que dans tout document administratif (notamment pour les fonctionnaires) est interdite. Une telle mesure permet à ceux qui le souhaitent d'exprimer leurs convictions sans qu'il en résulte de traces officielles, ni — bien sûr — de pénalité sociale. De même, exercer une quelconque menace sur quelqu'un, que ce soit pour l'inciter à avoir une pratique religieuse ou pour s'en abstenir, constitue un délit.

La garantie de la liberté religieuse individuelle et collective est tellement intégrée par la culture commune qu'il ne viendrait plus à l'idée de quiconque de troubler l'exercice d'une cérémonie religieuse. Mais des événements politiques comme la guerre du Golfe de 1991 ou, de façon plus récente, l'exacerbation du conflit israélo-palestinien a obligé, préventivement, la force publique à protéger certains édifices religieux comme des synagogues. À partir du moment où elle ne porte pas atteinte au droit d'autrui, la libre manifestation des convictions religieuses ne pose pas de problème particulier. Parfois, ces manifestations peuvent être impressionnantes, comme celle des Journées mondiales de la Jeunesse, en 1997, où des milliers de jeunes catholiques ont entouré Paris d'une chaîne symbolique de l'Amitié. D'autres religions effectuent régulièrement de grands rassemblements, tel celui du Bourget, organisé chaque année par l'Union des Organisations islamiques de France (UOIF). Les nombreux contacts entre les représentants de communautés religieu-

ses et les pouvoirs publics, ainsi que les rencontres entre les communautés elles-mêmes contribuent au caractère paisible de l'expression des manifestations religieuses.

La liberté de religion fait donc partie intégrante de la laïcité française. Rappelons d'ailleurs que la France a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 9 définit de façon précise la liberté de conscience et de religion. Permettez-moi de citer et de commenter brièvement cet article. Il comporte deux paragraphes.

Premier paragraphe : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. »

J'attire d'abord votre attention sur le continuum établi entre la liberté de pensée, de conscience et de religion. La liberté de religion est donc incluse dans un ensemble plus vaste. D'ailleurs, il est ensuite question de « religion et de conviction ». Le droit d'être agnostique, athée, « humaniste séculier » est garanti. Pour être authentique, la liberté de religion implique la liberté de non-religion.

Ensuite, il faut insister sur l'indication immédiate de « la liberté de changer de religion ou de conviction ». Cette affirmation montre que cette liberté de religion et de conviction est, en premier lieu, une liberté de la personne, de la conscience individuelle. Il ne s'agit donc pas,

d'abord, d'une liberté de groupe, même si la liberté individuelle se prolonge avec le droit de « manifester sa religion » en liberté également collective. Il s'agit encore moins d'une liberté d'ordre ethnique : ce n'est nullement « à chaque ethnie sa religion », au contraire, puisque le droit de changer de religion est considéré comme fondamental.

Nous venons de le dire, le droit « de manifester sa religion » n'est pas seulement une liberté individuelle, c'est également une liberté collective, et cela est explicitement indiqué. Cette conjugaison d'une liberté individuelle et d'une liberté collective n'est pas forcément aisée, notamment pour le citoyen appartenant à une religion ou à une conviction minoritaire. Mais ces droits constituent des conquêtes historiques, c'est pourquoi ils sont énoncés de façon assez détaillée.

Le second paragraphe précise encore les choses : « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et des libertés d'autrui. »

La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut pas être absolue, car elle doit s'articuler avec d'autres valeurs permettant un vivre-ensemble le plus libre, le plus pacifique possible. Mais ces valeurs ne doivent pas servir de prétexte à un quelconque arbitraire. C'est pourquoi des « garde-fous » sont explicitement

mentionnés : les limitations à la liberté de religion ou de conviction doivent être antérieurement prévues par la loi. C'est le principe de non-rétroactivité. Ensuite, la loi ne peut émettre des limitations qu'en respectant la démocratie (c'est l'incise : « dans une société démocratique »). Notons aussi que la santé et la morale sont qualifiées de santé et de morale « publiques ». Il ne s'agit donc pas, par exemple, de protéger un idéal moral, une vision de la morale mais des règles élémentaires de morale publique. Libre à chacun, ensuite, d'avoir une conception plus exigeante de la morale. Notons, enfin, l'importance de la mention « des droits et des libertés d'autrui ». Nous retrouverons ces limitations quand il sera question des nouveaux mouvements religieux. Indiquons, pour l'instant, que ce deuxième paragraphe — qui, contrairement au premier, n'existe pas dans la Déclaration universelle des droits de l'homme — est d'autant plus nécessaire que la Convention européenne n'est pas seulement une déclaration de principe mais un texte juridique. Ce texte peut servir de recours devant la Commission européenne et devant la Cour européenne des droits de l'homme pour toute personne qui estimerait ne pas avoir obtenu, auprès des différentes juridictions françaises, le respect de ses droits fondamentaux.

La laïcité vise également à assurer la distinction des sphères, la neutralité de l'État à l'égard des religions et, idéalement, l'égalité de ces dernières. Ces différents objectifs se concrétisent, en France, depuis la séparation des Églises et de l'État de 1905, par

l'absence de financement des divers cultes, le fait qu'aucun service public ne soit demandé aux religions et la disparition, dans les services publics de l'État, de toute mention ou de tout emblème à caractère religieux, exception faite des immeubles construits avant 1905. Cette dernière restriction semble seulement prévenir toute destruction d'édifices anciens comportant une inscription ou un emblème religieux. Mais, indirectement, elle a plus d'importance qu'il n'y paraît et rejoint notre thème de ce matin : les « religions historiques ». En effet, s'il n'existe plus de religion officielle en France (et si tout un dispositif juridique existe pour assurer l'égalité formelle des religions), il subsiste des traces du rôle joué historiquement par la religion, notamment le catholicisme.

Donnons deux exemples. Le premier concerne tous les anciens « cultes reconnus » du compromis napoléonien (catholicisme, protestantisme, judaïsme). Les édifices religieux qui datent d'avant 1905 et qui sont des propriétés publiques sont entretenus sur les fonds publics et mis gratuitement à la disposition des religions correspondantes. Cela concerne la plupart des églises catholiques et la majorité des temples et des synagogues. On comprend alors facilement qu'un problème se pose, notamment au niveau des mosquées. Le second exemple concerne le calendrier ou six des dix jours fériés de l'année concernant des « fêtes d'obligation » catholiques, ou même des lendemains de fêtes : Noël, lundi de Pâques, Ascension, lundi de Pentecôte, Assomption et Toussaint.

Si, ainsi, la France ne rompt pas avec ses racines religieuses (reste de gallicanisme?), nous devons remarquer que d'autres religions comme l'orthodoxie, le judaïsme, l'islam [...] ne voient leurs fêtes prises en compte qu'à titre de possible autorisation individuelle d'absence pour des fonctionnaires, agents publics et élèves. Outre cette différence structurelle, cela oblige ces personnes, si elles veulent pouvoir bénéficier de congés pour célébrer leurs fêtes, à déclarer quelle est leur religion, contrairement au droit dont il a été question précédemment. Cela montre que l'articulation des différents champs induit quelques inégalités de fait.

En effet, ces deux exemples montrent la difficulté de réaliser complètement l'idéal d'égalité entre religions, lié à la laïcité. Un des pères fondateurs de la laïcité, Jules Ferry, affirmait : « Les questions de liberté de conscience ne sont pas des questions de quantité, ce sont des questions de principe » (P. Chevallier, 1981). De fait, ce principe d'égalité fonctionne souvent convenablement, mais il ne fonctionne pas toujours. Dans certains cas, les pouvoirs publics tiennent compte de la taille et, plus encore, de ce que l'on pourrait qualifier de « légitimité historique et symbolique » des religions. Ainsi, les émissions religieuses, qui font partie du cahier des charges de la télévision publique, concernent le catholicisme, le protestantisme, l'orthodoxie, d'autres communautés chrétiennes orientales, le judaïsme, l'islam, le bouddhisme. Les autorités publiques vous déclareront qu'il n'est pas possible d'ouvrir à l'infini l'accès

à ce type d'émissions. Certes, mais — pour un sociologue — ce n'est sans doute pas un hasard si les témoins de Jéhovah, qui constituent numériquement la sixième religion de France, ne figurent pas dans cet ensemble.

Dernier point, qui relève de cette première partie et peut servir de transition avec la seconde : si l'État est neutre à l'égard des religions, comment sait-il qu'il a affaire à des religions ? La Loi de 1905 prévoit des associations spécifiques dites « associations cultuelles » ; ces associations doivent « avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte ». Il s'agissait, pour le législateur, de bien séparer les activités religieuses et les activités politiques, à une époque où le catholicisme était soupçonné de ne pas vraiment accepter la République. Cependant, le Conseil d'État estime que des associations qui ont des fonctions d'édition, de publication, de guérison religieuses, surtout si ces activités sont lucratives, ne peuvent pas être des associations cultuelles.

Lorsqu'il s'agit de religions historiques, unanimement considérées par l'opinion comme des « religions », les problèmes issus de cette interprétation de la loi restent, en général, mineurs. Une loi complémentaire, votée en 1907, suite à la décision du pape d'interdire aux catholiques français de constituer des associations cultuelles, permet aux groupements religieux de s'organiser dans le cadre associatif général, issu d'une autre Loi votée en 1901. Les catholiques ont utilisé cette possibilité jusqu'en 1923-1924, où un accord entre le gouvernement français et le Saint-Siège leur a permis de former des « associations diocésaines », variante des

« associations cultuelles » mais, *a priori*, davantage contrôlées par la hiérarchie. Aujourd'hui, certaines associations musulmanes ont également choisi le cadre de la Loi de 1901. Mais, quand il s'agit de nouveaux mouvements religieux, en l'absence d'associations cultuelles, l'opinion publique et les autorités administratives ont tendance à estimer que l'on n'est pas, alors, en présence de religions.

Laïcité et gallicanisme

Insensiblement, nous sommes « entrés » dans la seconde partie de notre exposé. Là, il s'agit de percevoir la laïcité en train de cohabiter avec des formes de gallicanisme. Cette cohabitation a des raisons plus culturelles, voire politiques, que juridiques. Les « restes » culturels de gallicanisme peuvent se résumer ainsi : la nécessité d'une certaine correspondance des valeurs dominantes entre religion et nation, le fait qu'une « religion libérale » serait préférable à une « religion traditionaliste » ou (considérée comme) « fondamentaliste ». L'opinion commune fait même assez souvent, à ce sujet, une confusion entre laïcité et gallicanisme. Pourtant, le fondement de la Loi de 1905 consiste à accepter les religions telles qu'elles sont (contre ceux qui voulaient promouvoir un « catholicisme républicain » dissident de Rome et de la hiérarchie catholique), à partir du moment où ces religions acceptent la tolérance civile et les lois (ce qui signifie, bien sûr, un minimum d'affinité de valeurs mais qui peut prendre place dans des systèmes différents de valeurs et ne suppose nullement une forme « libérale » de religion). Autre aspect du gallica-

nisme : la non-neutralité de l'État, qui — dans l'optique gallicane — intervient légitimement pour obliger, ou — au minimum — inciter la religion à partager les valeurs dominantes de la nation.

Un bon exemple pourrait être ce qui a été appelé « l'affaire des foulards ». Schématiquement, le Conseil d'État a défendu les principes d'une laïcité juridique; les adversaires de la tolérance du port du foulard à l'école ont campé sur une position plus gallicane. Mais je n'en dis pas plus, car cette « affaire » est très complexe et nécessiterait un exposé à elle toute seule. Je donnerai, rapidement, un autre exemple; celui de la constitution d'une autorité consultative. Si l'État prend acte (il est neutre) du pluralisme interne de l'islam, il pousse les diverses tendances de cette religion à s'organiser, au moins de façon fédérale, pour avoir face à lui un interlocuteur unique. On peut déjà constater là une vision catho-gallicane. Au début du XX^e siècle, les laïcs louaient l'islam de son absence de hiérarchie. Maintenant, la structure unifiée du catholicisme sert, sinon de modèle, du moins de référence implicite pour considérer comme souhaitable qu'une religion ait, à sa tête, une autorité, au moins collégiale. Les bouddhistes ont créé, tout seuls (ce qui est laïque : s'organiser librement) l'Union bouddhiste de France. En ce qui concerne les musulmans, l'État intervient, ce qui s'apparente à une logique plus gallicane que laïque. Il affirme « accompagner » le processus; en fait, il tente plus ou moins de le contrôler. En revanche, ce qui est conforme à la laïcité, il a inclus dans ce processus

l'UOIF, organisation jugée « fondamentaliste » par certains, contre ceux, gallicans, qui voulaient réserver l'instance collégiale à ce qu'ils appellent « l'islam modéré ».

L'islam montre donc bien un certain mélange qui s'effectue entre des principes laïques et des tendances gallicanes, tendances gallicanes encore plus présentes quand il est question de nouveaux mouvements religieux. Naturellement, il ne faudrait pas avoir une optique idyllique qui réduirait la complexité du problème. Deux raisons, notamment, rendent le problème difficile. D'abord, l'euphémisation actuelle de la frontière — historiquement toujours poreuse — entre religion et non-religion. Cette frontière est floue, fluctuante, et si l'État est neutre, ce n'est pas lui qui peut véritablement la déterminer. Mais il faut comprendre, alors, son embarras. Ensuite, le fait que la religion (comme la non-religion) n'est pas au-dessus des lois. La deuxième partie de l'article 9 de la Convention européenne des droits indique explicitement, nous l'avons vu, les limitations « légitimes » de la liberté de manifester sa religion ou ses convictions. Or, il est arrivé à plusieurs nouveaux mouvements religieux de commettre des délits. Non seulement les actes délictueux doivent être punis, mais il semble impossible de faire grief à l'État d'avoir, dans le respect des libertés publiques (et, naturellement, tout le problème est là), un souci de prévention. Le Japon fut longtemps un pays très tolérant à l'égard des nouveaux mouvements religieux mais, en gardant le souci des libertés, il est devenu plus circonspect après

l'attentat au gaz de sarin commis dans le métro de Tokyo.

S'en tenir à une position de principe qui ne voudrait pas prendre en compte les problèmes concrets me paraît donc difficile. Ceci indiqué, il faut ajouter que l'on s'éloigne de la laïcité au profit d'une optique gallicane quand on émet une opposition entre « religion » et « secte », en sous-entendant que la « religion » est fondamentalement bonne et la « secte » fondamentalement mauvaise. On dérive vite, alors, d'ailleurs, vers le terme de « religions reconnues », contraire à l'article 2 de la Loi de 1905, comme l'a fait la Commission parlementaire française de 1995-1996 (cf. F. Champion-M. Cohen, 1999). De nombreux textes juridiques français et européens l'ont affirmé : il n'existe pas de possibilité objective de distinguer formellement religion et secte. Et — paradoxalement — la Loi, contestée, du 12 juin 2001 en est, à l'insu de ses promoteurs, un bon exemple.

D'après son titre, cette loi concerne « les mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme ». Pourtant, et cela est très significatif, son texte ne comporte jamais le terme de « secte », faute de pouvoir le définir. Incorporée dans le Code pénal sans son titre (comme cela est habituel), elle vaut pour tout groupement ou toute association. L'article premier précise d'ailleurs que se trouve visée « toute personne morale, quels qu'en soient la forme ou l'objet ». Cependant, M^{me} Picard, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, a déclaré explicitement que les partis politiques, les syndicats et les groupements professionnels

n'étaient pas visés par la loi. Déclaration fort étonnante dans un État démocratique, car elle contredit formellement l'aspect général que doit avoir la loi (selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a, en France, valeur constitutionnelle) qui doit viser des actes et non des groupes particuliers (cf. P. Rolland, 2003). Là se trouverait visée, de façon spécifique, la sphère religieuse ou, au moins, une partie d'entre elle. On retrouve l'idée d'une surveillance nécessaire de la religion, typique de l'optique gallicane.

Les principaux aspects de cette loi sont :

- la possibilité de la dissolution civile de certaines personnes morales, par décision judiciaire et après deux condamnations ; les promoteurs de la loi souhaitaient la possibilité d'une dissolution par décision administrative, ce qui aurait été nettement plus arbitraire,
- l'extension de la responsabilité pénale,
- la limitation de la publicité,
- la sanction de « l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse » ; les personnes concernées par cette désignation sont les « mineurs », les « personnes particulièrement vulnérables en raison de l'âge, de la maladie, de l'infirmité, de la grossesse ou d'une déficience mentale ou physique », les personnes en « état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou répétées ou de techniques propres à altérer le jugement ».

Les promoteurs de la loi auraient voulu établir un délit de « manipulation mentale », mais de vives réac-

tions, notamment de la Ligue des droits de l'homme et de la Fédération protestante de France, ont fait échouer cette tentative. L'«abus frauduleux» mentionne explicitement les personnes qui peuvent être concernées : dans certains cas, les critères sont objectifs mais peuvent apparaître parfois contestables (cf. l'état de grossesse, par exemple), dans d'autres cas, ils sont plus difficiles à définir objectivement.

Cette loi est donc ambiguë, elle apparaît dangereuse à certains défenseurs des droits de l'homme. Des juristes minimisent ce danger en affirmant que cette loi leur paraît inapplicable. Peut-être s'agit-il effectivement d'une loi à portée avant tout symbolique, après plusieurs affaires comme celle de l'Ordre du Temple solaire. Mais, d'une part, il ne faut pas négliger l'importance du symbolique, et, d'autre part, il est assez malsain, en démocratie, d'excuser le contenu d'une loi en comptant qu'elle ne soit pas appliquée.

Certains aspects de la loi, et plus encore les propos de certains députés, lors des débats parlementaires, montrent que la vigilance demeure

nécessaire pour que l'indispensable respect des valeurs mentionnées dans le second paragraphe de l'article 9 s'effectue, comme cela est dit dans le texte, selon les critères d'une «société démocratique» et n'aille pas à l'encontre de la liberté de religion et de conviction.

Éléments bibliographiques cités :

Baubérot J., *Vers un nouveau pacte laïque*, Paris, Le Seuil, 1990.

Baubérot J., *La morale laïque contre l'ordre moral*, Paris, Le Seuil, 1997.

Baubérot J., *Histoire de la laïcité française*, Paris, PUF, «Que sais-je? », 2000.

Boussinesq J., *La laïcité, mémento juridique*, Paris, Le Seuil, 1994.

Champion F.-Cohen M. (éd.), *Sectes et Démocratie*, Paris, Le Seuil, 1999.

Chevallier P., *La séparation de l'Église et de l'École*, Paris, Fayard, 1981.

Rolland P., «La Loi du 12 juin 2001 contre les mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme. Anatomie d'un débat législatif», in *Archives de Sciences sociales des religions*, n° 121, janvier-mars 2003, p. 149-166.

La liberté religieuse — une question relative au développement stratégique de la Bulgarie

*Atanas Krusteff**

Le fait que ce colloque se tient en Bulgarie me servira de prétexte, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, pour aborder le sujet d'un point de vue bulgare. Par ailleurs, la Bulgarie doit faire face à un débat houleux au sujet de la nouvelle Loi sur les dénominations religieuses, adoptée à la fin de l'année dernière.

I. Bases

1. La nouvelle Constitution de 1991 est devenue la base normative d'une réforme libérale radicale en Bulgarie. Il faut ajouter à cela que la Loi sur les dénominations religieuses de 1949, adoptée durant la plus sinistre période de dictature totalitaire, est restée en vigueur en matière de droits religieux. Ses dispositions les plus extrêmes et les plus restrictives ont été déclarées anticonstitutionnelles par une décision de la Cour constitutionnelle¹, mais le reste de la loi a continué d'être appliqué, conférant à l'exécutif d'énormes pouvoirs de réglementation et de contrôle.

2. Le manque de clarté au sujet du périmètre dans lequel l'État peut intervenir ainsi qu'une série de mesures coercitives émanant de l'État ont pro-

voqué une division au sein de la dénomination la plus représentée dans notre pays : l'orthodoxie chrétienne. L'absence de fermeté dans la défense de la liberté religieuse a également contribué à une violation sévère des droits de membres de religions non traditionnelles.

3. Dans quelle mesure la nouvelle loi a-t-elle répondu aux besoins de renforcer les principes de la Constitution et les accords de droit international qui en font partie²? Même les plus enthousiastes ont réalisé à quel point l'objectif était ambitieux. Certaines difficultés sont liées à l'éclectisme de la Constitution elle-même. À la suite des dispositions relatives à la liberté religieuse, en grande partie compatibles avec les normes internationales, la Constitution a qualifié l'orthodoxie de « religion traditionnelle en République de Bulgarie³ ». Sans représenter en soi un problème strictement juridique, cette déclaration, qui a été reprise dans la nouvelle loi, a généré une discussion mouvementée qui est montée jusqu'à la Cour constitutionnelle.

* Directeur du Centre européen de droit, Sofia, Bulgarie.

1. Décision n° 5 du 11 juin 1992 relative à l'affaire n° 11/1992 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie.

2. Article 5, paragraphe 4 de la Constitution de la République de Bulgarie de 1991.

3. Article 13, paragraphe 3 de la Constitution de la République de Bulgarie de 1991.

Néanmoins, cette loi a le mérite indiscutable d'avoir ranimé le débat et clarifié les enjeux.

II. Le droit — un carrefour d'influences culturelles

1. La loi a été adoptée juste avant Noël. Cette **symbolique** n'est pas une coïncidence, bien au contraire. D'après les déclarations des auteurs et des soutiens politiques de cette loi, il est évident que cette symbolique a été introduite comme une valeur juridique indépendante. Le ton cérémonieux de la disposition citée plus haut a été accentué et réutilisé par la suite, pour se transformer en un style législatif particulier. Un instrument assez technique de gouvernance comme le droit, qui est revêtu d'une aura irrationnelle, telle une formule magique, est utilisé pour faire des suggestions culturelles et chercher des messages subtils en dehors du simple impact sur certaines relations légales. Et il ne s'agit pas là d'un cas isolé. La longue bataille au sujet du blason bulgare, qui a fini par être couronné, prouve aussi que la symbolique dans l'État bulgare, le message implicite et les sous-entendus sont particulièrement importants. De même, certains actes dénotent des espérances, promesses et confrontations cachées qui attendent le moment opportun pour être révélées.

2. Les ornements irrationnels de la politique bulgare vont invariablement de pair avec un historicisme politique ou d'État. L'histoire sert aussi de justification au statut spécial de l'Église orthodoxe. L'historicisme épique, si mystique qu'il passe sous silence les difficultés du quotidien et qui, pour le moins, nous détache psychologiquement des pays développés, s'est révélé être un instrument important de gouvernance. Les complexes nationaux

ont été surmontés, comme par miracle, à la fois à l'époque du communisme et sous la démocratie grâce à la notion émotionnelle de grandeur de l'État perpétuée au cours des siècles. Les Balkans recherchent les caractéristiques dominantes de leur identité et de leur assurance dans un passé trop lointain, ce qui expliquerait une partie de leurs problèmes. Un voyageur cosmopolite ne pourrait s'imaginer à quel point l'État historique et ses attributs sont présents ici. Cela s'explique partiellement. Des siècles de discrimination envers une minorité, une courte pause ravagée par deux catastrophes nationales et un demi-siècle de dictature communiste, naturellement impersonnelle, ont incroyablement abrégé l'époque préférée de notre histoire, et cela est aussi vrai pour pratiquement tout l'ensemble des Balkans. Une période historique récente et relativement longue forme une sorte de hiatus sans étiquette; on ne tente pas de retrouver les caractéristiques de cette époque dans la physionomie actuelle de la culture et de l'État. De même, la politique actuelle cherche souvent des points de comparaison dans le passé lointain, courant ainsi le risque énorme de commettre un anachronisme dans l'évaluation des besoins modernes.

3. Dans le domaine des relations Église-État, l'ensemble des facteurs culturels et historiques, qui s'imbriquent les uns dans les autres, dessine un modèle césaro-papiste très modéré, mais néanmoins typique, déjà inhérent à l'Empire romain d'Orient. Il s'agit d'une tradition caractérisée par un régime où l'État et l'Église nationale sont en parfaite symbiose, dans l'intérêt primordial de l'État.

4. Le nœud du problème est que ce système de l'Est a été développé dans un cadre légal calqué sur le modèle occidental, accepté immédiatement par la Bulgarie à sa résurgence, à la fin du XIX^e siècle, et déjà introduit dans l'Empire ottoman à l'époque des réformes connue sous le nom de l'ère Tanzimat. Ce modèle importé est un système rationnel d'organisation, une méthode normative se fondant sur l'État de droit, mis en pratique dans les structures via le constitutionnalisme, l'égalité entre individus, le pluralisme politique, idéologique et économique. Ce modèle visait à réprimer le pouvoir arbitraire.

5. De cette coexistence sont nés des incompatibilités et le rejet des corps étrangers. D'où la question : quels éléments seront intégrés dans l'amalgame culturel et lesquels seront rejetés ? En dépit de l'influence durable de certains empires asiatiques, la Bulgarie identifie son choix comme un « retour » à l'Europe (essentiellement à l'Europe occidentale). Au bout du compte, cette auto-identification semble dominer les autres ascendances culturelles possibles. Pourtant, ce retour à la « maison » est semé d'embûches. D'une manière générale, le conflit culturel prend parfois des proportions dramatiques et dégénère en complexes culturels qui encouragent de moins en moins l'intégration. Le caractère universel du modèle occidental semble être remis en question, et le choix stratégique pour de nombreuses nations est formé de deux extrêmes : s'enterrer ou prendre le chemin de l'émigration culturelle.

Intégrer une autre culture semble de plus en plus difficile, et les civilisations se replient sur elles-mêmes. Ces énergies antagonistes font particulièrement rage dans les régions situées à la périphérie des cultures, que Huntington⁴ a qualifiées de failles. Il voit l'interaction entre ces énergies avant tout comme un choc. C'est probablement ce que l'on croit voir des pôles. Mais que se passe-t-il réellement dans les espaces intermédiaires ? La faille n'a pas un tracé aussi précis que la frontière d'un État, et ces aires de contacts sont plutôt des bandes assez larges pourvues de noms étranges, par exemple « Eurasie » qui comprend des nations entières et des fragments de nations, dont les Balkans. Dans ces bandes contenant des noyaux de civilisations denses, disposés comme sur un échiquier, la confrontation ne constitue pas un choc, plutôt un étirement, un dilemme⁵. Des forces puissantes — économiques, culturelles, et surtout géopolitiques — attirent les sociétés intermédiaires vers des pôles opposés et elles doivent faire face au dilemme de choisir une voie de développement stratégique.

Le grand danger menaçant les cultures non homogènes provient du fait que les contradictions changent souvent la qualité originelle de certains ingrédients, tout comme un mécanisme à l'équilibre précis peut être perturbé si les pièces originales sont remplacées par des ersatz bricolés. Un tel remplacement altère fréquemment la qualité, bien que l'emballage demeure identique. De là le danger qu'une pseudodémocratie fonctionnant à plein

4. Cf. Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, éd. Odile Jacob, Paris, 2000 (en français).

5. Cf. Nikolas Gvosdev, *Toleration Versus Pluralism: The Eurasian Dilemma*.

régime menace tous les pays situés à la périphérie des cultures. La « démocratie du peuple » et le « pluralisme contrôlé », comme on les appelle, tout comme l'oxymore « silence parlant », sont inhérents à ce type de phénomène. Voici ce que l'évêque métropolitain de l'Église orthodoxe de Russie à Smolensk, cité par le professeur Nikolas Gvozdev⁶, entend par « droits de l'homme » : « Le rôle d'une norme généralement reconnue et réellement universelle peut être attribué non à la norme la plus libérale, mais bien à celle qui serait compatible avec les orientations culturelles et religieuses des pays souscrivant à cette norme. » Ainsi, le critère de bénéfice universel reste dans le mysticisme des valeurs traditionnelles de la majorité, dans un relativisme ethno-religieux très comode.

Alors, nous voyons le côté positif de la nouvelle loi, dans la mesure où elle remet à l'ordre du jour la solution du casse-tête sur le développement stratégique de la Bulgarie. La liberté religieuse en Bulgarie peut-elle, en toute sécurité, prendre la forme d'un monastère orthodoxe romantique, dont les joyeux pensionnaires appartiennent à toutes les communautés religieuses, où ne s'agit-il que d'une dangereuse illusion ? Examinons à présent la manière dont la nouvelle loi a été votée au Parlement. Une partie de la majorité au pouvoir a voté en faveur de cette loi, ainsi que la gauche de l'opposition, tandis que les partenaires de coalition du parti au pouvoir — représentants politiques de la minorité musulmane en Bulgarie —, ainsi que

l'opposition démocrate-chrétienne ont quitté la salle en signe de protestation. Pendant ce temps, des représentants de presque toutes les organisations religieuses manifestaient contre la loi devant le bâtiment du Parlement.

III. Caractéristiques du modèle bulgare

Je souhaite, en guise d'illustration, faire remarquer que les problèmes de conflit culturel, mentionnés plus haut, et de perception anachronique d'un modèle césaro-papiste, bien que quelque peu modéré, sont introduits sous plusieurs aspects dans la loi.

1. Le statut particulier de l'Église orthodoxe. Elle s'est vu accorder une position spéciale en raison de ses mérites historiques. Alors que la Constitution associe l'orthodoxie orientale à la théologie, la loi l'identifie comme une association concrète de croyants. Au moyen d'un acte de pouvoir de droit public, *ex lege*, l'État institue un sujet juridique appartenant logiquement à la sphère du droit privé, se rapproche de lui et en fait un partenaire dans le gouvernement. En d'autres termes, l'Église orthodoxe devient sujette du droit public, avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent. Utilisant un langage bien éloigné du vocabulaire neutre de l'État séculier, la loi détermine les paramètres idéologiques et organisationnels de l'Église, entièrement du ressort de son autonomie interne. De cette manière, l'État est identifié pompeusement et de façon paternaliste à l'Église, y étant « lié » par l'idéologie, lui attribuant une portée de droit public allant jusqu'à la considérer

6. Cf. Nikolas Gvozdev, *ibidem*.

comme ayant «une importance pour la vie de l'État⁷».

Un des éléments prouvant le statut particulier de cette organisation est son exemption du régime général d'enregistrement. En conséquence directe, il est impossible de la soumettre aux contrôles existant pour les autres dénominations religieuses. C'est pourquoi la limite entre l'État et l'Église orthodoxe est devenue un sujet plutôt délicat.

2. Deuxièmement, les religions minoritaires ont été reléguées à une position secondaire, à la fois en raison des privilèges accordés à l'Église orthodoxe et par le biais d'autres normes restrictives.

Dans l'ensemble, la manière dont on réglemente le statut des autres religions peut être décrite comme une manifestation de suspicion législative et de tolérance passive. Des sanctions sévères et inhabituelles⁸, qui ne sont mises en pratique ni à l'encontre de l'Église orthodoxe, ni à l'encontre d'aucune autre organisation à but non lucratif, l'enregistrement comme condition préalable à l'exercice des droits les plus importants pour les communautés religieuses et d'autres moyens servent à tisser une sorte de cordon sanitaire, afin d'isoler la menace potentielle accompagnant les religions non traditionnelles.

Ainsi, l'attitude envers les religions non orthodoxes en tant que communautés minoritaires prend la tournure d'une logique contraire aux normes internationales. Le système commence à ressembler à la fois aux sys-

tèmes byzantin et ottoman de *millet*, c'est-à-dire à une coexistence non intégrée et insulaire des communautés religieuses.

En principe, la volonté des majorités mène le monde. Néanmoins, dans les sociétés ayant accepté le principe de l'État de droit, parmi lesquelles notre Constitution nous place, l'impact des majorités est freiné et limité par l'idée de responsabilités et de droits individuels égaux pour tous. Cette idée est naturellement présente dans la mentalité de ces majorités. Le concept de droits de l'homme ne se fonde pas sur les droits de l'humanité dans son ensemble, mais sur les droits appartenant à tout individu. L'État de droit moderne et démocratique prévoit également des dispositions pour certaines communautés ou collectivités spécifiques, sans bien entendu s'éloigner du point de départ : l'individu, sujet déterminant du droit. Cependant, ces communautés ou collectivités ne sont pas les majorités mais les minorités. Le modèle occidental présente la démocratie comme une technique pour les minorités et le noyau central : l'individu, dont les intérêts sont l'élément autour duquel les intérêts des communautés sont regroupés, parce que les majorités n'ont pas besoin de ce type d'attention. Elles se défendent le plus simplement du monde en s'appuyant sur les chiffres. L'individu contre la communauté, la minorité contre la majorité : telle est l'une des relations clés du conflit culturel mentionné auparavant.

3. Il convient de souligner que les Constitutions de certains autres pays

7. Article 10, paragraphe 1, alinéa 2 de la Loi sur les dénominations religieuses.

8. Article 8 de la Loi sur les dénominations religieuses.

développés, parmi lesquels des membres de l'UE, contiennent des dispositions attachant une importance spéciale à une religion prédominante. C'est l'un des exemples favoris des partisans de la nouvelle loi, qui citent ces dispositions en les sortant du contexte de l'époque, sans préciser quelle est leur importance réelle aujourd'hui. Ces dispositions datent d'une autre période historique de formation et de consolidation physiques des nations, similaire à la période de la Renaissance nationale et à la Constitution de Turnovo en histoire bulgare, période où les devoirs nationaux différaient. À l'heure actuelle, semblables dispositions inscrites dans quelques (rares, en réalité) Constitutions composent des textes rudimentaires, sans application aucune, si elles sont en contradiction avec d'autres principes fondamentaux tels que l'égalité, la non-discrimination et les droits de l'homme, parmi lesquels la liberté religieuse, qui sont les valeurs transcendant les frontières nationales, humaines et universelles. Le plus souvent, depuis la Seconde Guerre mondiale, et surtout après le commencement des réformes en Europe de l'Est, les normes constitutionnelles dans le monde déplacent lentement mais sûrement leur poids relatif des normes trop spécifiques et centrées sur la nation vers des normes à caractère universel et rassembleur. Ceci résulte également en un changement de la structure du constitutionnalisme : on adopte de plus en plus de mécanismes normatifs internationaux dont l'action directe est prévue par les lois nationales.

IV. Conclusion

Donc, la Bulgarie se relève lentement — nous verrons si c'est pour de

bon — de sa période de syncrétisme politico-culturel. Avec l'image radieuse de son roi Premier ministre, qui s'implique tout entier dans cette expérience de gouverner, ce à quoi ses gènes l'avaient prédestiné, dans un environnement assez inhabituel. Avec aussi la société, qui perçoit l'État de plus en plus catégoriquement comme un outil rationnel permettant d'atteindre des objectifs bénéfiques pour la société. Cette nouvelle société moderne devrait préserver la tendance de la législation en matière de liberté religieuse à se rapprocher toujours davantage des normes internationales. Ainsi, nous parviendrons à trouver les réponses claires à des questions aussi essentielles que celle-là : un pays déchiré par les controverses stratégiques, culturelles et politiques peut-il être un facteur de stabilité et de sécurité dans une région de toute façon émaillée de contradictions semblables, où les majorités d'un pays sont des minorités chez son voisin ? L'unité existe-t-elle si elle repose sur la force et non sur la coexistence digne de concitoyens ? Comment la conduite des affaires d'un État, conformément à un protocole se rapportant aux symboles de la majorité, contribue-t-elle à son unité ? La contribution historique d'une communauté ethnique ou, dans le cas présent, de sa religion comme force motrice et énergie à laquelle s'identifie l'indépendance de l'État peut-elle *a priori, ex officio*, prendre la première place dans la course dynamique des contributions quotidiennes, tout comme la démocratie, dont les fondateurs appartiennent à des communautés ethniques et religieuses différentes ?

II. Deuxième séance

«Modèles de liberté de religion en Europe occidentale et orientale — aspect juridique et contexte historique»

Droit et religion au Portugal — De la *libertas ecclesiae* à la liberté religieuse

Jónatas E. M. Machado*

I. *Libertas ecclesiae*

En raison de l'influence exercée pendant des siècles par l'Église catholique sur la péninsule ibérique, l'histoire des relations entre l'Église et l'État, entre le droit et la religion au Portugal a été imprégnée par la doctrine théologique de la *libertas ecclesiae*. Cette doctrine, dont les plus éminents défenseurs ne sont autres que saint Augustin et saint Thomas d'Aquin, stipule que seule la vérité absolue a droit à l'existence. Puisque l'Église catholique détient la vérité, seule l'Église catholique a le droit d'exister. Toutes les autres formes d'expression religieuse sont considérées comme erronées et ne doivent,

par conséquent, pas être tolérées. À moins, naturellement, que la prudence ne recommande la tolérance pour des raisons pragmatiques. La *Respublica Christiana* du Moyen Âge est parvenue à définir la politique et le droit au moyen de termes religieux. La structure de la société était fondée sur les notions religieuses de communauté, tradition, autorité et hiérarchie. L'individu, considéré seulement comme une partie de la vérité objective proclamée par l'autorité religieuse, devait être protégé de toute forme d'erreur par des moyens coercitifs séculiers¹. Seule la vérité avait le droit d'être exprimée. L'erreur n'avait pas le droit d'exister. La vérité

* Professeur de droit, Université de Coimbra, Portugal.

1. Saint Thomas d'Aquin, *Summa Theologica*, III, Westminster, Maryland, 1948, p. 1220 ; voir aussi Thomas Fleiner-Gerster, *Allgemeine Staatslehre*, 2^e éd., Berlin, 1995, p. 39 et suiv. ; Rose Staps, *Bekennnisfreiheit- ein Unterfall der Meinungsfreiheit?*, Kehl, 1990, p. 121 et suiv.

objective définie en ces termes était considérée comme une limitation du discours public et de la dissidence religieuse : *Roma locuta, causa finita* (Rome a parlé, la cause est entendue). Comme le fait remarquer John Rawls, l'Inquisition a découlé naturellement de cette conception théologique et politique dominante².

Cette conception a eu un impact non négligeable sur la réglementation religieuse au Portugal. Même après l'abolition de l'Inquisition, au cours de la révolution libérale de 1820, nombre de règles et réglementations, certaines d'entre elles reprises dans le Concordat de 1940, interdisaient aux citoyens portugais d'exercer librement toute religion autre que le catholicisme, ce qui limitait leur liberté de changer de religion — les étrangers étaient exemptés de cette règle. De surcroît, le prosélytisme a été criminalisé, tous les livres dont le contenu s'opposait aux dogmes catholiques ont été censurés, il était interdit de construire des lieux de prière ressemblant extérieurement à un temple, l'instruction catholique était devenue obligatoire dans les écoles publiques et les centres d'éducation pour la jeunesse. Ces règles ont permis au clergé catholique de s'intégrer dans les prisons, les établissements médicaux et l'armée. La liberté de réunion et d'association était sévèrement restreinte pour les groupes religieux non catholiques,

dont les membres et les ministres du culte souffraient de discrimination, en matière d'impôt, notamment.

Jusqu'à la Constitution de 1976, à l'issue de la révolution des œillets, au Portugal, l'Église catholique était considérée comme la religion, soit de l'État portugais, soit de la Nation portugaise, ce qui rendait légitime toute forme de discrimination manifeste ou cachée, qu'elle soit de nature politique, juridique, sociale ou culturelle, envers les non-catholiques. Ceux-ci n'étaient pas considérés comme des membres à part entière de la communauté politique, mais plutôt comme des marginaux. Comme nous l'avons vu plus haut, les droits des catholiques étaient eux aussi restreints, puisque la situation les poussait à garder la même religion. Si un catholique changeait de religion, il devenait immédiatement un citoyen de second rang et souffrait de discrimination. Tout culte religieux, qu'il s'agisse de catholicisme, d'orthodoxie ou de protestantisme, qui encourage ce type de mesures — persécutant systématiquement et faisant de la discrimination envers les autres cultes — parviendra aisément à devenir le groupe religieux dominant. Il convient de noter que dans les pays qui ne sont pas des sociétés libres et démocratiques, la domination religieuse va souvent de pair avec l'abus de position dominante. Comme le souligne Richard Posner, « quand les

2. John Rawls, *Political Liberalism*, New York, 1993, p. 37; Jónatas E. M. Machado, *Liberdade Religiosa numa Comunidade Constitucional Inclusiva, Dos Direitos da Verdade aos Direitos dos Cidadãos*, Coimbra, 1996, p. 30 et suiv.

fanatiques religieux parviennent à imposer une croyance unique en persécutant les dissidents, ils ne tirent pas la conclusion que cela résulte des persécutions. Ils en déduisent que leur religion est la seule vraie³. C'était sans aucun doute vrai au Portugal, en tout cas avant la Constitution de 1976.

II. Constitutionnalisme libéral et liberté religieuse

Avant d'examiner la Constitution portugaise, je voudrais aborder la façon dont le constitutionnalisme libéral a mis en péril la doctrine de la *libertas ecclesiae*. En effet, la vision libérale moderne de la liberté religieuse domine dans le constitutionnalisme démocratique portugais. Il convient de souligner que le discours religieux dissident a joué un rôle crucial dans le développement de la pensée libérale moderne⁴. Certains des défenseurs les plus enthousiastes de la liberté d'expression étaient des dissidents religieux. John Milton, le secrétaire personnel d'Oliver Cromwell, en est un exemple classique. En plein cœur de la tourmente politique

et religieuse, il a écrit que « si tous les vents de doctrines étaient libres de survoler la terre, la Vérité en serait, et nous lui faisons l'injure, en permettant et en interdisant, de douter de sa force. Laissons-la se mesurer au mensonge (que quiconque connaissant la vérité soit mis à l'épreuve) dans un combat juste et ouvert⁵. » Cette perspective posait en postulat une sorte de révolution copernicienne dans la pensée politique, puisqu'à partir de ce moment-là, la vérité n'était plus la limite *a priori* de la discussion publique, mais plutôt l'un de ses objectifs principaux.

John Locke est l'un des fondateurs du constitutionnalisme libéral moderne. Ses idées au sujet des droits naturels, de la souveraineté du peuple, de l'instauration des limites au pouvoir politique et de la séparation entre l'Église et l'État résultaient de ses convictions en matière de liberté de conscience et de religion⁶. Pour le citer, « [une] Église [...] (est) [...] une société d'hommes qui s'unissent pour servir Dieu en public et lui rendre le culte qu'ils jugent lui être

3. Richard Posner, *Overcoming Law*, Cambridge, Mass., 1995, p. 58.

4. Michael Allen Gillespie, « The Theological Origins of Modernity », in *Critical Review*, 13, 1999, p. 1 et suiv., p. 14 et suiv.; Reinhold Zippelius, « Die Entstehung des demokratischen Rechtsstaates aus dem Geiste der Aufklärung », in *Juristenzeitung*, 23, 1999, p. 1126; Manfred Brocker, *Die Grundlegung des liberalen Verfassungsstaates, Von den Levellern zu John Locke*, Munich, 1995, p. 89 et suiv.; Gerald Stourzh, *Wege zur Grundrechtsdemokratie, Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Wien, 1989, p. 175 et suiv.

5. John Milton, *Aeropagitica, A Speech for Liberty of Unlicensed Printing*, 1644.

6. David A. J. Richards, « Revolution and Constitutionalism in America », in *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy, Theoretical Perspectives*, éd. Michel Rosenfeld, Durham, 1994, p. 85 et suiv.; Walter Euchner, « Individuelle und politische Macht : Der Beitrag John Lockes im Vergleich zu Hobbes und Spinoza », in *Bürgerschaft und Herrschaft*, éd., Jürgen Gebhardt, Herfried Münkler, Baden-Baden, 1993, p. 117 et suiv.

agréable et propre à leur faire obtenir le salut. Je dis que c'est une société libre et volontaire⁷. »ⁱ Un peu plus loin, il ajoute : « Il n'y a personne qui, par sa naissance, soit attaché à une certaine Église ou à une certaine secte plutôt qu'à une autre ; mais chacun se joint volontairement à la société dont il croit que le culte est plus agréable à Dieu. »

La religion étant une question de conviction et de choix personnels, et non de contrainte, Locke en conclut que « c'est donc en vain que les princes forcent leurs sujets à entrer dans la communion de leur Église, sous prétexte de sauver leurs âmes ». Selon Locke, les principes d'autonomie individuelle et de consentement sont à l'évidence les bases de la vie à la fois politique et religieuse. Selon lui, la liberté d'expression devrait avant tout être vue comme allant de pair avec ces principes, quel que soit le sujet. Citons encore Locke : « Mais persuader ou commander, employer des arguments ou des peines, sont des choses bien différentes. Le pouvoir civil tout seul a droit à l'une, et la bienveillance suffit pour autoriser tout homme à l'autre. Nous avons tous pour mission d'avertir notre prochain que nous le croyons dans l'erreur, et de l'amener à la connaissance de la vérité par de bonnes preuves⁸. »

III. La liberté religieuse en droit constitutionnel portugais

Des idées libérales sont apparues au Portugal au début du XIX^e siècle, dans le contexte des invasions françaises de la péninsule ibérique. Ce changement est marqué par l'éphémère Constitution de 1822. L'histoire politique et constitutionnelle portugaise aux XIX^e et XX^e siècles est très riche. De manière générale, cette période peut être décrite comme un conflit idéologique et constitutionnel entre les forces libérales et antilibérales, à l'image d'autres pays européens. Le triomphe final des idées constitutionnelles libérales modernes n'a été rendu possible que grâce à la Constitution de 1976. Aujourd'hui, la question constitutionnelle pertinente au sujet de la religion est : quelles sont les mesures à prendre pour mettre fin aux situations existantes de discrimination religieuse et atténuer les conséquences actuelles des discriminations passées ?

En ce qui concerne la liberté religieuse, la Constitution a représenté un **changement de paradigme** dans la relation entre droit et religion. En droit constitutionnel, les droits de la vérité n'existent pas. La liberté religieuse ne correspond plus à la **libertas ecclesiae**, puisqu'il ne s'agit pas d'une doctrine théologique ni ecclésiastique, mais bien d'un droit fonda-

7. John Locke, *A Letter on Toleration*, éd., Raymond Klibansky, Oxford, 1968, p. 71.

i. N.D.T. Extraits de la traduction française de Locke, *Lettre sur la tolérance*, issus du site minutephilosopher.net *La Lettre sur la tolérance de John Locke présentée par P. Vernière* © 1999, Éditions électroniques «The Minute Philosopher».

8. John Locke, *A Letter on Toleration* [...], op. cit, p. 69.

mental qui trouve son origine dans le vaste concept de dignité humaine, de liberté et d'égalité. Les droits de la vérité ont été remplacés par les droits des citoyens libres et égaux. Ces droits constituent les fondements du droit constitutionnel portugais en matière de religion. Cela a été explicité par la doctrine du droit constitutionnel portugais au cours des années suivant la promulgation de la Constitution portugaise⁹.

Néanmoins, la réglementation de l'activité religieuse est grandement influencée par l'histoire et par le pouvoir de la religion dominante. C'est pourquoi, même après la Constitution de 1976, il fallut plus de vingt ans au Parlement pour voter une nouvelle loi sur la liberté religieuse, annulant ainsi une loi dépassée et restrictive datant de 1971. La nouvelle Loi sur la liberté religieuse (LLR), proposée par l'ancien ministre socialiste de la Justice, Vera Jardim, est issue en grande partie de ces évolutions doctrinales et des travaux de M. José de Sousa e Brito, ancien juge au Tribunal constitutionnel portugais. Cette loi a été publiée au *Journal officiel* portugais en juin 2001¹⁰.

1. Droits fondamentaux en général

Avant d'analyser les dispositions légales et constitutionnelles ayant

directement trait à la liberté religieuse, il est important d'examiner le cadre constitutionnel des droits fondamentaux en général. La Constitution portugaise repose sur les valeurs du respect de la dignité humaine, fondement des principes de liberté et d'égalité pour les êtres humains. Cela signifie que tous les droits fondamentaux des citoyens libres et égaux ont valeur égale et sont dignes du même respect et de la même attention. Cela veut dire aussi que la protection des droits de l'homme par la Constitution est une question de principe, et non de puissance sociale ou de privilège. Comme l'a écrit Cass Sunstein, «si les seules préférences sont une raison légitime pour l'action gouvernementale, il suffit qu'un groupe particulier ait pu rassembler le pouvoir politique pour qu'il obtienne ce qu'il veut¹¹».

L'article 16/2 de la Constitution portugaise prévoit que «les normes constitutionnelles et légales se rapportant aux droits fondamentaux doivent être interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme». L'article premier de la Loi sur la liberté religieuse réaffirme cette connexion avec la Déclaration universelle et le droit international en matière de liberté religieuse. À ce

9. Jorge Miranda, *Manuel de Direito Constitucional*, IV, 2^e éd., Coimbra, 1993; José de Sousa e Brito, *La situation des Églises et des communautés religieuses*, Milan, 1994; J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2^e éd., Coimbra, 1993, p. 241; Vitalino Canas, *State and Church in Portugal, State and Church in the European Union* (Gerhard Robbers), Baden-Baden; J.-S. Teles Pereira, «La liberté religieuse au Portugal dans les années 90», in *European Journal for Church and State Research*, Louvain, 1995.

10. Loi n° 16/2001, de 22.6.

11. *The Partial Constitution*, Cambridge, Mass., 1993, p. 28.

sujet, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme revêt une grande importance, ainsi que son interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme. La liberté religieuse est donc considérée comme un droit humain universel fondé sur la morale humaine et l'autonomie rationnelle, et non comme un droit propre à une ethnie ou à un groupe; ce n'est pas non plus une doctrine religieuse de tel ou tel groupe religieux. Parmi les droits fondamentaux, le droit constitutionnel portugais fait la distinction entre, d'une part, les droits, libertés et garanties — plus ou moins identiques aux droits civils et politiques classiques — et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels.

La liberté religieuse fait partie de la catégorie des droits, libertés et garantiesⁱⁱ. Ces droits sont directement applicables et s'imposent aux organismes publics et privés¹². Ils peuvent faire l'objet d'une restriction uniquement par une loi parlementaire ou par un acte légal émanant du gouvernement, après autorisation du Par-

lement dans le cadre de la protection d'un droit ou d'un intérêt constitutionnel contraignant. La restriction sera proportionnelle à l'objectif visé. Elle sera également générale, abstraite mais pas rétroactive. Enfin, elle doit protéger l'essence du contenu du droit dont elle cherche à limiter l'exercice¹³. La notion, très chère au droit constitutionnel libéral, qui soutient ce régime constitutionnel est que la liberté devrait être la règle et la limitation de la liberté l'exception¹⁴. Ainsi, les droits eux-mêmes devraient être largement interprétés et leurs limitations clairement spécifiées, justifiées avec précaution et étroitement interprétées¹⁵.

2. Liberté de religion

a) Dimension individuelle

La liberté de religion est, à la base, un droit individuel. L'article 41/1 de la Constitution portugaise stipule : « La liberté de conscience, de religion et de culte est inviolable¹⁶. » L'article premier de la Loi sur la liberté religieuse ne fait que répéter cette garantie. Cet article reconnaît que la liberté de conscience est le fondement de la

ii. N.D.T. La traduction officielle des articles de la Constitution portugaise provient du site du Parlement portugais Assembleia da Republica.pt

12. Art. 18/1 de la Constitution. Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* [...], op. cit., p. 436 et suiv.

13. Art. 18/2/3 de la Constitution. *Idem*, p. 450 et suiv.

14. Andreas von Arnould, *Die Freiheitsrechte und ihre Schranken*, Baden-Baden, 1998, p. 110 et suiv.

15. Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt-sur-le-Main, 1986, p. 290 et suiv. p. 309 et suiv.; Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* [...], op. cit., p. 1257 et suiv., ainsi que p. 1201 et suiv.

16. Canotilho, Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa* [...], op. cit., p. 241 et suiv.

liberté de religion et de culte, et également de la liberté d'expression¹⁷. Le caractère inviolable de ces droits ne signifie pas qu'ils ne peuvent être limités, mais il veille à ce que toute restriction de ces droits inviolables soit soigneusement mesurée pour servir la protection inhérente aux droits et intérêts constitutionnels, et à ce qu'elle soit soumise à un **examen strict** de la part des tribunaux. La Constitution et la nouvelle loi stipulent toutes deux que « nul ne peut être persécuté, privé de droits ou dispensé d'obligations ou de devoirs civils en raison de ses convictions ou pratiques religieuses¹⁸ ». L'un des principes importants qui influencent la réglementation en matière de religion est la tolérance, mentionnée explicitement par la Loi sur la liberté religieuse¹⁹. Ce principe n'a rien à voir avec les anciennes notions de tolérance de l'erreur par la vérité, mais signifie simplement que les conflits relatifs aux droits religieux et de conscience entre plusieurs individus doivent être résolus sur la base du respect mutuel, de manière à ce que les deux droits soient protégés autant que possible, *in pari materia*, et pas seulement l'un des deux.

La LLR garantit, entre autres, le droit d'avoir des convictions religieuses, de ne pas en avoir ou d'en changer, le droit d'agir en accord avec ses convictions et de pratiquer sa foi en public ou en privé. Cela comprend les droits de constituer une assemblée ou un groupe religieux, ainsi que de manifester sa religion. Conformément à la LLR, nulle forme de pratique religieuse, qu'elle soit individuelle ou collective, ne peut être imposée à un individu, et le respect de la vie privée, au sujet de la religion, doit être maintenu²⁰. Cela constitue une limite importante à la fois du pouvoir public de l'État et du pouvoir privé de l'Église. Le droit de communiquer aux autres ses convictions et de tenter de les persuader de les accepter est également protégé²¹. En fait, ce droit est protégé par la liberté d'expression en général, qui s'applique évidemment au discours religieux et au droit de parler de religion. La LLR protège aussi le droit à l'information religieuse, ainsi que le droit d'apprendre et d'enseigner sa religion²². Une disposition réellement innovante est celle qui permet aux parents de prénommer leur enfant en

17. Selon John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1971 (1991), p. 210 et suiv., « la liberté de conscience égale est le seul principe que les personnes reconnaissent dès le départ ». En se référant aux clauses sur le libre exercice et l'établissement, Richards, *Toleration and the Constitution* [...], op. cit., p. 140, affirme : « [...] les clauses protègent, je pense, un droit commun à tous, le droit inaliénable à la conscience à divers points de son péril politique. Donc, le souci commun donne à chacune des clauses sa propre signification. Il nous suggère des manières permettant de résoudre un conflit implicite. »

18. Art. 41/2 CRP; art. 2 de la Loi n° 16/2001.

19. Art. 2 de la Loi n° 16/2001.

20. Art. 9 de la Loi n° 16/2001.

21. Art. 8 de la Loi n° 16/2001.

22. Art. 8 de la Loi n° 16/2001.

accord avec leurs convictions religieuses²³, un droit qui peut se révéler très important, surtout pour les communautés islamiques et hindoues au Portugal, puisqu'elles se situent en dehors des racines judéo-chrétiennes et gréco-romaines à l'origine de la plupart des noms portugais.

b) Dimension collective

Les individus sont, par nature, sociaux. Tout comme la liberté de religion. L'expression religieuse collective est une part essentielle de l'expression religieuse. Pour protéger un droit égal à la liberté religieuse, le droit constitutionnel doit utiliser des **concepts** larges de **religion et communauté religieuse** qui n'appliquent pas de force une **conception** religieuse particulière à la société tout entière²⁴. La religion est en général liée aux ultimes aspects de la vie humaine, à partir d'une perspective qui n'est ni complètement naturaliste, ni complètement matérialiste. Dans nombre de cas, elle accepte l'existence d'un être suprême ou d'une réalité spirituelle, mais ce n'est pas toujours le cas. La distinguer d'une idéologie relève souvent plus d'une question de nuance que de substance.

Comprendre que « les convictions religieuses ne doivent pas être acceptables, logiques, cohérentes ou compréhensibles aux yeux des autres pour mériter d'être protégées (constitutionnellement) » est crucial²⁵. La « vérité » d'une doctrine religieuse est également hors de propos en droit constitutionnel²⁶. Un État où les citoyens sont libres et égaux n'a pas pour prérogative d'enquêter sur la vérité en religion. Comme l'a déclaré la Cour suprême des États-Unis, « dans le domaine de la foi religieuse, comme dans celui des convictions politiques, de grandes différences se manifestent. Dans ces deux domaines, les convictions d'un homme peuvent représenter le summum de l'erreur pour son voisin²⁷. » La LLR affirme sans détour que l'État n'a pas le droit de s'immiscer dans la définition de la doctrine religieuse²⁸. Nous considérons que cela implique l'adoption d'une **doctrine sur la question religieuse** limitant les actions de l'État. Du point de vue du droit constitutionnel, la religion doit être définie d'une manière générale afin de protéger les convictions minoritaires,

23. Art. 8/h) de la Loi n° 16/2001.

24. Jónatas Machado, « Pré-Compreensões na Disciplina Jurídica do Fenómeno Religioso », *Boletim da Faculdade de Direito*, LXVIII, 1992, p. 165 et suiv. ; Derek H. Davis, « The Courts and the Constitutional Meaning of Religion: A History and Critique », in *The Role of Government in Regulating Religion in Public Life*, eds. James Wood Jr., Derek Davis, Waco, Tx, p. 89 et suiv.

25. Cour suprême des États-Unis, Église du Lukumi Babablu Aye 113, S. Ct. 2217 (1993).

26. Lors de *United States contre Ballard*, 332 U.S.78 (1944), la Cour suprême des États-Unis a déclaré que « les tribunaux pouvaient enquêter sur la sincérité de convictions religieuses supposées, mais pas sur leur exactitude ou leur véracité ».

27. *Cantwell contre Connecticut*, 310, U.S. 296, 310 (1940).

28. Art. 4/1 de la Loi n° 16/2001.

peu connues et non conventionnelles²⁹.

Ainsi, pour bénéficier de la protection de la Constitution, un groupe religieux ne doit pas nécessairement disposer d'un ensemble de dogmes et de rites, ni d'une théologie élaborée, d'une hiérarchie institutionnelle, ni d'aucun attribut externe particulier. Il suffit que de ce groupe se dégage un sentiment de communauté fondé sur une compréhension religieuse commune³⁰. Les concepts de religion et de communauté religieuse ne peuvent être définis sur mesure dans le but de servir, dans cette concurrence, les intérêts des religions traditionnelles et dominantes sur ce que certains appellent, par analogie, le **marché religieux**³¹. Rassembler ces larges concepts de religion, de communauté religieuse et de liberté religieuse, protégés par le système juridique et par le pouvoir de contrainte de l'État constitue en soi une barrière importante contre le détournement du dogme religieux destiné à empié-

ter sur les droits égaux des individus et groupes religieux ou non religieux. Ceci n'est rien d'autre qu'une étape nécessaire allant de pair avec la protection de la liberté individuelle de conscience, les droits égaux pour tous et la neutralité du gouvernement en matière de religion³².

La persécution ou la discrimination pour raisons religieuses est interdite, une notion particulièrement pertinente quand on examine le statut constitutionnel et juridique de communautés religieuses. Pourtant, à la lumière de ce principe, il est difficile de comprendre les dispositions de l'article 58 de la LLR, selon lequel les dispositions du Concordat de 1940 entre le Portugal et le Saint-Siège restent en vigueur. Cette contradiction interne de la loi, qui pourrait nous choquer, s'explique uniquement par des raisons politiques. Selon moi, le meilleur moyen d'éviter cette contradiction est d'affirmer que seules les dispositions du Concordat compatibles avec le principe de la liberté

29. Henry Abraham, *Freedom and the Court*, New York, 1977, p. 251 et suiv.; Derek Davies, «The Courts and the Constitutional Meaning of "Religion": A History and Critique», in *The Role of Government in Regulating Religion in Public Life*, éd. James Wood Jr., Derek Davies, Waco, Tx, 1993, p. 89 et suiv.

30. Laurence Tribe, *American Constitutional Law*, New York, 1988, p. 1179 et suiv.; Augustin Motilla, «Aproximación a la Categoría de Confesión Religiosa», in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1988, p. 175 et suiv.; Joachim Wieland, «Die Angelegenheiten der religiösen Gesellschaft», in *Der Staat*, 10, 1986, p. 321 et suiv.

31. Dean Kelly, «Free Enterprise in Religion, or How the Constitution Protects Religion and Religious Freedom», in *How does the Constitution Protect Religious Freedom?*, éd. Goldgwin et Kaufman, Washington D.C., 1987, p. 119 et suiv.; Michael McConnell, Richard Posner, «An Economic Approach to Issues of Religious Freedom», in *The University of Chicago Law Review*, 56, 1989, p. 1. et suiv.; Bodo Klein, *Konkurrenz auf dem Markt der geistigen Freiheiten*, Berlin, 1990, p. 19 et suiv., p. 105 et suiv.

32. David Richards, *Toleration and the Constitution*, New York, 1986, p. 142 et suiv.; Joseph Listl, «Glaubens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit», *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, éd. Listl, Pirson, Berlin, 1994, p. 449.

religieuse pour tous, principe du droit constitutionnel et international, seront considérées comme applicables. Toutes les autres dispositions seront rendues **nulles et non avenues**. En fait, c'est l'approche qu'a la doctrine constitutionnelle portugaise en général.

c) Dimension institutionnelle

La LLR porte une attention toute particulière aux droits institutionnels des communautés religieuses. Ils contribuent à la protection des droits religieux personnels³³. Le cadre normatif actuel, après la promulgation de la LLR, prévoit différents degrés d'institutionnalisation.

Premièrement, il est toujours possible de créer des associations religieuses de droit privé. Cela demeure une option valable pour tout nouveau mouvement religieux souhaitant faire ses débuts au Portugal. Outre la liberté d'association, un nouveau mouvement religieux jouit de tous les autres droits et libertés constitutionnels pertinents. Il doit juste suivre les dispositions du Code civil s'appliquant aux organisations internes démocratiques.

Deuxièmement, il est possible de se faire enregistrer spécifiquement en tant que communauté religieuse. C'est une autre option valable pour les nouveaux mouvements religieux.

Cela permet une plus grande liberté interne, puisque la communauté religieuse peut se conformer à ses propres règles³⁴. Ce deuxième niveau d'institutionnalisation donne accès aux émissions du service public³⁵ et donne également la possibilité d'enseigner la religion dans les écoles publiques si un nombre minimum d'étudiants le souhaite. S'enregistrer ainsi permet aussi de bénéficier d'abattements d'impôts importants et d'avantages fiscaux, tels que la déduction fiscale des dons et la redistribution de 0,5 % du montant de l'impôt personnel sur le revenu à une Église ou à une organisation de bienfaisance de son choix³⁶. Il convient de signaler que la LLR a demandé au gouvernement de régler l'enregistrement des communautés religieuses en soixante jours³⁷. En avocat «extrêmement littéral», j'ai interprété ce délai comme soixante jours réels d'une durée de vingt-quatre heures. Apparemment, notre gouvernement a choisi une approche plus libérale et les a probablement interprétés comme l'équivalent des âges géologiques, puisque cette loi a été votée en 2001 et que la réglementation nécessaire doit encore être promulguée. Ce deuxième niveau d'institutionnalisation suffit amplement à exercer la plupart des droits collectifs des com-

33. Konrad Hesse, «Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften», in *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland* [...], op. it., p. 521 et suiv.

34. Art. 22 de la Loi n° 16/2001.

35. Art. 25 de la Loi n° 16/2001.

36. Art. 32 de la Loi n° 16/2001.

37. Art. 69 de la Loi n° 16/2001.

munautés religieuses, tels que le droit d'abattre des animaux dans le cadre de rituels religieux, d'utiliser des bâtiments à des fins religieuses, de développer des activités, y compris commerciales, complémentaires à leur objectif principal, c'est-à-dire religieux. Les communautés religieuses ont également le droit de donner leur avis au cours de la préparation de lois de zonage. On peut refuser d'enregistrer les communautés qui ne répondent pas aux conditions juridiques, qui ont donné de fausses informations ou dont les doctrines et principes violent les limites constitutionnelles en matière de liberté religieuse³⁸.

Les communautés religieuses ayant prouvé qu'elles sont pertinemment liées au pays ont la possibilité d'accéder à un troisième niveau d'institutionnalisation. La loi parle d'être enraciné dans le pays. En fait, le principal ici n'est pas tant d'être très lié au pays, mais plutôt de pouvoir offrir une garantie de stabilité pour les relations et la coopération à long terme avec l'État³⁹. C'est le cas lorsqu'une communauté religieuse enregistrée peut justifier d'une présence organisée dans le pays de plus de trente ans ou d'une présence en dehors du pays pendant plus de soixante ans⁴⁰. Il est nécessaire d'avoir atteint ce troisième

niveau d'institutionnalisation pour que les mariages célébrés dans ces communautés religieuses soient légalement reconnus⁴¹, pour être représenté à la Commission des émissions religieuses⁴² et à la Commission de la liberté religieuse⁴³, et pour avoir la capacité de conclure des traités avec l'État portugais, c'est-à-dire des accords confessionnels (*Kirchenvertrag; intese*) au sujet d'intérêts communs⁴⁴. Ces accords seront en substance (pas formellement) équivalents au Concordat.

Le quatrième niveau d'institutionnalisation est celui des cultes ayant signé un accord avec l'État. Jusqu'à présent, seule l'Église catholique a atteint ce niveau, mais, à long terme, d'autres groupes religieux pourraient y parvenir. Il est important de souligner que l'exercice des droits constitutionnels fondamentaux ne dépend pas d'un accord avec l'État. Cela serait anticonstitutionnel, parce qu'il n'existe pas de droit permettant de signer un tel accord, et que les droits fondamentaux ne peuvent pas être fonction du pouvoir social ou politique. À l'heure actuelle, l'Église catholique renégocie le Concordat. Nous examinerons avec attention ce qui résultera de ce processus, non seulement du point de vue du droit constitutionnel portugais, mais éga-

38. Art. 39 de la Loi n° 16/2001.

39. Art. 5 de la Loi n° 16/2001.

40. Art. 37 de la Loi n° 16/2001.

41. Art. 19 de la Loi n° 16/2001.

42. Art. 25/3 de la Loi n° 16/2001.

43. Art. 56 de la Loi n° 16/2001.

44. Articles 43 et suivants de la Loi n° 16/2001.

lement de celui de la législation internationale en matière de droits de l'homme. Pour l'instant, le secret qui plane sur ces négociations paraît suspect, considérant le cadre post-west-phalien **fondé sur les droits** du droit international.

Nous devrions souligner que l'Église catholique ne peut pas utiliser le droit international et le Concordat pour obtenir une position privilégiée en droit national, puisque le principe d'égalité religieuse et de non-discrimination est un principe fondamental à la fois en droit national et international. L'article 3 de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction stipule que « la discrimination entre les êtres humains pour des motifs de religion ou de conviction constitue une offense à la dignité humaine et un désaveu des principes de la Charte de Nations Unies, et doit être condamnée comme une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et énoncés en détail dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et comme un obstacle aux relations amicales et pacifiques entre les nations ».

En plus des droits des communautés religieuses, la LLR garantit des droits spécifiques aux ministres du culte. Ceux-ci sont désignés par les communautés religieuses, qui décident aussi de leurs droits et devoirs⁴⁵. Parmi les droits des ministres du culte, on notera leur droit d'exercer librement leur ministère, leur droit au secret professionnel dans le cadre de l'aide spirituelle, à la sécurité sociale, à être dispensés du devoir d'être jurés dans un tribunal, etc⁴⁶.

3. Séparation de l'Église et de l'État

Afin de mieux comprendre le contenu et l'étendue de la liberté religieuse dans la Constitution portugaise, il faut examiner le principe de la **séparation des Églises et de l'État**, qui est dans la structure un corollaire important du droit à la liberté religieuse pour tous et à la liberté pour tous en général⁴⁷. L'article 41/4 de la Constitution portugaise⁴⁸ établit ce principe et l'article 288/c⁴⁹ veille à ce qu'il soit difficilement amendé. Ce même principe constitue une partie importante de la LLR. Bien qu'il n'existe peut-être pas de corrélation directe entre liberté religieuse et séparation entre les confessions religieuses et l'État, ce principe devrait être considéré comme un corollaire structurel de la

45. Art. 15 de la Loi n° 16/2001.

46. Art. 16 de la Loi n° 16/2001.

47. Canotilho, Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa* [...], op. cit., p. 244.

48. « Les Églises et communautés religieuses sont séparées de l'État et peuvent librement s'organiser, exercer leurs fonctions et célébrer leur culte. »

49. Art. 288 : « Les lois révisant cette Constitution devront respecter [...] c) La séparation entre les Églises et l'État. »

liberté religieuse dans le cadre d'un ordre constitutionnel libre et démocratique, nonobstant le fait qu'il puisse conduire à des solutions pratiques et institutionnelles diverses selon les contextes historiques et politiques.

Il est intéressant de noter que la Constitution parle d'**Églises** et de communautés religieuses, terminologie adéquate si l'on prend au sérieux les droits égaux des différentes communautés religieuses chrétiennes et non chrétiennes. Cette référence explicite au pluralisme religieux peut être interprétée comme une autre **réaction consciente** à l'encontre de la tradition constitutionnelle faite de discrimination et de privilèges religieux, mais aussi comme la reconnaissance qu'il est naturel de s'attendre, tôt ou tard, au pluralisme religieux dans un régime constitutionnel où tous ont droit à la liberté religieuse.

La séparation entre les communautés religieuses et l'État signifie une séparation normative, institutionnelle, symbolique et financière. Cette vision est tout à fait compatible avec les formes pertinentes de reconnaissance et de coopération, dans un cadre normatif fondé sur la promotion de l'intérêt public et le respect de la liberté pour tous les citoyens et pour les communautés à la fois religieuses et non religieuses.

La LLR restreint le principe de séparation au moyen d'un principe de coopération entre l'État et les communautés religieuses les plus stables dans les domaines des droits de l'homme, de l'évolution personnelle, de la paix, de la liberté, de la solidarité et de la tolérance⁵⁰. Du point de vue constitutionnel, rien n'empêche apparemment ce principe de coopération, puisque les communautés religieuses font légitimement partie de la société civile et qu'une séparation stricte semble indésirable, sinon impossible. L'important est de garantir une coopération entre l'État et les communautés religieuses dans les limites de la liberté, de la justice et de l'impartialité pour tous.

Le principe de séparation entre communautés religieuses et État n'est pas fondé sur une vision du monde purement naturaliste, rationaliste et antimétaphysique. Ici, la séparation est une expression du principe général de la neutralité de l'État en matière de différentes convictions, idéologies, philosophies, partis politiques, corporations, groupes civiques, etc., le type de neutralité que l'impératif constitutionnel de traiter tous les individus avec le même respect à la fois nécessite et conditionne (Ronald Dworkin)⁵¹. Nul ne réclame la neutralité absolue, bien entendu, mais plutôt la neutralité réelle et procédurale, qui sous-tend le choix

50. Art. 5 de la Loi n° 16/2001.

51. Sous cet aspect, l'article 43°/2 de la Constitution portugaise stipule que « [l'] État ne peut déterminer l'éducation et la culture selon de grandes lignes philosophiques, esthétiques, politiques, idéologiques ou religieuses ».

moral et normatif en faveur d'une **société ouverte**⁵² libre, juste, tolérante et démocratique. Il s'agit ici d'une **neutralité volontaire**⁵³ et d'une **séparation non adverse** entre les Églises et l'État.

Loin d'être un signe d'hostilité envers l'expérience ou le sentiment religieux, ce principe sera mieux interprété à la lumière de grands objectifs constitutionnels⁵⁴. Premièrement, ce principe retire à l'État son pouvoir de contrainte et d'adhésion dans le domaine religieux, considérant que la conviction et le choix religieux sont trop cruciaux pour être soit proscrits, soit prescrits par l'État. Ceci constitue une importante garantie institutionnelle de l'autonomie humaine⁵⁵. Deuxièmement, il empêche le gouvernement de se mêler de la religion majoritaire, en général

pour des raisons politiques, comme c'était le cas pendant le gouvernement portugais autoritaire, avant la révolution des œillets de 1974.

Troisièmement, la séparation entre les communautés religieuses et l'État sert à prévenir la formation d'une coalition entre l'État et la religion dominante qui menacerait la dignité et la liberté auxquelles ont droit les membres des communautés religieuses minoritaires⁵⁶. C'est donc une partie de la **structure de l'égalité non dominée** qui devrait caractériser le constitutionnalisme libéral⁵⁷. L'Histoire nous a montré que les persécutions et les discriminations, manifestes ou cachées, des religions minoritaires ainsi que des fidèles de la religion majoritaire qui décident de se convertir à l'un de ces groupes, se fondent souvent sur ce type de coali-

52. John Rawls, *Political Liberalism*, New York, 1993 (1996), p. 191, 195 et suiv., explique que «si un régime constitutionnel prend certaines mesures afin de renforcer les vertus de tolérance et de confiance mutuelle, par exemple en décourageant les divers types de discrimination raciale et religieuse — par des moyens respectant les principes de liberté de conscience et d'expression —, cet État ne devient pas automatiquement un État perfectionniste comme Platon ou Aristote l'avaient imaginé, et ne crée pas non plus les États catholiques et protestants des débuts des Temps modernes. Il prend plutôt des mesures raisonnables pour promouvoir les formes de pensée et de sentiment maintenant une juste coopération sociale entre ses citoyens jugés libres et égaux. Cela diffère grandement d'un État qui appliquerait en son nom une doctrine complète et particulière.»

53. L'expression originale (*benevolent neutrality*) provient de Robert T. Miller, Ronald B. Flowers, *Toward Benevolent Neutrality: Church, State and the Supreme Court*, 3^e éd., Waco, Tx., 1987.

54. Wojciech Sadursky, «Neutrality of Law Towards Religion», in *The Sidney Law Review*, 12, 1990, p. 441 et suiv.; Lucas Swaine, «Principled Separation: Liberal Governance and Religious Free Exercise», in *Journal of Church and State*, 38, 1996, p. 595 et suiv.

55. Michael Walzer, *Spheres of Justice, A Defense of Pluralism & Equality*, Oxford, 1983, p. 243 et suiv.

56. La Cour Suprême des États-Unis l'a énoncé clairement dans le jugement qu'elle a rendu sur l'affaire *Engel contre Vitale*, 421, 431 (1962), lorsqu'elle a déclaré que «lorsque le pouvoir, le prestige et le soutien financier du gouvernement vont à une conviction religieuse particulière, la pression coercitive indirecte poussant les minorités religieuses à se conformer à la religion officiellement approuvée est évidente».

57. Bruce Ackerman, *The Future of the Liberal Revolution*, Yale, 1992, p. 7 et suiv.

tion Église-État⁵⁸. La théorie régulatrice nous rappelle que « [l']État dispose d'une ressource de base qu'en principe il ne partage pas, même avec les citoyens les plus puissants : le pouvoir de contraindre⁵⁹ ». Empêcher les convictions religieuses dominantes de s'emparer et d'abuser de ce pouvoir pour mettre en place leur propre **monopole de la grâce** (Michael Walzer) est une composante structurelle importante de la liberté religieuse pour tous⁶⁰.

Un quatrième argument en faveur de la séparation entre l'Église et l'État est lié à la sauvegarde d'un discours public non inhibé, vigoureux et grand ouvert permettant de débattre et d'étudier en profondeur n'importe quels sujets, doctrine, vision du monde, théorie ou opinion. Robert

Post écrit que le concept de discours public nécessite que l'État reste neutre sur le « marché des communautés⁶¹ ». En fait, l'un des objectifs de la liberté d'expression religieuse est de rendre possible l'émergence de nouvelles convictions et de nouvelles communautés religieuses pouvant stimuler celles qui existent déjà. Cette idée peut, entre autres, être considérée comme une exigence d'équité pour les générations à venir⁶². En ce sens, la séparation entre l'Église et l'État est une condition préalable à la forme de concurrence libre et équitable entre communautés religieuses que nécessitent la liberté et l'égalité entre les hommes⁶³. Selon le juge Frankfurter, « la conviction imposée implique l'absence de possibilité de la combattre et d'exposer des opi-

58. Dans l'affaire *Everson contre Board of Education*, 330 U.S. 1, 9 (1947), la Cour Suprême des États-Unis rappelle qu'« avec le soutien du pouvoir gouvernemental, à différentes époques et en différents lieux, les catholiques ont persécuté les protestants, les protestants ont persécuté les catholiques, des sectes protestantes ont persécuté d'autres sectes protestantes, des catholiques d'une forme de conviction ont persécuté des catholiques d'une autre forme de conviction, et tous à un moment ou à un autre ont persécuté les juifs ». Voir Robert A. Holland, « A Theory of Establishment Clause: Individualism, Social Contract in Identifying Threats to Religious Liberty », 80, *California Law Review*, 1992, p. 599 et suiv., ainsi que 1658 et suiv.

59. George J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics & Mgmt Science*, 2, 1971, 4.

60. Cela s'applique en général aux différents domaines de réglementation des activités privées et des concentrations de pouvoir. Richard Posner, « Natural Monopoly and its Regulation », 21, *Stanford Law Review*, 21, 1969, p. 548 et suiv., ainsi que 620 et suiv.

61. Robert Post, *Constitutional Domains, Democracy Community, Management*, Cambridge, Mass., 1995, p. 139 et suiv.

62. John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford (1991), p. 205 et suiv.; Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations*, Tokyo, 1989 (1992), p. 40 et suiv. Dans le même ordre d'idées, Emmanuel Kant a affirmé : « Il est absolument inadmissible de se soumettre, même pour la durée d'une seule vie, à une Constitution religieuse permanente que personne ne puisse remettre en question publiquement », « What is Enlightenment? », in *Kant's Political Writings*, éd. Hans Reiss, Cambridge, 1970, p. 57 et suiv.

63. Michael McConnell, Richard Posner, « An Economic Approach to Issues of Religious Freedom », in *The University of Chicago Law Review*, 56, 1989, p. 1 et suiv.

nions dissidentes⁶⁴ ». Cette phrase revêt une importance cruciale quand on traite de liberté d'expression religieuse et de liberté d'expression en matière de religion. Pour atteindre ses objectifs conséquents, ce principe doit s'appliquer à la situation de droit et de fait.

4. La Commission pour la liberté religieuse

La Loi sur la liberté religieuse crée une Commission pour la liberté religieuse, qui a pour responsabilité de vérifier la mise en pratique de cette loi⁶⁵. Il s'agit d'un organe consultatif et indépendant servant à assister le Parlement et le gouvernement dans les affaires religieuses. La Commission n'est pas encore en activité. Ce n'est pas une agence réglementant le marché religieux, bien qu'elle en ait parfois l'air. Ses rôles principaux sont de superviser l'application de la loi, de faire des recommandations judiciaires sur les dispositions relatives à la religion en droit portugais et de le faire évoluer. Elle est également responsable d'étudier scientifiquement les communautés religieuses. Ce rôle peut paraître étrange, puisque les universités semblent plus aptes à accomplir cette tâche. En réalité, la Commission peut demander l'aide d'autres institutions, y compris des universités. Tout dépendra de la

manière avec laquelle la Commission s'acquittera de cette tâche.

La Commission donnera, notamment, des conseils lors de la préparation des articles constituant les accords entre l'État et les différentes communautés religieuses, et sera le lien adéquat entre ces communautés et l'État⁶⁶. Elle donnera également son avis lors de l'enregistrement de cultes religieux et pourra même conduire à des audiences publiques pour les **cas difficiles**⁶⁷. Si l'on applique la théorie des marchés à la réglementation religieuse, cet aspect soulève bien des doutes, puisque des religions déjà existantes seront appelées à décider de l'entrée de nouvelles religions sur le marché. Ceci pourrait aller à l'encontre du principe d'impartialité du gouvernement dans ses relations avec les différents citoyens et groupes. Si le service d'enregistrement compétent lui demande son aide, la Commission donne son avis sur la composition de la Commission des émissions religieuses et sur l'inscription de communautés religieuses. La composition de la Commission a été sujette à controverse, bien que nombre des communautés religieuses non catholiques aient décidé de l'accepter, de manière à ne pas reporter l'adoption de la loi⁶⁸. La Commission se compose de membres nommés par le gouver-

64. Opinion dissidente *in Virginia State Board of Education contre Barnette*, 319 U. S. 624 (1943).

65. Art. 52 de la Loi n° 16/2001.

66. Art. 54 de la Loi n° 16/2001.

67. Art. 38/2 de la Loi n° 16/2001.

68. Art. 56 de la Loi n° 16/2001.

nement et par divers cultes religieux. La composition se doit de respecter les objectifs de pluralisme et de neutralité de l'État. On craint pourtant que le nombre de catholiques présents au sein de la Commission ne soit excessif. La LLR mentionne explicitement deux catholiques nommés par la Conférence portugaise des évêques catholiques, mais on craint cependant que d'autres soient nommés par le gouvernement, puisque les catholiques forment une majorité écrasante au Portugal. Une majorité catholique serait un réel problème, parce que cette Commission s'occupera principalement de communautés religieuses non catholiques.

IV. Conclusion

L'adoption de la LLR représente une évolution cruciale dans le système législatif portugais. Bien que certaines solutions soient sujettes à controverse et nécessitent d'être révisées à l'avenir, le fait est que, pour la première fois, le législateur portugais a fait preuve d'une sensibilité particulière à l'égard des problèmes juri-

diques que rencontrent les citoyens et les cultes religieux non catholiques. De même, il a essayé honnêtement et de bonne foi de concilier les différentes formes de convictions et d'expressions religieuses existantes et de promouvoir les objectifs non négligeables de liberté pour tous, de neutralité et d'impartialité de l'État en ce qui concerne la religion. Ces buts visent à corriger les situations présentes de discrimination religieuse, tout en atténuant les conséquences actuelles de discriminations passées. Le droit constitutionnel portugais n'est pas fondé sur des postulats naturalistes, religieux ou anticléricaux. Au contraire, il considère que la religion est une dimension importante de la vie humaine. Il veut juste tenir un rôle de reconstruction dans la société portugaise, afin de permettre à tous les citoyens, quelles que soient leurs convictions et pratiques religieuses, de jouir de tous les droits constitutionnels⁶⁹. De prime abord, la Loi sur la liberté religieuse peut être considérée comme un précieux moyen d'atteindre cet objectif.

69. Jane S. Schachter, «Metademocracy: The Changing Structure of Legitimacy in Statutory Interpretation», in *Harvard Law Review*, 108, 1995, p. 593 et suiv.

La liberté religieuse*

*Jacques Robert***

L'État démocratique, qui se fait un honneur de respecter toutes les opinions, se doit d'étendre sa protection à l'ensemble des religions, dès l'instant que la liberté religieuse n'est qu'un aspect particulier de la liberté d'opinion. Elle s'intègre en elle en même temps qu'elle la dépasse.

La liberté religieuse, c'est d'abord — en effet — une liberté « individuelle » puisqu'elle consiste, pour l'individu, à donner ou non son adhésion intellectuelle à une religion, à la choisir librement ou à la refuser.

Mais elle est aussi une liberté « collective » en ce sens que, ne s'épuisant pas dans la foi ou la croyance, elle donne nécessairement naissance à une « pratique » dont le libre exercice doit être garanti. Il faut, en effet, assurer le libre exercice des cultes si l'on veut pleinement garantir la liberté religieuse. Ce qui suppose que tout mouvement religieux doit être maître de son activité, donc posséder le droit de s'organiser librement. Cette libre organisation pose donc inévitablement le problème délicat des rapports des religions — ou des Églises — avec l'État.

Religions et États

Il faut, cependant, tout de suite constater qu'il n'y a point d'étroite concordance entre tel système de rapports entre les Églises et l'État et le respect ou la méconnaissance de la liberté religieuse. Disons simplement que telle formule de relations peut aller davantage de pair — que telle autre — avec le respect de la liberté religieuse.

La France, pour sa part, a expérimenté, tout au long de son histoire, à peu près toutes les formules de rapports entre les religions et l'État, et si elle a finalement opté pour le régime dit de « laïcité », c'est qu'elle l'a trouvé, au début du XX^e siècle, plus conforme que d'autres à sa vocation et à ses idéaux.

Ce régime de laïcité n'est pas le seul à être pratiqué par les États démocratiques. D'autres sont parfaitement concevables; et leur nombre est d'ailleurs important.

Même dans un État démocratique, il est tout à fait possible qu'il y ait une sorte de confusion ou de fusion entre le « temporel » et le « spirituel », à tout le moins, une « union » entre eux qui

* Cette intervention n'a pu être présentée oralement. Son auteur a toutefois accepté que nous en publions le texte.

** Président honoraire de l'Université Panthéon-Assas, ancien membre du Conseil constitutionnel, Paris.

peut se manifester sous des formes diverses : religion d'État, Églises « reconnues », incorporation de l'Église dans l'État.

À se borner seulement à l'Europe, on notera l'extraordinaire complexité des situations des Églises face à l'État.

Si tous les pays européens sont profondément marqués par le christianisme, aucun système juridique n'est comparable à un autre. On y trouve à la fois des systèmes d'Églises d'État, (Angleterre, Danemark, Grèce, Suède, Finlande...), des régimes de séparation (Pays-Bas, Irlande, France), des formules combinant séparation de base et coopération (Allemagne, Belgique, Autriche, Espagne, Italie, Portugal).

Mais les influences profondes sont diverses. Pas toujours dans le sens qu'on croit. L'influence religieuse est plus forte en Irlande (régime, pourtant, de séparation) qu'en Suède (Église d'État).

Les liens Église-État sont moins forts dans l'Europe catholique que dans l'Europe protestante ou orthodoxe.

Au plan juridique — celui des sources, notamment — les principes fondamentaux qui gouvernent les relations entre le pouvoir politique et les religions se trouvent très dispersés : dans les Constitutions nationales, dans les textes européens (Convention européenne des droits de l'homme), dans les lois de chaque État, dans la pratique observée chez chacun, également dans les concordats conclus avec l'Église catholique romaine, sujet de droit international, dans les conventions diverses passées avec certaines confessions (par

exemple, en Espagne ou en Italie), dans les accords informels.

On ajoutera que la reconnaissance variable de certains cultes permet, sans le dire, de distinguer les plus représentatifs, donc — apparemment — les plus sérieux et d'écarter certains autres. Mais lesquels? Au choix discrétionnaire du pouvoir?

De même, certaines confessions se voient reconnaître un statut de droit public ou de droit privé, de droit commun ou « *sui generis* ». Les formules varient.

La séparation radicale est rare, mais plus fréquente, quand elle se trouve assortie de l'idée d'une « neutralité positive », voire de coopération officielle.

Le rôle culturel des Églises est marqué, notamment, dans l'enseignement, avec toutes les modalités d'adaptation imaginables. De même, le financement des Églises est rarement direct, le plus souvent masqué par le biais habile de rémunérations souvent occultes, de subventions — déguisées ou non —, d'exemptions fiscales ou de l'entretien de monuments historiques.

La sécularisation elle-même reste limitée. Aux Pays-Bas, par exemple, la sécularisation marquée de la société néerlandaise n'empêche pas nombre d'institutions sociales et de partis politiques d'être organisés sur une base confessionnelle. Or, accepterait-on de nos jours, en France, un parti politique protestant, musulman, bouddhiste, orthodoxe, juif?

Toutes ces formes dissemblables ne sont point — en elles-mêmes — incompatibles avec la reconnaissance d'une large tolérance religieuse.

Choisir — pour un État — une Église ou une religion privilégiée ne signifie point nécessairement que les autres soient méconnues, *a fortiori* persécutées.

Il est simplement apparu à la France qu'un régime de totale séparation, non point en quoi que ce soit hostile, mais au contraire largement tolérante, était le plus adapté à un État démocratique moderne.

La laïcité française

Le contenu de cette notion de laïcité se trouve tout entier dans les deux articles de la Loi française de 1905 :

– Article premier : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public. »

– Article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »

La neutralité de l'État

Le fait que la République ne reconnaît plus aucun culte ne signifie point que l'État méconnaît l'existence de religions, d'Églises ou de mouvements culturels. Cela veut seulement dire qu'est définitivement abandonné le système dit des « religions reconnues ». La République a voulu effacer toute distinction entre les anciens cultes reconnus — le culte catholique, les deux principales Églises protestantes, le culte israélite — et les autres. Elle les met désormais tous sur le même plan.

La « non-reconnaissance » ne signifie point non plus que l'État ne souhaite pas entretenir de bonnes relations avec les religions.

La non-reconnaissance n'est pas une attitude d'hostilité ou de mé-

fiance. Elle implique simplement que le fait religieux, contrairement aux solutions concordataires, cesse d'être un fait public.

La conséquence inéluctable en est que la République ne peut plus salarier ni subventionner un culte.

La séparation

Les implications de la suppression du service public de l'Église ont été à l'origine nombreuses : disparition du ministère et du budget des Cultes ; suppression des traitements octroyés aux ministres des Cultes ; cessation de l'intervention de l'État dans l'organisation des Cultes, en particulier dans la nomination des dignitaires ecclésiastiques.

Dès l'instant, par ailleurs, que les Églises n'accomplissent plus une mission de service public, il n'y a plus d'organisation « publique » des cultes et donc plus de droit de regard « institutionnel » de la puissance publique sur leur exercice.

Le corollaire de cette suppression du service public de l'Église est la liberté totale laissée à l'Église — à toutes les Églises — de s'organiser et, par là, d'interpréter leurs règles internes. Mais n'y a-t-il pas contradiction dans le fait de rejeter dans le « privé » les religions naguère investies d'une mission de service public et de ne point parallèlement admettre leurs règles d'organisation interprétées et appliquées par les tribunaux judiciaires ordinaires ?

La jurisprudence des tribunaux — judiciaires et administratifs — français témoigne de leur prudence à s'immiscer, en ce domaine, dans un droit qui n'est pas le leur (voir C.E., 8 février 1908, Abbé Deliard, Rec. p. 128 ; C. Cass., 6 février 1912, Re-

cueil Sirey 1912.137; C.E., 16 février 1923, Association presbytérale de l'Église réformée, Rec. p. 115; 25 janvier 1943, Église réformée de Marseille, Rec., p. 116; T.G.I., Paris, 29 octobre 1976, SOVEVOCA et Assemblée consistoriale israélite de Paris; J.-C., p. 1977, n° 18664, note Jean Carbonnier; C. CASS. Civ., 17 octobre 1978, Abbé Coache c/Abbé Bellego, D.1979.120 Bull. Civ. L308).

«Coexistence» financière

On notera qu'au plan financier, la Loi de séparation n'interdit que «l'inscription de crédits en vue de subventionner, à titre permanent et régulier, le service des cultes». On peut donc en conclure que la Loi de 1905 admet :

- la possibilité, pour l'État, de subventionner des activités qui présentent un caractère général, bien que s'exerçant dans un cadre confessionnel : hospices, hôpitaux, crèches, œuvres de bienfaisance, etc. ;

- la prise en charge directe, par les collectivités publiques, de certains services religieux (aumôneries dans des établissements publics tels que les lycées, collèges, hôpitaux, asiles ou hospices, prisons, etc.) dès l'instant que leur organisation est indispensable pour assurer à tous le libre exercice du culte ;

- la rémunération des ministres du culte, quand ceux-ci rendent des services aux personnes publiques (cérémonies religieuses nationales, prestations dans les médias, etc.).

En revanche, les tribunaux exercent une certaine surveillance quand ils sont saisis sur les «subventions déguisées», encore que souvent leur jurisprudence apparaisse indulgente (V; c; e; 28 novembre 1913, Com-

mune de Chambon, Rec., p. 1164; C.E., 26 janvier 1914, Préfet du département des Hautes-Pyrénées, Rec. p. 774; C.E., 16 mai 1919, commune de Montjoie, Rec., p. 429).

Cette séparation institutionnelle des Églises et de l'État, voulue en 1905, qui — on vient de le voir — implique que la République, non point méconnaître les religions mais cesse de les reconnaître et, partant, de les salarier ou de les subventionner, s'accompagne de l'obligation d'être, en ce qui la concerne, «religieusement neutre».

Mais cette neutralité est à la fois «négative» et «positive» (voir Jean Rivero, «La notion juridique de laïcité», D. 1949, Chronique, p. 137; J.-B. Trotabas, «La notion de laïcité dans le droit de l'Église catholique et de l'État républicain», L.G.D.J., Paris, 1960, p. 223; J. Coulombel, «Le droit privé français devant le fait religieux depuis la séparation de l'Église et de l'État», in *Revue trimestrielle de droit civil*, 1956, p. 7).

Négative, parce que la République, qui admet toutes les manifestations diverses de la pensée, qui ne rejette aucune idéologie et les accueille toutes, ne saurait en choisir une dont elle se ferait officiellement le champion et dont elle s'instituerait la propagandiste. Cela ne signifie certes point que l'État ne puisse avoir lui-même ses secrètes préférences. Mais il doit se garder de les afficher, de soutenir en priorité ceux qui les partagent ou de tenter de les imposer aux autres par la pression.

Deux textes méritent ici d'être rappelés :

- l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui

dispose que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses [...] »

– l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes duquel la France est une République [...] « laïque » [...] qui « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion [...] »

Ces deux textes font parfaitement le lien entre la notion de neutralité négative qui suppose la « discrétion » de l'État et celle de neutralité positive qui implique l'engagement de l'État d'assurer pratiquement, à chacun, dans sa quotidienneté vécue, le libre exercice de sa religion, c'est-à-dire de mettre à sa disposition, si la nécessité l'impose, les moyens lui permettant d'en observer les règles. De cette exigence découlent notamment, en France, le statut des aumôniers, la réglementation des conditions d'abatage des animaux de boucherie et la reconnaissance de l'objection de conscience.

C'est par là même démontrer solennellement que la « neutralité » — positive ou négative — de l'État ne peut aller sans le respect de la liberté de conscience.

La liberté de conscience

La non-confessionnalité de l'État met les citoyens sur un pied d'égalité morale, rigoureuse, en face de l'État, du fait que celui-ci entend ne professer aucune foi particulière au nom de la nation. Il n'y a donc pas de place pour des citoyens de « seconde zone » en raison de leurs convictions religieuses. La volonté de l'État de ne pas connaître du spirituel est, de ce fait, une garantie de liberté pour les diverses confessions religieuses (voir

L. de Naurois, « Aux confins du droit privé et du droit public », in *Revue trimestrielle de droit civil*, 1962, p. 242).

L'État « indifférent » n'a pas à se demander ce qu'est une religion puisque, par principe, il n'en professe ni n'en connaît aucune. Le principe de la liberté religieuse n'exclut-il pas d'ailleurs d'opérer une quelconque distinction entre les cultes, selon qu'un culte serait pratiqué par une « secte » ou par une Église traditionnelle ? On retrouve ici les applications principales de la liberté religieuse que sont les principes d'égalité et de non-discrimination entre les cultes. Or, le principe de non-discrimination entraîne lui-même une attitude positive de la part de l'État : celui-ci doit protéger les cultes minoritaires, au nom même de la liberté religieuse.

L'affirmation que la République garantit la liberté de conscience signifie, en effet, non seulement que l'État s'oblige à respecter lui-même cette liberté, mais qu'il s'engage à en prévenir les violations par quiconque (voir Y. Gerald, « La religion en droit privé », thèse de droit, Limoges, 1978).

Le principe de la liberté de conscience est d'ailleurs sanctionné pénalement. La Loi de 1905 crée le délit d'atteinte à la liberté de conscience en punissant (art. 31) ceux qui, par voie de fait, de violence ou de menace contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi, soit en exposant à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auraient déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte.

D'une manière plus large, le respect de la liberté de conscience est affirmé

par la reconnaissance d'un caractère illicite à toute attitude cherchant à créer des discriminations sur la base de croyances exprimées ou supposées et à inquiéter d'une manière quelconque une personne en raison de ses opinions (voir C.E., 9 juillet 1943, Ferrand C.D., 1944, p. 150, note Carbonnier; C.E., 28 avril 1938, Demoiselle Weiss, R.D.P., 1938.553; Demoiselle Pasteau, 8 décembre 1948, R.D.P., 1949.73; C. Cass., 19 juillet 1898, D.1898.I.424; Trib. civ. de la Seine, 3 mars 1933, 5.1934.2.67; Trib. civ. de la Seine, 18 juin 1945, G.P., 1945.2.38; C. Appel Amiens, 3 mars 1975, Guy Ferchault c/Marcelle Bascot, épouse Ferchault, D.1975, p. 706, note Géraldy; voir sur tous ces points : Jacques Robert, *La liberté religieuse et le régime des cultes*, P.U.F., Collection «SUP», Paris, 1977, p. 109 et suiv.).

Cette interdiction de toute attitude nuisible à l'égard de telle ou telle religion s'impose à tous, au particulier, aux Églises et à l'État.

Neutre et laïque, ce dernier ne saurait pratiquer la moindre discrimination à l'égard de tel ou tel mouvement religieux ni favoriser telle ou telle propagande qui pourrait nuire à l'un d'eux, dans la mesure, bien entendu, où chacun respecte, dans sa manifestation sociale, les prescriptions étatiques de l'ordre public.

Ordre public et liberté religieuse

Les textes français ont souvent — et peut-être abusivement — lié ordre public et liberté religieuse.

On se souvient de la formule ambiguë et restrictive de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme : «Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.» Et l'on rappellera que si notre première Constitution (du 3 septembre 1791) considère bien comme «droit naturel et civil» la liberté conférée à tout homme d'exercer le culte religieux auquel il est attaché, son titre premier consacré aux «Dispositions fondamentales garanties par la Constitution» n'en précise pas moins que la liberté ne consiste qu'à pouvoir faire tout ce qui ne nuit ni aux droits ni à la sûreté publics; donc que la loi, mais la loi seule, pourra toujours frapper de peines les auteurs d'actes qui, portant atteinte à la sûreté publique ou méconnaissant les droits d'autrui, s'avéreraient nuisibles à la société.

Le foulard islamique¹

Cette référence à l'ordre public, qui se trouve également dans la Loi de 1905, est récemment réapparue dans un avis du Conseil d'État, du 27 novembre 1989, relatif au port de signes d'appartenance à une communauté religieuse dans les écoles publiques françaises et à sa compatibilité avec le principe de laïcité du service public d'enseignement.

Après avoir rappelé les textes internes et internationaux sur lesquels se fonde ce principe, le Conseil d'État indique très clairement que

1. NDR : Depuis la rédaction de ce texte, et suite au rapport de la Commission Stasi, fin 2003, l'Assemblée nationale française s'est engagée, en février 2004, dans un débat portant sur un projet de loi concernant la laïcité et le port d'insignes religieux dans les établissements de l'instruction publique en France.

celui-ci n'est qu'un aspect du principe général de laïcité et de neutralité de l'État et qu'il implique comme tel le respect de la liberté de conscience des élèves, c'est-à-dire l'interdiction de toute discrimination dans l'accès à l'enseignement qui serait fondée sur les convictions ou croyances religieuses des élèves.

La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui; mais elle ne saurait leur permettre d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin, troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public (voir Avis n° 34893, Assemblée générale plénière, L.A.J.D.A., 1990, p. 3945, note J.P.C.; R.F.D.A., 1990, p. 1-9, note Jean Rivero).

Depuis cet avis, le Conseil d'État a été amené à préciser sa position. Il a estimé qu'étaient illégales les dispositions d'un règlement intérieur de collège qui stipulaient que «le port de tout signe distinctif, vestimentaire ou autre, d'ordre religieux, politique ou philosophique est strictement inter-

dit». Un tel règlement, par la généralité de ses termes, institue en effet une interdiction générale et absolue en totale méconnaissance de la liberté d'expression reconnue aux élèves dans le cadre des principes de neutralité et de laïcité de l'enseignement public. Dès lors, les décisions d'exclusion de plusieurs jeunes filles du collège prises sur la seule base de cette interdiction générale doivent être annulées. Il convenait, en effet, avant de prendre de telles décisions, d'établir que les conditions dans lesquelles était porté en l'espèce un foulard islamique qualifié de signe d'appartenance religieuse avaient été ou restaient de nature à «conférer au port de ce foulard par les intéressées le caractère d'un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, ou à perturber l'ordre dans l'établissement ou le déroulement des activités d'enseignement (C.E., 2 novembre 1992, *Les Petites Affiches*, 24 mai 1993, n° 62, voir note Gilles Lebreton «Port de signes religieux et laïcité de l'enseignement public»).

La question du foulard islamique ne troubla, au départ, que la conscience des autres élèves. Allait-elle finir par perturber aussi celle des enseignants? Déjà certains d'entre eux avançaient qu'ils n'étaient pas loin de refuser de faire cours devant des élèves dont — pour eux — l'accoutrement vestimentaire était la négation même des valeurs dont l'école républicaine se devait d'être porteuse [...] Mais une telle attitude était intolérable; le principe de laïcité postule — en lui-même — l'absence totale de discrimination entre les élèves, selon leur religion. Le corps enseignant ne

doit — en aucune manière — être autorisé à trier ses élèves.

En somme, la République laïque, neutre, respectueuse de toutes les opinions et croyances, garante de la liberté religieuse et des cultes, propagandiste d'aucune foi ou idéologie, ne peut sérieusement opposer aux mouvements religieux qui prospèrent sur son sol que des prescriptions tirées de l'ordre public.

Encore faut-il, quand ils respectent cet ordre public, que tous les mouvements religieux voient l'exercice de leur culte égalitairement garanti. Or, l'Histoire n'a-t-elle pas donné une place privilégiée à certaines religions, mieux aidées parce que depuis longtemps admises, acceptées avec moins de réticence parce qu'on en a l'habitude?

Beaucoup insistent, aujourd'hui, sur le visage totalement transformé d'une nouvelle liberté religieuse confrontée à la prolifération de mouvements — assez brusquement survenus — dont le dynamisme et l'originalité fascinent et inquiètent à la fois.

Comment peut-on identifier et caractériser ces groupements? Sont-ils «religieux» au sens où nous l'entendons?

Par ailleurs, se multiplient dans nos pays les fidèles de religions beaucoup plus anciennes qui revendiquent également un statut «officiel» reconnu à d'autres.

Comment répondre à ces différents appels?

Le phénomène sectaire

Dans nos pays peu habitués au foisonnement des dénominations religieuses et à la multiplicité des Églises que connaissent les sociétés anglo-saxonnes, la notion de «secte» a une

connotation péjorative qu'ignorent, voire rejettent pourtant de nos jours de grandes démocraties.

Chez nous s'est laborieusement élaborée, au fil des années et dans le flou de discussions souvent passionnelles, une théorie juridique de la secte, distincte, dit-on, de la religion et qui, de ce fait, ne pourrait se prévaloir de la protection assurée à cette dernière par les textes internationaux.

Encore faudrait-il, avec précision, déterminer les critères de la secte. Plusieurs ont été successivement avancés par la sociologie moderne. Leur cumul, pour elle, «identifierait» la secte.

Quels critères?

D'abord **le petit nombre des adeptes**. On pourrait ici facilement relever la contradiction qu'il y a à retenir un tel critère, à une époque où le respect des minorités est proclamé comme un principe de morale nationale et internationale.

Mais en se plaçant simplement à l'intérieur de la notion même de religion, on ne peut que remarquer qu'il est des religions, dont le caractère de religion n'est pas ou n'est plus contesté, qui choisissent, par exigence théologique, d'être religions de professants, non pas de multitude. Sur le simple terrain des faits, il faudrait d'ailleurs s'attendre à bien des déboires dans le maniement du critère quantitatif. Une communauté, numériquement faible dans un pays, n'est souvent qu'une branche particulière d'un ensemble beaucoup plus considérable dispersé en différents pays.

On croit trouver ensuite un second critère dans **l'excentricité**. Si elle doit être définie par rapport à la rai-

son, il n'est pas de religion qui ne puisse être taxée de secte, car il est de la nature de la foi religieuse d'être, au moins par certains côtés, irrationnelle et mystique.

La nouveauté? C'est probablement ce critère-là qui, sans être explicite, joue le plus grand rôle, parce qu'il est d'une vérification simple, peut-être aussi parce que le temps est une dimension familière au droit. La secte serait au fond une religion «naissante». C'est faire bon marché de phénomènes analysés en science des religions tels que la **dissidence, le schisme, l'hérésie, la réforme**, qui attestent la possibilité de confessions nouvelles, instantanément dressées. C'est surtout méconnaître la liberté de conscience sous une de ses formes essentielles, en élevant un barrage devant l'expérience religieuse, en interdisant toute créativité à la recherche théologique.

Il est vrai que **l'objection** de nouveauté est quelquefois transposée de l'histoire dans la géographie, et devient une sorte d'objection **d'extranéité**. Mais c'est un argument inadmissible. En fait, il vaudrait contre plus d'une religion établie et, à la limite, contre le christianisme tout entier. En droit, il est condamné par un principe de libre communication, aujourd'hui inscrit à l'article 10-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui reconnaît à toute personne la liberté **de recevoir ou de communiquer des idées sans considération de frontières. La notion de secte est — on le voit — difficile à cerner.**

N'en est-il pas d'ailleurs de même de la religion? Sait-on aujourd'hui encore très exactement ce qu'est vraiment une religion? (Voir Jacques

Robert, «Accepter la foi», in *Le Monde des débats*, février 1994, p. 9.)

La notion de «religion»

On pourrait dire que la religion se définit par deux éléments : *l'un objectif, l'autre subjectif*.

L'élément objectif est donné par l'existence d'une communauté. Une communauté, ce n'est pas un simple agrégat d'individus; c'est un groupe cohérent, un «être moral».

La religion est un phénomène collectif; ce n'est pas nécessairement un phénomène de masse. Il est des Églises qui se veulent nationales; d'autres qui se reconnaissent minoritaires, voire micro-minoritaires. Notre droit positif s'est très sagement refusé à intégrer la statistique confessionnelle à ses normes. L'article 19 de la Loi de 1905 est significatif. Il ne se préoccupe absolument pas, pour la constitution d'une association culturelle, du plus ou moins grand nombre de fidèles se rattachant à la confession particulière dont il s'agit.

Le second élément, **l'élément subjectif**, c'est la foi. La foi a son siège dans la conscience individuelle. Néanmoins, ce n'est pas une conscience solitaire mais la réciprocité des consciences qui fait la religion. En quoi les deux éléments, objectif et subjectif, sont indissociables. **Il faudra la foi pour donner un sens au groupe, mais il fallait un groupe, si restreint qu'il fût, pour faire sortir la foi d'une intériorité que le droit n'aurait pu saisir.**

C'est d'une foi commune, d'une communion spirituelle, d'un ensemble de croyances, que le groupe tire sa cohérence. **Mais comment caractériser la croyance religieuse?**

On pourrait être tenté de la saisir à travers les comportements qui la manifestent : des pratiques et des observances, des rites, des liturgies, des sacrements. Le fait est que ces comportements ont souvent une originalité qui signale la présence d'une religion. L'argument n'est pas pour autant décisif. Après tout, il est des municipalités qui ont organisé un baptême civil et la Cour d'assises a son rituel. **Les gestes sont des formes vides : seule la croyance qui les anime peut leur insuffler une signification religieuse.**

Il faut donc remonter à ce qui est le cœur de la question : **l'objet de la croyance.** Toute conviction n'est pas une foi : un parti politique, une école philosophique ne font pas une religion. **L'essence de la religion, c'est l'appel à une divinité, ou du moins à un pouvoir surnaturel, à la transcendance, à l'absolu, au sacré.** Les formules varient.

Tous les cas, néanmoins, ne sont pas également litigieux. Il peut y avoir, par exemple, une zone indécise entre l'invocation du surnaturel — qui est religion — et la spéculation sur la métaphysique — qui n'est que philosophie. Mais la croyance en un Dieu fait apparaître en général une religion, sans pour autant qu'une exigence quelconque soit requise pour la représentation extérieure de ce Dieu. Quelle différence — et de quelle nature — entre un prophète, un mage, un gourou, un grand architecte de l'univers?

Tous doivent respecter la loi

Il n'en demeure pas moins qu'aucun mouvement religieux ne saurait être au-dessus des lois. Chaque Église, association ou secte doit répondre de

ses actes. Le droit français n'entend pas que restent sans sanctions les agissements condamnables de tous ceux qui viendraient, dans un but de prosélytisme dévoyé, à enfreindre — volontairement ou non — les prescriptions de la loi et, de ce fait, se situeraient en marge de la société.

Les infractions pénales sont très nombreuses et exactement qualifiées : escroquerie, abus de confiance, violences et voies de fait, séquestration illégale, non-assistance à personne en danger, outrages aux bonnes mœurs, proxénétisme, exercice illégal de la médecine, enlèvement et détournement de mineur, etc.

Cette liste ne suffit-elle pas? Faudrait-il créer de nouveaux délits assortis de nouvelles peines?

En dehors même de toute poursuite pénale, l'administration peut, soit constater la nullité d'une « association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs », soit prononcer une dissolution administrative qui pourrait se fonder sur l'ordonnance du 2 octobre 1943, qui autorise la dissolution des groupements et associations « ayant une activité contraire à la liberté de conscience et à la liberté des cultes ».

L'administration pourrait aussi invoquer le texte, modifié en 1972, du 10 juin 1936 relatif aux groupes de combat et milices privées...

S'agissant des anciennes comme des nouvelles religions, l'État ne saurait, à l'évidence, tolérer le moindre manquement à l'ordre et à la loi.

L'action préventive

On ajoutera que, dans le domaine de la prévention privée, il n'est interdit à quiconque, notamment aux

familles, de mettre en garde leurs enfants ou leurs proches les plus vulnérables contre toutes les tentations ou périls sociaux. Les parents ont, de tout temps, eu l'entière latitude de protéger leur progéniture contre les mauvaises fréquentations, les séductions perverses, les contagions mal-faisantes. Encore faut-il qu'ils en aient le désir, la volonté... ou le temps!

Reste que la notion d'ordre public peut donner lieu à des interprétations différentes.

Contre tout «ordre moral religieux»

À l'évidence, l'ordre public et social ne se confond plus aujourd'hui avec l'ordre moral et religieux; et l'État laïque, depuis 1905, respecte et protège tous les cultes. Mais on ne peut oublier que la pensée judéo-chrétienne a forgé la mentalité occidentale et que nous sommes plus familiarisés avec certains cultes qu'avec d'autres qui peuvent nous choquer par leur aspect extérieur, leur ésotérisme, leur adhésion ostensible à des croyances et rites étrangers à notre culture... Les sectes ne sont pas les seules à inquiéter. Le réveil de certaines anciennes religions ou l'extension de leurs adeptes peuvent aussi poser problème.

Dès lors, une discrimination ne risque-t-elle pas de se produire entre les anciens et les nouveaux cultes dans la mesure où tous n'exercent pas la même influence sur la culture nationale, n'ont pas la même place dans le patrimoine commun?

Si le droit public ne peut pas ignorer de telles «spécificités religieuses», la reconnaissance d'une différence entre les cultes ne saurait, en aucun

cas, déboucher sur une discrimination entre eux. **L'égalité protectrice de la laïcité ne doit pas s'effacer devant la différenciation.**

Qu'en pense l'opinion?

Deux grands courants partagent l'opinion. Il y a, d'un côté, ceux qui, admettant que les analyses classiques de Max Weber distinguant Églises et sectes sont entièrement dépassées, estiment que l'évolution de la science et de la foi a conduit à une sorte de dérégularisation de toutes les croyances, à des transferts, des migrations qui peuvent être lourdes d'amalgames et de dérives.

Il y a, d'un autre côté, ceux qui continuent à penser que, pour éviter — ce qui peut paraître louable — les abus de certains groupes dévoyés, il convient de mettre en œuvre, d'une manière systématique et indifférenciée, une police générale de tous les groupes aux apparences sectaires... Mais on en revient au problème des définitions, tellement complexe à régler, que tout le monde, toutes tendances confondues, s'est longtemps rassemblé pour estimer inopportune et impossible toute législation étatique spéciale à caractère religieux.

Tension permanente, pourtant, maintenue encore à l'heure actuelle, entre la tentation de la dénonciation idéologique et la neutralité juridique de l'État.

La politique française

Les fluctuations de la politique française à l'égard des sectes reflètent parfaitement l'ambiguïté de ce redoutable dilemme.

Dans un premier temps, les initiatives se multiplient pour tenter de faire barrage aux nouvelles sectes, en tout cas, au minimum, pour les sur-

veiller et étudier les moyens d'en empêcher les dérives.

En novembre 1998, l'Observatoire international des sectes, créé en mai 1996 auprès du Premier ministre pour analyser leur développement et améliorer les moyens de lutter contre elles, est remplacé par une « Mission interministérielle de lutte contre les sectes » (MILS) mise sur pied dans l'intention affichée d'en faire un outil plus opérationnel.

À la fin de l'année 1998, une loi du 18 décembre sur l'obligation scolaire donne la possibilité à l'État, par le biais des inspecteurs d'Académie, de contrôler le contenu de l'enseignement dispensé dans le cadre de « structures privées ».

En juin 1999, une commission d'enquête parlementaire présidée par Jacques Guyard rend un rapport sur « les sectes et l'argent » qui avance trente propositions pour contrer l'influence sectaire dans tous les domaines où les sectes — dont une liste, naguère arbitrairement dressée, avait été fort contestée — sont à l'œuvre.

En décembre 1999, la Commission des lois du Sénat adopte une proposition de Nicolas About visant à dissoudre les « groupements délicieux ».

Toutes ces initiatives montrent, à l'évidence, que le phénomène sectaire est — en lui-même — considéré comme suspect et qu'il convient d'organiser sérieusement contre lui la défense de la société.

L'outrance même de certaines positions contre les sectes et l'impossibilité — juridique comme politique — de mettre en œuvre les moyens proposés semblent à l'heure actuelle jus-

tifier une position quelque peu ambiguë des pouvoirs publics.

Suscite de nombreuses réserves la proposition visant à inclure dans les « groupes de combat et milices armées » évoqués dans la Loi du 10 janvier 1936, ceux qui ont fait l'objet de plusieurs condamnations pénales et tous les groupements qui constituent « un trouble à l'ordre public ou un péril majeur pour la personne humaine ».

Quant au ministère de l'Intérieur, il a tenu à bien préciser, dans une circulaire du 20 décembre 1999, que « la qualification de mouvement sectaire qui est donnée à une association par les différents rapports parlementaires ne saurait révéler à elle seule un quelconque trouble à l'ordre public ».

Il semblait donc que se trouvait définitivement écartée l'idée même d'une législation spécifique aux sectes dans leur ensemble, même s'il n'était pas exclu que soit activée une lutte contre elles qui ne serait alors menée que par le seul biais de la législation existante et de son arsenal juridique concernant le respect de l'obligation fiscale ou scolaire.

Le rapport que le président de la Mission interministérielle de lutte contre les sectes a remis officiellement, le 7 février 2000, au Premier ministre à Matignon reprend malgré tout l'idée d'une accentuation de la législation répressive contre les sectes, mais il paraissait, dans un premier temps, réserver les nouveaux moyens de lutte envisagés aux seules sectes considérées comme dangereuses dont une définition fort restrictive serait alors donnée (association totalitaire utilisant des méthodes manipulatrices...).

Et pourtant, le Sénat adopte, en mai 2001, une «loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire».

Ce texte fut le résultat d'une longue négociation entre les deux Assemblées, le gouvernement et la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS). La première version du texte adoptée par le Sénat en première lecture, le 16 décembre 1999, avait été profondément modifiée le 22 juin 2000, lors de son passage devant l'Assemblée nationale. Les députés avaient en effet introduit dans le texte, à la demande de M^{me} Catherine Picard, la création d'un délit spécifique de «**manipulation mentale**». Cette disposition avait entraîné de nombreuses réactions hostiles et M^{me} Élisabeth Guigou, alors garde des Sceaux, avait souhaité que l'on mène sur ce point une réflexion plus approfondie associant la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Cette dernière ayant estimé inopportune la création d'un tel délit, le texte avait été modifié pour ne réprimer — en l'élargissant — que le délit d'abus frauduleux d'état d'ignorance ou de situation de faiblesse. N'était ainsi pris en compte, dans le texte adopté par le Sénat, que le cas d'«une personne en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou une abstention qui lui sont gravement préjudiciables».

Mais, s'interrogent aujourd'hui les représentants des grandes religions, qui jugera du caractère préjudiciable

de cet acte ou de cette abstention? Nécessairement le juge. Et son jugement sera soumis aux modes, aux variations dans le temps et aux pressions extérieures...

On ajoutera que le texte soumis au Sénat prévoit aussi la possibilité de dissolution judiciaire des groupements à caractère sectaire quand ils ont fait l'objet de plusieurs condamnations pour des infractions telles que les atteintes à la vie, les tortures et actes de barbarie, les viols et agressions sexuelles ou l'exercice illégal de la médecine et de la pharmacie.

N'y aurait-il donc, pour lutter contre les «sectes», que l'arsenal répressif? Ne devrait-on pas plutôt développer la prévention et réfléchir peut-être un peu plus aux vraies racines du mal?

Une loi a finalement été votée le 12 juin 2001 (à l'unanimité) par l'Assemblée nationale.

Ce texte retient essentiellement deux dispositions qui ont été longuement discutées. On a — en quelque sorte — toiletté la vieille notion datant du Code Napoléon d'«abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse». Cela signifie que si un quelconque «chef d'Église», gourou ou mage reste, bien entendu, tout à fait libre de délivrer le message qu'il souhaite, il tombera, en revanche, sous le coup de la loi s'il met en péril la sécurité physique, morale ou matérielle de ceux qui acceptent de le suivre ou s'il en tire profit.

Par ailleurs, le droit est octroyé aux associations — qui se proposent de combattre les sectes — de se porter partie civile. Certains organismes, associations ou groupements qui, sous des sigles divers, combattent énergi-

quement les nouveaux mouvements religieux pourront ainsi éventuellement se substituer à des fidèles fragilisés ou abusés pour obtenir condamnations et réparations. Cela promet de belles empoignées avec des groupes pro-sectes qu'ont constitués ces nouveaux mouvements et qui ne se cachent pas de vouloir eux aussi être présents sur le terrain judiciaire.

Il n'en demeure pas moins qu'en étendant la responsabilité pénale des personnes physiques à de nouveaux délits, en développant la responsabilité pénale des personnes morales, en prévoyant des dissolutions possibles si la personne morale incriminée ou ses dirigeants ont fait l'objet de condamnations pénales définitives pour l'une ou l'autre des infractions figurant sur la liste introduite par le nouveau texte, la Loi du 12 juin 2001 constitue un instrument nouveau de lutte contre les sectes. Sans se dissimuler, toutefois, qu'il sera d'un maniement délicat et d'une application nécessairement subjective.

Comment définira-t-on — comme on l'a noté plus haut — et surtout comment arrivera-t-on à circonscrire cet « état de sujétion » qui est une notion complexe et floue ? Quant à la nécessité du caractère gravement préjudiciable de l'acte ou de l'abstention reprochés, ne conduira-t-elle pas à une appréciation difficilement objective ? Après tout, certaines règles ou pratiques, respectées depuis des lustres par des congrégations religieuses prestigieuses, comme le jeûne, la pauvreté, la chasteté, l'obéissance, ne pourraient-elles point, un jour, être considérées comme gravement préjudiciables à l'individu ?

Les musulmans de France

Le problème de l'islam français est évidemment tout différent. Mais il n'en pose pas moins de délicates questions.

L'islam est aujourd'hui, par le nombre, la deuxième religion en France. Or il n'occupe pas, dans la vie sociale, toute la place qui pourrait lui revenir.

La présence de ces nombreux musulmans est un phénomène récent qui explique que si nous avons une jurisprudence fournie sur les sonneries de cloches, les attributions de presbytères ou les processions, nous n'avons pratiquement rien sur les minarets et l'appel du muezzin à la prière.

On assiste ainsi à un grand décalage entre le droit et le fait. L'égalité de droit entre les religions est, à l'évidence, totale et peut être considérée constitutionnellement comme un principe tiré de la laïcité. Mais, en fait, la Loi de 1905 ne connaît que les « Églises », c'est-à-dire des institutions chrétiennes et il est terriblement complexe et diablement difficile de faire passer par le moule d'une Église les communautés musulmanes.

La Loi de 1905 s'est bornée, de plus, à gérer l'existant, c'est-à-dire avant tout la dévolution des biens des établissements publics du culte aux nouvelles associations culturelles.

Elle s'est moins préoccupée de l'avenir et n'a pas prévu, notamment, la possibilité d'enracinement, en France, de cultes qui n'existaient pas en 1905. L'islam ne dispose donc ni d'un « patrimoine » ni d'édifices affectés. Et puis, il y a la formation des « imans »...

Pour faire entendre sa voix, l'islam a également besoin de disposer d'émissions religieuses et de radios de qualité afin de donner de lui une image positive de ses diversités et de ses richesses.

Devant la liberté, tous les cultes sont, certes, sur un plan d'égalité. Mais certains sont tout de même plus égaux que d'autres, car ils bénéficient de tous les avantages de la loi. Ce sont les anciens «cultes reconnus». Ils ont, eux, des structures solides aptes à discuter avec l'État. Et puis, le problème de la propriété et de l'affectation de leurs biens est — on l'a vu — réglé. Alors que rien n'a été prévu pour les constructions des autres religions, ultérieures à 1905. On avance aujourd'hui certaines solutions. Les collectivités locales devraient être incitées à construire des mosquées ou à garantir les emprunts contractés dans ce but, ou consentir des cessions de terrain ou des baux avantageux... Mais l'islam ne peut, aujourd'hui, compter que sur ses propres forces. Et sur l'étranger.

La mainmise étrangère serait-elle ainsi la rançon à payer pour l'absence de toute subvention publique et la faiblesse des aides indirectes (formation et enseignement) ?

Il est urgent d'innover, sans pour autant mettre à mal la Loi de 1905 et le principe de laïcité.

Il faut absolument que l'État ait en face de lui, pour négocier avec elles, des structures musulmanes représentatives.

Les avatars successifs de la mosquée de Paris, sur laquelle l'Algérie semblait depuis longtemps avoir la main, ont conduit Pierre Joxe, en 1990, à créer le CORIF (Conseil de réflexion sur

l'Islam de France), formé de personnalités d'origine différente désignées «*intuitu personae*».

L'objectif était double : créer un organe de concertation susceptible de conseiller les pouvoirs publics sur des problèmes concrets d'exercice du culte musulman, et favoriser la constitution d'une structure représentative de l'islam en France.

Le CORIF a fait progresser de nombreux problèmes (création de carrés confessionnels dans les cimetières, habilitation des sacrificateurs, construction des mosquées, fixation de la date des fêtes religieuses). Mais l'absence d'une véritable structure pleinement représentative de l'islam se fait aujourd'hui de plus en plus cruellement sentir. Elle gêne les pouvoirs publics — nationaux et locaux — qui souhaiteraient permettre aux musulmans d'avoir, dans la société française, une place légitime, d'occuper tout le champ que leur offre la loi afin de favoriser une intégration respectant les croyances et les identités religieuses.

Les représentants officiels des Églises

Toutes les autres grandes religions ont de telles structures.

L'Église catholique de France a un véritable gouvernement collégial : la Conférence des évêques de France, qui se réunit chaque année et dont le président est seul habilité à parler au nom de tous les évêques.

De son côté, la Fédération protestante de France est une association de 1901 regroupant les différentes associations culturelles de la Loi de 1905. Quatre Églises principales en font partie : l'Église réformée de France, l'Église réformée d'Alsace-

Lorraine, l'Église de la Confession d'Augsbourg d'Alsace-Lorraine et l'Église luthérienne. Il faut y ajouter l'Église réformée évangélique indépendante, la Fédération des Églises baptistes et la Mission évangélique. Mais certaines confessions restent indépendantes : la Fédération des Églises évangéliques, les darbistes et les adventistes².

Les chrétiens orthodoxes sont — quant à eux — regroupés dans une Confédération épiscopale orthodoxe, mais chaque Église garde son autonomie (c'est la même chose pour les Arméniens et les coptes).

Mais toutes les Églises de rite oriental se sont regroupées pour proposer une émission religieuse sur les chaînes publiques intitulée « Chrétiens orientaux », ce qui est un facteur important de regroupement et favorise leur rayonnement.

Le Consistoire central israélite de France et d'Algérie, pour sa part, désigne le grand rabbin de France, mais il y a différentes tendances en son sein (les orthodoxes et les libéraux).

De plus, il existe d'autres mouvements juifs qui défendent, sur un plan laïque, les intérêts matériels et moraux de la communauté.

La plupart sont regroupés dans le CRIE (Conseil représentatif des organisations juives de France) qui entretient parfois des relations conflictuelles avec le Consistoire. Et puis, il y a aussi la Fondation du judaïsme français, qui maintient notamment le

culte de la Shoah en liaison avec le Congrès juif mondial.

Quelle représentation officielle musulmane ?

Que devrait être, demain, l'organisation de l'islam en France ?

À l'évidence, une structure hiérarchique comme celle de l'Église catholique ne correspond pas — on l'a vu — à la religion musulmane, qui n'a jamais créé d'Église et n'a pas de vrai clergé. Et il faudrait se garder de continuer à rechercher cette autorité à l'étranger, alors qu'il a été suffisamment reproché à l'Église catholique de France d'être trop ultramontaine et pas assez gallicane.

Sans doute conviendrait-il aujourd'hui de s'atteler à mettre sur pied une sorte de confédération regroupant, par exemple, soit par tendance, soit par région, les différentes associations culturelles.

En novembre 1999 avait été lancée par M. Chevènement une vaste consultation sur l'islam, qui semblait avoir retenu l'idée d'une instance représentative nationale élue par des responsables régionaux, eux-mêmes choisis par les représentants des mosquées. Mais un accord n'avait pu être trouvé sur l'éventuelle présence de « personnalités indépendantes »...

Des progrès dans la réflexion ont tout de même été accomplis. Et l'on peut espérer voir l'espoir d'une solution au bout du long tunnel parcouru.

Mais chaque fois que les protagonistes en présence semblent s'être

2. NDR : Un changement est intervenu après la rédaction de cet article. Depuis le 29 novembre 2003, en effet, l'Union des Fédérations adventistes de France est membre probatoire de la Fédération protestante de France.

mis d'accord sur un processus — compliqué — de désignation de leurs futurs délégués à une instance centrale, le jour et les modalités de la consultation se trouvent remis en cause... ou retardés!

La puissance des signes

Toute religion marque le paysage de signes et rythme le temps de ses fêtes et de sa chronologie. Ainsi s'enracine-t-elle dans la tradition et perpétue-t-elle sa destinée.

Décider ainsi d'un jour férié ou déterminer la date d'une célébration n'est jamais neutre.

Le calendrier français n'est-il pas avant tout un calendrier chrétien et même, comme l'avancent certains, « occidental-grégorien », que ne suivent point les chrétiens orthodoxes orientaux et les Arméniens?

Si l'on excepte les fêtes « nationales » (le 1^{er} janvier, le 1^{er} mai, le 8 mai, le 14 juillet, le 11 novembre), les principales autres fêtes chômées sont chrétiennes (Ascension, Pâques, Pentecôte, Noël) et même catholiques romaines (15 août).

Mais les autres grandes religions (judaïsme, islam, etc.) — on l'oublie souvent — ont aussi leurs propres fêtes et elles sont nombreuses. Les reconnaît-on officiellement? Non pas. On les admet, certes. On en marque quelquefois la date. En fait, on s'arrange. Le vendredi pour les musulmans. Le samedi pour les juifs. On s'arrange aussi pour les règles ali-

mentaires. On s'arrange pour l'abat-tage rituel...

Mais est-ce une solution digne? Pourquoi de telles différences?

Nous n'arrivons pas — la chose est visible — à nous sortir de la vieille ornière, si commode, des religions reconnues. Celles auxquelles on est, depuis si longtemps, habitué.

Et si — sans que nous en ayons pris une claire conscience — elles se trouvaient aujourd'hui totalement discréditées, rejetées, remplacées!

Des spiritualités sans Dieu n'auraient-elles pas insensiblement succédé aux grandes traditions monothéistes qui ont forgé les civilisations judéo-chrétienne ou islamique? Les grandes traditions religieuses, comme d'ailleurs les idéologies, s'étant dramatiquement montrées incapables d'arrêter les tragédies et massacres de l'histoire, comment le mot « religion » ne serait-il point, dans ces conditions, devenu suspect?

Serions-nous déjà entrés dans une ère de transcendance sans Dieu?

Après tout, à l'heure de la modernité, avons-nous encore besoin d'une référence divine, de dogmes intangibles, de vérités assénées d'en haut?

Tout centrer, alors, sur l'individu, son bonheur, son expérience, son caractère unique?

Attention à la solitude inquiète de l'homme sans boussole, au marcheur dans la nuit sans étoiles!

Il nous faut, à tout prix, retrouver Dieu.

III. Troisième séance

« Religion et insécurité dans le monde — actualités, exactions religieuses, manipulations politiques des religions »

Sécurité et liberté religieuse : quelques questions juridiques

*Rik Torfs**

Introduction

La liberté religieuse est-elle dangereuse? Sans doute, car la vie en tant que telle n'est pas sans danger. Mais ceci dit, la liberté religieuse s'avère-t-elle plus dangereuse que la plupart des autres libertés, comme la liberté d'expression, le droit au procès équitable ou l'égalité?

Depuis le 11 septembre 2001, cette idée semble se répandre. À moins que la journée symbolique du 11 septembre ne confirme les esprits déjà en effervescence.

Dans l'exposé qui suit, j'aborderai cinq questions traitant le thème de la liberté religieuse et de la sécurité :

– La sécurité peut-elle figurer parmi les **causes implicites** limitant la liberté religieuse?

– La sécurité est-elle en mesure de limiter **explicitement** la liberté religieuse?

– Quel est le **point de départ idéal** pour analyser la relation entre la sécurité et la liberté religieuse? Un des deux pôles devra-t-il figurer comme point de départ? Ou faut-il se tourner vers d'autres méthodes?

– Quelles sont les techniques pouvant constituer un équilibre entre la liberté religieuse et la sécurité?

– L'État peut-il, dans ce contexte précis, développer une vraie politique religieuse?

I. La sécurité comme cause implicite limitant la liberté religieuse

Les droits fondamentaux ne sont pas absolus. Bien entendu, il y a des limites, généralement reconnues, que l'on retrouve dans les grands textes internationaux, comme par exemple

* Professeur, doyen de la Faculté de droit canonique de Louvain, Belgique.

dans l'article 9.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés.

Mais ce **cadre explicite** en cache un autre, bien **plus implicite** d'ailleurs que le précédent : les droits de l'homme protègent surtout les personnes dont la conduite est **modérément divergente ou différente**. Je m'explique. Dans les grandes lignes, on découvre dans la société trois grandes catégories de personnes.



Rik Torfs. Photo IRLA.

La première catégorie comporte **les centristes**, *les personnes en milieu de terrain politique et social*, celles qui n'ont pas vraiment besoin des droits de l'homme. La plupart du temps, elles se retrouvent plutôt engagées dans les options prises par le gouvernement. Les personnes concernées affichent un style de vie qui, bien souvent — car il y a toujours des exceptions —, s'avère socialement et juridiquement tout à fait acceptable.

La deuxième catégorie concerne les citoyens qui éprouvent quelques difficultés avec la pensée dominante,

tout en se situant dans le cadre de l'État de droit démocratique. Ils respectent les droits d'autrui. Cependant, ils se sentent mal à l'aise avec une partie de la législation. Dans certains cas, ce n'est d'ailleurs pas tellement la législation en tant que telle qu'ils n'apprécient guère, mais plutôt le courant de pensée dominant dans la société. Les sikhs et leurs poignards, les musulmans et l'abattage rituel en dehors des abattoirs reconnus, les témoins de Jéhovah refusant le service militaire ou les transfusions sanguines — pour eux-mêmes et pour leurs enfants —, voilà quelques exemples bien précis se situant dans cette seconde catégorie. La question se pose si l'État se montrera prêt et, le cas échéant, dans quelle mesure, à reconnaître la liberté des personnes appartenant à cette catégorie intermédiaire.

La troisième catégorie se réfère au comportement extrême de certaines personnes : le suicide collectif à l'instar des événements de Jonestown, l'attitude de David Koresh dans sa casemate à Waco (Texas) ou encore la stratégie religieuse de Luc Jouret et de son *Temple solaire*, par exemple. Dans ces cas précis, la criminalité et la religion se rencontrent. Il va de soi que dans des conditions pareilles, la protection de la société éclipsera la protection de la liberté religieuse.

Quelle est l'importance de cette liste de trois catégories qui influence implicitement les décideurs ? Elle démontre que les limites des catégories concernées demeurent bien floues. Où, par exemple, se situe exactement la frontière entre une

conduite **modérément divergente** et une **conduite extrême**?

Dans une période de crise, caractérisée par un intérêt plus prononcé pour la sécurité, il se pourrait très bien que la **troisième catégorie** entre assez vite en ligne de compte. La **sécurité**, dans ce contexte, peut se situer à deux niveaux différents. Il y a d'abord la **sécurité physique** — un sikh armé d'un poignard dans un lieu officiel — et, ensuite, la **sécurité politique** — un musulman refusant d'accepter la séparation entre la religion et l'État.

En d'autres termes, un sentiment d'insécurité croissant pourrait limiter le domaine d'application des droits fondamentaux. Comment? En qualifiant, plus facilement qu'auparavant, certaines attitudes de dangereuses pour l'État démocratique plutôt que modérément divergentes.

II. La sécurité comme frontière explicite de la liberté religieuse

Plus encore que l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'autres documents considèrent la **sécurité publique** comme une limite à la liberté religieuse.

Je pense tout particulièrement à l'article 18.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, ou encore à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, article 18.2.

L'idée conductrice que je voudrais évoquer ici est la suivante : la sécurité publique est une exigence justifiant la limitation de la liberté religieuse. Cette nécessité est parfois assez pertinente, comme cela est souligné dans le dossier récent du parti *Refah* en Turquie¹. Elle est parfois invoquée un peu trop facilement. Dans le dossier de l'Église métropolitaine de Bessarabie, il devient clair que l'enjeu politique — qui contient aussi des causes implicites de sécurité — ne saurait menacer la neutralité de l'État². Ceci dit, la terminologie — sécurité publique — est à même de créer une impression erronée. Elle pourrait suggérer que la sécurité publique, une fois impliquée, ne peut que **limiter** la liberté religieuse, l'influencer de façon négative, ce qui n'est pas automatiquement le cas.

À vrai dire, les deux possibilités, à première vue diamétralement opposées, demeurent possibles. Tantôt la sécurité limite la liberté religieuse, tantôt elle la protège tout particulièrement, car la liberté religieuse peut se présenter comme une pierre angulaire dans la lutte pour la sécurité.

La limitation de la liberté religieuse, ou encore sa domestication — un rêve caché, parfois, parmi ceux qui favorisent l'islam à l'européenne — pourraient mettre en péril la sécurité. Un manque de liberté prépare bien souvent la voie de la violence.

1. Cour européenne, *Refah Partisi contre Turquie* du 31 juillet 2001, arrêt confirmé par l'arrêt de la Grande Chambre du 13 février 2003.

2. Cour européenne, *Église métropolitaine de Bessarabie contre Moldova*, arrêt du 13 décembre 2001.

En d'autres mots, la **sécurité** peut à la fois **limiter** et **élargir** le champ d'action de la liberté religieuse. La **limitation** étant un phénomène bien connu, c'est surtout l'**élargissement** qui mérite notre attention.

Dans cette perspective, une comparaison entre le Code de droit canonique de l'Église catholique romaine (1983), d'une part, et la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg, d'autre part, se montre bien révélatrice. Dans le droit canonique, le rapport entre la liberté d'expression et le bien commun joue un rôle de prédilection. Dans notre analyse, il s'agit, bien entendu, de deux autres notions, différentes de celles figurant dans le Code de droit canonique. La relation entre la liberté de religion et la sécurité publique est un tout autre sujet. Et pourtant, les similitudes entre le droit canonique et la Cour européenne ne font pas défaut.

L'Église catholique romaine reconnaît la liberté d'expression de tous les fidèles, en tenant compte toutefois de l'utilité publique. En d'autres termes, la liberté d'expression est un instrument qui aide à réaliser le bien commun ou l'utilité publique³.

En revanche, la Cour européenne, dans ses décisions concernant, par

exemple, *Handyside*⁴ ou le *Sunday Times*⁵, considère la liberté d'expression comme stimulant le bien commun, même si le contenu du discours tenu ne plaît guère ou dérange. C'est donc une position diamétralement opposée à celle soutenue par l'Église catholique que l'on constate ici. C'est justement **parce que** le bien commun y est impliqué que le contenu du discours concerné peut s'avérer dérangeant ou difficile.

L'Église catholique, comme la Cour européenne, s'occupe du bien commun, mais son approche est fondamentalement différente de cette dernière. Tandis que l'Église n'accepte la liberté d'expression que lorsque celle-ci se met au service du bien commun, la Cour européenne estime que le bien commun est servi, d'office, par la reconnaissance de la liberté d'expression⁶.

On pourrait envisager des stratégies parallèles au niveau de la liberté religieuse et de la sécurité. En prenant la méthode de l'Église catholique comme fil rouge, la liberté religieuse est autorisée aussi longtemps qu'elle stimule la sécurité. Mais on pourrait aussi se fonder sur l'approche de *Handyside* et du *Sunday Times* : c'est **précisément** parce que

3. Canon 212 § 3 : « Selon la science, la compétence et le prestige dont ils jouissent, les fidèles ont le droit et même parfois le devoir de donner aux pasteurs consacrés leur opinion sur ce qui touche le bien de l'Église et de la faire connaître aux autres fidèles, restant sauves l'intégrité de la foi et des mœurs et la révérence due aux pasteurs, et en tenant compte de l'utilité commune et de la dignité des personnes. »

4. Cour européenne, *Handyside contre Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976.

5. Cour européenne, *Sunday Times contre Royaume-Uni*, arrêt du 26 avril 1979.

6. Pour une analyse plus détaillée : R. Torfs, « Estructura eclesiástica e responsabilidad independiente. Reflexiones en torno a los cánones 212 § 3 y 218 CIC 1983 », in *Revista Española de Derecho Canónico*, 1990, 663-694.

la liberté religieuse conduit à la sécurité que la liberté mérite une protection solide.

Encore une fois, ce n'est pas parce que la **sécurité publique** se voit mentionnée dans certains textes internationaux comme une limite possible à la liberté religieuse qu'elle n'est **que** limite. Une stratégie joignant la réticence de l'Église catholique à l'esprit d'ouverture de la Cour européenne serait peut-être préférable. Ainsi, on pourrait songer à la ligne de conduite suivante : **bien que, en général, la sécurité exige la liberté religieuse, il y a des cas exceptionnels où la sécurité limite la liberté.**

La corrélation positive entre sécurité et liberté religieuse est donc la règle, tandis que la limitation constitue l'exception.

III. Le point de départ idéal

Ce qui précède démontre une certaine ambiguïté entre la notion de sécurité, d'une part, et la liberté religieuse, d'autre part. Généralement, la corrélation entre les deux principes s'avère positive, mais il y a des exceptions. Ainsi, un dirigeant religieux lançant du haut de la chaire un appel à la guerre sainte pourrait être confronté à des difficultés.

Ce dernier exemple est sans doute très clair, voire trop clair, car la question demeure : comment savoir si, dans un cas bien précis, la sécurité **limite** ou, le cas échéant, **stimule** la liberté religieuse ?

Il n'y a pas de réponse exacte à cette question. Cependant, au niveau de la stratégie à suivre, des recommandations sont tout à fait possibles. Ainsi, le point de départ du processus de réflexion ne devrait être ni la sécurité, ni la liberté religieuse. En choisissant l'une des deux approches comme point de départ, on préfère **une valeur à un contexte**. Voilà une faiblesse à éviter, car toute approche liée au rapport entre la sécurité et la religion se fondant surtout sur des valeurs abstraites est vouée à l'échec.

Comment, dès lors, procéder ?

En prenant la société civile ou même la religion civile⁷ comme point de départ, un usage trop idéologique de la sécurité comme de la liberté religieuse pourra sans doute être tenu à l'écart.

Dans un nombre considérable de pays, la société civile constitue l'espoir de la nation. L'Afrique du Sud en fournit un exemple éloquent. Dans ce pays, la majorité politique, l'ANC, dispose d'une majorité des deux tiers, ce qui en principe ouvre pas mal de perspectives. Cependant, la majorité politique n'offre pas toujours les instruments économiques, financiers et moraux nécessaires. Afin d'appliquer avec succès des réformes profondes, un consensus plus vaste que celui fourni par la majorité politique s'avère indispensable. Même pour des idées pragmatiques, cette approche s'impose, car la grande majorité des contribuables n'est pas représentée dans la majorité politique. La société

7. Voir à ce sujet le numéro spécial de *Theologische Quartalschrift*, 2003, n° 3, p. 89-176.

civile devient donc une pierre angulaire du système. Elle est, entre autres, énergiquement propagée par Roelf Meyer qui, avec Cyril Ramaphosa, fut le négociateur principal, lors de la transition vers la démocratie⁸.

Il faut, bien sûr, être clair. La démocratie demeure le point de départ incontournable. Mais, pour réaliser des transformations durables, il faut oser aller plus loin. Une majorité technique ne suffit pas. Ainsi, la **démocratie** est le point de départ, tandis que le **consensus de la société civile** est la pierre angulaire des réformes durables.

Entre la **société civile** et la **religion civile**, il y a un pas non négligeable à franchir. D'une certaine façon, la religion civile, c'est ce qui unit la société civile. C'est le consensus tacite sur les valeurs⁹.

Pendant un long moment, les démocraties occidentales ont eu l'impression, sans doute erronée, qu'elles n'avaient guère besoin de religion civile. Et lorsque ce besoin se faisait sentir, il se situait plutôt au **niveau formel**. Il n'y avait point de différence avec la reconnaissance d'un catalogue de droits fondamentaux qui protégeait aussi, parmi d'autres valeurs, la liberté religieuse. Des valeurs formelles, dans le style de celui que Richard Rorty faisait sien dans un passé déjà lointain, semblaient suffire largement. La neutra-

lité était perçue comme une valeur fondamentale. Depuis lors, les événements du 11 septembre 2001 ainsi que l'émergence de la société multiculturelle nous forcent de plus en plus à mieux définir la vraie couleur de notre neutralité. Voici quelques exemples pour illustrer cette idée.

Dans mon pays, la Belgique, un homme qui jouit de la nationalité belge, Dyab Abu Jahjah, a fondé la Ligue arabo-européenne. Son idée principale était de ne transgresser aucune loi, mais cela s'arrête là. Dyab Abu Jahjah ne partage pas les valeurs qui se trouvent à la base du système législatif. L'intégration des nouveaux Belges n'étant pas prescrite par la loi, la culture arabe peut donc se développer indépendamment.

La prise de position de Dyab Abu Jahjah suscite beaucoup de réactions négatives. Pourquoi? Parce qu'il remet en question le système en général, le cadre tacite du modèle belge — et, dans un sens plus large, européen. Dans nos pays, les musulmans sont appréciés aussi longtemps que la religion demeure une caractéristique de moindre importance et que le cadre dans lequel ils évoluent reste largement défini par des valeurs occidentales.

Cela nous conduit à une question qui est loin d'être innocente : quelle est la **religion civile** de nos démocraties occidentales? Quelle est, pour utiliser la terminologie suggérée par

8. R. Meyer, «The History of the Constitutional Relationships in South Africa», in H. Warnink (éd.), *Legal Position of Churches and Church Autonomy*, Peeters, Louvain, 2001, p. 3-12.

9. R. Schieder, *Wieviel Religion erträgt Deutschland?*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 2001, p. 17 et suiv.

l'auteur allemand Rolf Schieder, «l'horizon commun de valeurs¹⁰»? La tolérance, tout comme les droits de l'homme et la liberté, semble en faire partie. Mais la tolérance protège-t-elle ceux qui la rejettent? C'est une question difficile. Au **niveau des idées**, la réponse est positive, du moins je l'espère. En revanche, au **niveau de l'action**, il faut dire **non!** Entre-temps, il y a une zone grise aux frontières floues où la pensée se traduit en action. Là se situe, entre autres, l'appel à l'action. Comment aborder un imam lançant un appel à la désobéissance civile?

Autrement dit, comment définir **l'horizon commun de valeurs** tel qu'il est implicitement perçu en Europe? Où peut-on aller? où, en revanche, faut-il s'arrêter? Ici, nous rejoignons quelques questions qui ont déjà été posées. Le bien commun exige la liberté d'expression, même l'expression des idées qui dérangent. La sécurité, quant à elle, exige la liberté religieuse, y compris la liberté des religions quelque peu atypiques. L'équilibre entre la liberté religieuse et la sécurité sera largement déterminé par **l'idée implicite de religion civile telle qu'elle est acceptée au sein de la société civile.**

IV. Techniques de réconciliation entre la liberté religieuse et la sécurité

Dans les lignes qui suivent, j'évoquerai deux techniques possibles concernant le rapport entre la liberté religieuse et la sécurité. La première

technique est plutôt globale et synthétique, tandis que la seconde, avec l'attention qu'elle porte aux détails, se montre bien plus analytique.

1. Première approche : l'abus de droit

Dans cette approche, l'idée principale n'est pas la limitation de la liberté religieuse pour des raisons de sécurité. La pensée conductrice est plutôt la suivante : la liberté religieuse demeure intacte; elle n'est pas **menacée**, car elle n'est pas réellement concernée. La **notion** de liberté religieuse fonctionne comme façade afin de couvrir des formes d'action qui, finalement, ne sont pas vraiment inspirées par la religion. Autrement dit, il n'y a pas de pesage entre la liberté religieuse et la sécurité. L'action se limite à la déconstruction de ce qui est présenté au monde extérieur comme **la liberté religieuse.**

Un exemple peut illustrer cette idée. Imaginons que dans une mosquée, l'imam incite à la guerre sainte. Eh bien, cet appel n'implique pas forcément la liberté religieuse. Il se peut que le contexte religieux soit choisi afin de faciliter l'appel, car tout ce qui appartient au religieux est bien protégé dans les démocraties occidentales.

L'abus de droit a des racines profondes dans la culture juridique. Dans le droit civil continental, où pendant bien longtemps la propriété fut perçue comme un droit presque sans limites, la notion d'**abus de droit** a pris son essor au XIX^e siècle. En voici

10. R. Schieder, *op. cit.*, p. 18.

un exemple. Le propriétaire d'un terrain qui construirait un mur énorme dans l'unique intention d'empêcher son voisin de profiter pleinement de la lumière **n'utiliserait** pas son droit, son seul objectif étant de nuire à son voisin. Il est donc ici question d'un abus de droit.

Un autre exemple est fourni par la simulation totale dans le cadre du droit canonique catholique. Le principe est le même. Sous les apparences d'un mariage, un tout autre but est poursuivi, comme par exemple l'obtention d'une nationalité ou d'un titre de noblesse.

Il est bien clair qu'il y a des points de convergence entre l'abus de droit dans le droit civil et la **simulation totale** dans le mariage canonique, d'une part, et la déconstruction apparente de la liberté religieuse, d'autre part. Cependant, il se pose un problème non négligeable : la **définition** de la notion de religion demeure difficile. Où se situent les limites de cette notion? Même ceux qui ne partagent pas l'opinion de l'auteur italien Colajanni, qui considère que ce sont les groupes concernés eux-mêmes qui déterminent s'ils forment ou pas un groupe religieux¹¹, des **critères radicaux** dessinant clairement les limites de la notion de **religion** font complètement défaut. Trop souvent, nous sommes enclins à définir la religion à partir du contexte dans lequel nous nous trouvons, à savoir le chris-

tianisme opérant dans un cadre éclairé par la raison moderne.

Nous devons rester conscients du fait que les religions n'ont pas toutes été éclairées par l'époque des Lumières et que les religions ne se montrent pas toutes favorables à la liberté religieuse. En d'autres mots, un appel à la violence **peut** être inspiré par la religion. Ce n'est pas ontologiquement exclu.

2. Seconde approche : les détails et l'analyse

La liberté religieuse a des liens avec d'autres libertés, dont la liberté de conscience, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de presse. La religion n'est pas une seule activité, facile à saisir. C'est plutôt le contraire. Il s'agit d'un ensemble de nombreuses formes d'action ou de conduite différentes. Ainsi, la liberté religieuse occupe une place particulière parmi les droits et libertés en général.

On pourrait comparer la liberté religieuse à une collection de timbres-poste assez particulière. Les collections traditionnelles concernent des pays. Les collectionneurs se spécialisent, se concentrent sur l'Argentine, l'Espagne ou encore la Bulgarie. L'approche est univoque, un peu comme c'est le cas de la liberté d'expression ou d'association. Mais d'autres collections de timbres sont tout aussi concevables, comme des collections portant sur les oiseaux,

11. Voir F. Margiotta Broglio, «Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell' Unione Europea», in F. Margiotta Broglio, C. Mirabelli et F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologne, 1997, p. 101.

les fleurs, etc. La collection peut concerner, par exemple, des timbres-poste représentant des fleurs originaires de tous les pays du monde. Or, la liberté religieuse peut être comparée à une telle collection. Le lien entre les droits concernés est la religion — comme le lien entre les timbres est constitué par les fleurs —, mais beaucoup de droits bien différents — liberté d'expression, de conscience, d'association, etc. — font partie de la collection. Autrement dit, la liberté religieuse n'est pas un simple droit, mais une **collection de droits**, un *trust of rights*.

Ainsi, et surtout en tenant compte du problème de sécurité comme source potentielle de la restriction des libertés, il est utile de faire une liste comprenant tous les aspects de la liberté religieuse. Bien sûr, cette analyse fait que les détails éclipsent quelque peu le cachet spécifique de la liberté religieuse en tant que telle. Quoi qu'il en soit, la liberté religieuse contient au moins six éléments :

- la liberté de conscience,
- la liberté de foi,
- la liberté de culte,
- la liberté d'expression,
- la liberté d'association,
- la liberté d'organisation interne.

La compatibilité de ces libertés vis-à-vis du problème de sécurité doit être analysée cas par cas. Une telle analyse révèle que la liberté de conscience est illimitée. La liberté de foi se trouve dans une position comparable. La sécurité comme élément «dérangeant» fait son entrée aux niveaux du culte, de l'association et

de l'expression. Ceci dit, une approche pleine de nuances demeure de mise. Ainsi, la liberté de culte ne suscite pas de problèmes lorsqu'elle reste limitée aux actes culturels strictement parlant, lorsque le volet rituel domine. En revanche, lorsque la prédication entre en ligne de compte, la situation devient plus compliquée.

À première vue, la liberté d'expression, y compris les appels à la violence lancés dans les lieux de culte, se montre assez vulnérable lorsqu'elle se voit confrontée aux exigences de la sécurité. Pourtant, la dernière liberté figurant sur la liste, à savoir la liberté d'organisation interne, est encore plus fondamentalement menacée. Pourquoi?

Parce qu'elle concerne le volet collectif de la liberté religieuse, plutôt que la liberté individuelle. Et c'est précisément la liberté religieuse collective qui est souvent perçue comme particulièrement dangereuse. C'est l'aspect collectif qui donne à la religion une image de danger. En général, la **liberté collective** est déjà moins stimulée que la **liberté individuelle**. Les problèmes de sécurité accentuent encore cette idée.

Voici deux approches concernant la relation entre la **liberté religieuse** et la **sécurité**.

La première approche, plutôt globale, essaie de découvrir les lieux où, sous prétexte de religion, d'autres activités ont lieu.

La seconde, d'une nature analytique, fait la distinction entre les différents aspects formant la liberté religieuse. L'importance accrue de la protection de la sécurité se reflète

différemment selon les catégories concernées. C'est surtout la liberté religieuse collective qui se voit menacée.

En guise de conclusion, on peut dire que l'approche analytique est sans doute la plus efficace. Car afin de bien définir l'**abus**, il faut d'abord définir la religion en tant que telle, une tâche bien difficile à accomplir. Ceci dit, l'approche analytique entraîne aussi quelques risques : elle pourrait confirmer le déclin relatif de la liberté religieuse collective.

V. Sécurité et politique religieuse

L'État doit-il ou devrait-il développer une vraie politique religieuse ? Il n'y a pas longtemps, pendant le même week-end, la Belgique et la France laissaient entendre deux voix différentes à ce sujet.

En France, le ministre de l'Intérieur responsable des Affaires religieuses, Nicolas Sarkozy, a confirmé que la fameuse Loi de séparation de 1905 devait rester en place, tout en acceptant un rôle pour le gouvernement dans le domaine de la formation des imams.

En même temps, en Belgique, le Mouvement réformateur — le parti du ministre des Affaires étrangères, Louis Michel — formulait, en vue des élections législatives, son point de vue concernant les rapports Église-État. Le Mouvement réformateur voudrait introduire la séparation dans la Constitution, afin de réaffirmer clairement le rôle de l'État comme garant d'un cadre neutre étant le même pour toutes les religions.

Les différences dans les deux pays sont importantes. La France, pour des

raisons psychologiques et culturelles, ne pourra jamais abandonner la Loi de 1905, mais dans les limites de ce cadre formel, beaucoup demeure possible. La Belgique, quant à elle, se trouve toujours dans le régime des cultes reconnus, dans l'ancienne tradition napoléonienne. Ce système exige une capacité de négociation remarquable. L'équilibre entre la séparation et la coopération, entre les privilèges et l'égalité, n'est pas toujours facile à trouver. D'où, sans doute, la disposition visant à créer un cadre sans ambiguïté aucune : la séparation.

De toute évidence, une situation assez parallèle — après tout, la Belgique et la France se situent dans un même cadre géographique et culturel — conduit tout de même à des solutions fort différentes.

Cette constatation mène à une autre question. Quelle devrait être la politique gouvernementale lorsque la sécurité et la stabilité sociale semblent être menacées ? Il va de soi qu'aucune solution inattaquable ne se présente. Néanmoins, une politique en quatre étapes pourrait s'avérer efficace.

1. Dans une première phase, la liberté religieuse doit être garantie à toutes et à tous. Ici, l'idée de sécurité requiert et implique l'acceptation généreuse de la liberté religieuse. Cette liberté est inconditionnelle. Dans la plupart des cas, la loyauté sera le **résultat** de la liberté, au lieu d'en être la **condition**.

2. L'État doit avoir le courage de ne pas promulguer des lois pénales ne concernant que le domaine du reli-

gieux. Ainsi, la conduite outrancière des nouveaux mouvements religieux mérite d'être sanctionnée. Ceci vaut certainement pour la subornation et l'enlèvement. Mais les sanctions doivent être prises dans un cadre général; elles doivent être fondées sur des lois existantes qui concernent, bien entendu, les religions, mais aussi les clubs de football, les politiques, les professeurs d'université et la mafia.

Il faut aussi éviter de nouvelles lois **protégeant** les groupes religieux. Dans les pays où le délit de blasphème existe, il ne faut certainement pas le revitaliser ou l'élargir à des religions qui ne sont pas encore couvertes par la législation existante. Le fait qu'un acte ne soit pas puni par la loi n'atteste pas sa qualité morale.

3. Le troisième point va bien au-delà des deux premiers. Le premier point concernait la protection de la liberté religieuse. Le deuxième était plus défensif et n'envisageait que le domaine « négatif » des lois pénales spécifiques.

Le troisième point se penche sur l'interaction entre l'État et les religions. Il ne pourra être abordé que si les deux autres points sont d'abord résolus. De toute évidence, ce troisième point concerne aussi bien les contacts religions-État que le soutien éventuel envisagé par ce dernier.

Dans les pays où la religion traditionnelle jouit d'une position légale de force, deux stratégies sont possibles. La première consiste à réduire la position juridique de la religion majoritaire au niveau des autres groupes. La deuxième va dans la

direction opposée : les religions minoritaires accèdent, au fur et à mesure, aux privilèges de la religion traditionnelle.

Le nivellement vers le haut ou le nivellement vers le bas : voilà en deux mots les deux stratégies possibles. Personnellement, je préfère la seconde solution, qui est d'ailleurs le fil rouge tacite de la politique de nombreux pays, dont l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique et même la France.

Encore une fois, une telle politique religieuse active n'est acceptable **que** si la liberté pour tous les groupes religieux est clairement garantie.

4. Le quatrième point n'est pas entièrement sous le contrôle de l'État et demeure fragile, ce qui, évidemment, augmente son intérêt. Retournons au troisième point. Quelle est la vraie raison pour laquelle l'État maintient des contacts avec les groupes religieux? Cette raison, c'est l'intégration. Les contacts avec les autorités font que le groupe religieux concerné se sent chez lui, accepte le cadre légal de l'État démocratique moderne. Si ce but se réalise effectivement, les problèmes de sécurité deviendront moins pressants.

Mais — et voilà donc le quatrième point — l'État n'a qu'un rôle limité. Le vrai dialogue doit être conduit par les groupes religieux eux-mêmes. Cependant, l'État peut jouer un rôle constructif au niveau du cadre juridique et des principes généraux. Comment? Un exemple concret peut l'illustrer.

Aux Pays-Bas, il existe un nombre non négligeable d'écoles musulmanes

financées par l'État. En Belgique, il n'y en a qu'une seule. Pourquoi? Une première raison se situe dans le fait que les écoles officielles offrent pour ceux qui le demandent des cours de religion musulmane. Mais ce n'est pas tout. Certains musulmans préfèrent aux écoles officielles les écoles catholiques qui, après tout, travaillent aussi à partir d'un message religieux.

D'où ma question : l'État peut-il soutenir financièrement les écoles catholiques prêtes à organiser des

classes de religion musulmane? En agissant ainsi, l'État éviterait peut-être l'érection d'écoles libres musulmanes. Cela pourrait être un aspect du dossier qui concerne la sécurité.

Mais un pareil soutien financier implique une politique religieuse très active, très claire, pas très neutre. Jusqu'où l'État peut-il aller dans l'élaboration d'une politique religieuse? Voilà une question qui demeure tout à fait fascinante.

Liberté religieuse et sécurité dans le monde

John Graz*



John Graz. Photo IRLA.

Condamnée par certains à disparaître comme un fruit mûr tombé de l'arbre, la religion est revenue en force à la une des médias. On prête à André Malraux cette déclaration : « Le vingt et unième siècle sera spirituel ou ne sera pas. » Prophétique !

Le vingtième siècle, qui a vu la montée des totalitarismes et la presque victoire du communisme, s'est terminé par ce qu'on pourrait appeler « la fin des idéologies ». Il a été le

siècle des grands rêves baignés de sang et des aspirations déçues. La religion, tout naturellement, a occupé les vides laissés par les idéologies. On en avait presque oublié ses excès, ses poussées d'intolérance, pour n'en retenir que ses bons côtés — l'amour, la joie, la paix et surtout l'espérance. Il ne fallut que quelques années pour apprendre un nouveau mot : « terrorisme religieux ». Il ne fallut que quelques années pour redécouvrir que les Églises opprimées peuvent être tentées d'opprimer à leur tour. Quelques années ont suffi pour s'apercevoir que le fanatisme et l'intolérance ne sont pas l'unique fait des minorités ou des nouveaux mouvements religieux. Ils se retrouvent également dans les grandes religions traditionnelles.

Dans cette évolution, qu'est devenue la liberté religieuse ? On l'avait vue fleurir après la chute du communisme, puis se battre pour garder ses acquis. Va-t-elle survivre aux défis du terrorisme et de la sécurité nationale ?

Je diviserai cet article en trois parties :

I. L'état de la liberté religieuse dans le monde et le rôle des gouvernements

* Secrétaire de l'International Religious Liberty Association, États-Unis.

II. La liberté religieuse après le 11 septembre

III. Quelques recommandations

I. L'état de la liberté religieuse dans le monde et le rôle des gouvernements

A. La liberté religieuse dans le monde

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion et de conviction a déclaré, au cours du Congrès mondial de la liberté religieuse à Manille, aux Philippines, le 10 juin 2002 : « Les progrès effectués dans le domaine de la liberté de religion et de conviction sont menacés [...] Nous sommes en danger de redescendre la route qui conduit au désastre¹. »

Chaque année, l'International Religious Liberty Association (IRLA) publie un rapport mondial sur la liberté religieuse. Les pays de notre planète sont divisés en cinq catégories, selon leurs degrés de liberté. Les catégories 1 et 2 regroupent ceux qui pratiquent et protègent cette liberté ; les catégories 4 et 5, ceux qui la nient totalement².

En 2001, dix pays occupaient la catégorie 5 et vingt-trois la catégorie 4. En 2002, huit pays étaient classés dans la catégorie 5 et 25 dans la catégorie 4. Apparemment, peu de choses avaient changé. Le 11 septembre n'avait pas, semble-t-il, modifié le paysage des libertés. Les zones

de grande liberté étaient les Amériques, l'Océanie, l'Europe de l'Ouest et l'Afrique sub-saharienne, les zones d'intolérance se concentrant sur le Moyen-Orient et l'Asie. L'Asie centrale et l'Est de l'Europe, quant à eux, connaissaient un difficile apprentissage de la liberté religieuse avec des signes positifs et la tentation de retourner à l'intolérance³.

B. Le rôle des gouvernements

Aujourd'hui, on relève dans les pays du monde quatre types de politiques suivies par les gouvernements, qui affectent la vie des croyants :

1. Les gouvernements qui pratiquent une politique d'intolérance

Les raisons sont d'ordre idéologique, comme en Corée du Nord, au Vietnam et en Chine, ou religieux, comme en Arabie saoudite, en Iran, au Soudan ou au Pakistan.

La Loi contre le blasphème

Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction a cité le cas d'un citoyen chrétien pakistanais accusé de blasphème et condamné à mort. Selon le Code pénal 295c, le blasphème contre le Coran ou le Prophète est un crime. Voici la réponse officielle du gouvernement pakistanais au Rapporteur spécial des Nations Unies. L'affaire est résumée en six points :

« 1. Ayub Masih a dit (à ses interlocuteurs) que sa religion était juste

1. Abdelfattah Amor, « Religious Freedom: A Basis for Peace and Justice », in *Fides et Libertas*, 2002, p. 20.

2. *Religious Freedom World Report 2001*, General Conference of Seventh-day Adventist Church, Department of Public Affairs and Religious Liberty, Silver Spring, Maryland, USA.

3. *Religious Freedom World Report 2002*, op. cit, p. 3-7.

alors que la leur était fausse. Il a déclaré en outre que la religion prêchée par Muhammad ("Que la paix soit sur lui") était absolument fausse. Il leur a vivement conseillé de lire le livre de "Salman Rushdie" [...] (c'était le 4 octobre 1996 à 15 heures).

» 2. Le 16 octobre 1996, l'accusé a été traduit devant un tribunal après enquête.

» 3. Le 27 avril 1998, Ayub Masih a été condamné à la peine capitale par le juge de "District and Session" de Sahiwal. Le condamné a fait appel de la Haute Cour de Lahore.

» 4. Le 25 juillet 2001, la Haute Cour de Lahore a rejeté l'appel et a maintenu la sentence de mort prononcée par le tribunal de Sahiwal.

» 5. La décision a été contestée par l'accusé.

» 6. Ayub Masih est actuellement détenu à la nouvelle prison centrale de Multan⁴. »

Plus de six années se sont écoulées. Ayub Masih risque de passer sa vie en prison, d'être exécuté pour avoir prononcé une parole controversée.

L'Arabie saoudite, l'intolérance institutionnelle

L'Arabie saoudite est sans doute le cas le plus extrême d'intolérance religieuse institutionnelle. Sept millions d'étrangers vivent et travaillent sur son territoire. Entre trois et quatre cent mille sont chrétiens, cent mille sont bouddhistes et hindous. Une

police religieuse contrôle les pratiques des habitants. La conversion d'un musulman à une autre religion est passible de la condamnation à mort. Les activités religieuses et la présence d'un prêtre pour les non-musulmans sont interdites⁵.

2. Les gouvernements qui subissent la pression d'une Église ou d'une religion majoritaire

On trouve ce cas de figure dans les ex-pays du bloc soviétique. Des projets de lois sont proposés afin d'accorder à l'Église ou à la religion majoritaire des privilèges, en contradiction avec une politique de non-discrimination.

Au Cambodge, le gouvernement vient d'informer les groupes religieux non bouddhistes des nouveaux règlements. Ils concernent les chrétiens et les musulmans, en premier lieu. Selon notre correspondant, quatre mesures sont énoncées :

- deux kilomètres doivent séparer les églises ou centres religieux les uns des autres,
- l'évangélisation publique est interdite,
- la distribution de tracts est interdite,
- le porte-à-porte est interdit⁶.

Le gouvernement de Biélorussie a également adopté une loi très restrictive.

En Afghanistan, alors que le texte d'une nouvelle Constitution s'élabore,

4. *Idem*.

5. *Idem*, p. 88, 89. Voir aussi ARIRF, 2001, p. 478-482. Sept pays ont une loi qui condamne à mort ceux qui abandonnent l'islam pour une autre religion : l'Afghanistan, les États du Golfe, l'Arabie saoudite, la Somalie, le Soudan et le Yémen.

6. Courriel du 25 février 2003, *Camera*, vol. 2, n° 2.

la Commission américaine sur la liberté religieuse internationale a adressé une lettre au président George W. Bush, dénonçant les abus continuels en matière de droits de l'homme et l'application de la Charî'a par le gouvernement, les abus à l'égard des femmes et des jeunes filles, ainsi que l'utilisation de la Loi contre le blasphème pour s'opposer aux réformateurs⁷.

3. Les gouvernements qui ont perdu le contrôle des extrémistes religieux

Les gouvernements indonésien, égyptien, nigérian et indien se sont montrés impuissants à protéger leurs minorités religieuses de la violence des extrémistes. Une impuissance qui n'a cessé de croître.

Mais on trouve également des populations hostiles aux religions minoritaires qui protègent et parfois favorisent le terrorisme religieux.

L'Inde devient intégriste

Parmi les gouvernements qui ont du mal à contrôler les extrémistes religieux, il faudrait citer l'Indonésie, l'Égypte, l'Inde. L'Inde est une démocratie et une république laïque, tout au moins dans sa Constitution. Mais l'actuel gouvernement subit la pression des fondamentalistes hindous⁸. L'article 25 de la Constitution protège la liberté religieuse, mais un comité a été constitué pour réviser la Constitution. Dans plusieurs États,

les conversions sont interdites ou rendues extrêmement difficiles. En novembre 1999, l'État d'Orissa a voté une loi qui interdit toute conversion sans obtenir au préalable la permission de la police locale et du magistrat du district concerné. Une loi « anticonversion » a été votée par l'Assemblée législative de l'État du Tamil Nadu, en octobre 2002. Dans l'État d'Uttar Pradesh, le plus peuplé des États de l'Inde, une loi qui limite la construction des lieux de cultes a été votée. Suite à des protestations, le projet a été retiré.

Je citerai les propos du correspondant local de notre association : « Durant ces quatre dernières années, une vague de terreur visait les missionnaires dans les États d'Uttar Pradesh, d'Haryana, Pendjab et d'Andhner Pradesh⁹. »

L'incitation à la haine impunie

Les extrémistes religieux incitent à la haine, et le gouvernement ne réagit pas. Notre correspondant en Inde écrit : « Les groupes fondamentalistes dans les États de Gujrat et d'Andhra Pradesh impriment et distribuent librement une littérature de haine contre les chrétiens, ce qui a pour effet d'encourager la violence¹⁰. »

Le 9 août 2002, à Taxila, près d'Islamabad, au Pakistan, trois infirmières ont été tuées et vingt personnes blessées dans un hôpital chrétien par une attaque à la grenade. À la

7. United States Commission on International Religious Freedom, « Afghanistan, Back to the Past? », 26 février 2003.

8. Voir l'article de Maria Missa, « Religious Bigotry is Poisoning Indian Democracy », in *Financial Times*, 4 mars 2003, p. 15.

9. Correspondant IRLA, lettre du 5 février 2003, p. 2.

10. *Idem*.

suite de ce drame, les chrétiens « ont exprimé leurs craintes que les attaques aient été le résultat des appels à la haine formulés contre [eux] les chrétiens, par les religieux locaux¹¹. »

La haine religieuse a entraîné l'incendie de plusieurs églises protestantes en Russie. En Georgie, un prêtre défroqué, Basil Mkalavishvili, est responsable d'une série de violences contre des croyants non orthodoxes. « Les membres de plusieurs dénominations chrétiennes ont été harcelés, battus, menacés durant un culte œcuménique tenu dans l'église baptiste de Tbilisi, le vendredi 24 janvier 2003¹². » Tel a été le commentaire de l'European Baptist Press Services : « Malgré l'horrible attaque de l'an dernier contre un dépôt de bibles, Mkalavishvili et son groupe n'ont jamais été inquiétés et punis pour leur comportement¹³. »

4. Les gouvernements qui appliquent une politique sécuritaire face au terrorisme

Paradoxalement, la lutte contre le terrorisme a produit toute une série de nouvelles législations qui justifient ou légalisent les atteintes à la liberté religieuse. Au nom de la sécurité, certains pays justifient une situation de discrimination. Il faudrait citer les lois antiterroristes en Australie, au Canada, aux États-Unis, en France, en Inde, à Hong Kong¹⁴, au Japon et

en Grande-Bretagne¹⁵. Dans son rapport sur la Chine, Human Rights Watch souligne que le président Jiang Zemin a déclaré, à la fin de l'année 2001, que « les conditions actuelles internationales et intérieures ont entraîné le renforcement du contrôle du gouvernement sur la religion¹⁶ ». Ce qui, pour la Chine, n'est pas peu dire.

II. La liberté religieuse après le 11 septembre

L'attentat du 11 septembre n'a pas amélioré le degré de liberté religieuse dans le monde, loin s'en faut ! Dans son rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion et de conviction dressait un tableau des vingt dernières années. Il écrit : « [...] la situation de la liberté de religion ou de conviction dans le monde semble des plus inquiétantes. » Il cite la Résolution 2001-42 de la Commission des droits de l'homme qui, dans son préambule, constate : « [...] avec inquiétude que de graves manifestations d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, y compris des actes de violence, d'intimidation et de coercition motivée par l'intolérance religieuse, se produisent dans de nombreuses régions du monde et menacent la jouissance des

11. ENI, 22 janvier 2003.

12. EBPS, 27 janvier 2003.

13. *Idem*.

14. Keith Brasher, « Hong Kong Puts Forward Bill on Stringent Security Laws », NY Times.com, 13 février 2003.

15. Silvio Ferrari, *Religion and Security in Europe after September 11*.

16. In APD, 11 janvier 2003 et APIC, Fribourg, et Agence ENI, Genève, Suisse.

droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁷ ».

Après la chute du communisme, on pouvait noter un déclin progressif des politiques de contrôle du religieux au nom de l'idéologie politique¹⁸. L'après-11 septembre a vu un retour du contrôle de l'État au nom de la sécurité et de la lutte antiterroriste.

Le 12 avril 2002, devant la Commission des droits de l'homme, à Genève, Kofi Annan, le secrétaire général des droits de l'homme, déclarait : « La sécurité contre le terrorisme ne peut être assurée en sacrifiant les droits de l'homme. Essayer de faire cela donnerait aux terroristes une victoire au-delà de leurs espérances¹⁹. »

Le Rapporteur spécial reprenait ce thème à Manille en précisant le danger qui nous menace tous : « Depuis le 11 septembre, la lutte contre le terrorisme semble avoir justifié les plus sérieuses attaques envers les droits de l'homme de la part de pays traditionnellement connus pour leur protection de ces mêmes droits et pour les leçons qu'ils s'efforcent de donner dans ce domaine²⁰. » En ce qui concerne les conséquences du retour de l'impératif de sécurité, le Rapporteur spécial a déclaré : « Le danger immédiat est que la liberté religieuse soit relativisée. Nous retournons à la situation où les

grandes religions s'affirment aux dépens des petites²¹. »

Liberté religieuse relativisée

Devant la nécessité de protéger la population, chacun se doit de sacrifier quelque chose. Selon Silvio Ferrari, l'espace de la liberté religieuse va se trouver diminué :

– de manière générale : les lois sécuritaires réduisent certains droits fondamentaux, par exemple, les activités des missionnaires en pays étrangers. Les gouvernements refusent d'accorder ou de renouveler les visas ;

– de manière indirecte, par le contrôle de l'État sur la vie interne et l'organisation des communautés religieuses ;

– de manière directe, par la dissolution de groupes religieux avant qu'un crime ne soit commis. La Loi française antisecte de juin 2001 était une sorte de préambule. Les minorités religieuses sont condamnées à devenir les boucs émissaires de la société²².

Dans cet ordre d'idée, une place spéciale devrait être donnée à la réaction américaine et, en particulier, au *USA Patriotic Act*.

*USA Patriotic Act*²³

Signé par le président George W. Bush, le 26 octobre 2001, l'*USA Patriotic Act* est un bon exemple du retour à la politique sécuritaire. Son objectif était de prévenir de futures

17. Le 14 mars 2002. In E-CN.4-2002-73, p. 36.

18. *Idem*.

19. *United Nations Press Release*, Commission on Human Rights, 58^e session, 12 avril 2002, p. 1.

20. *Idem*.

21. *Idem*.

22. Silvio Ferrari, *op. cit.*

23. H.R. 3162.

attaques terroristes contre les États-Unis. La loi fait mention de la liberté religieuse à deux reprises et de manière positive. Le paragraphe 102 mentionne que les musulmans américains « ont les mêmes droits que chaque Américain » et que les droits et libertés civils doivent être respectés pour tous, y compris pour les musulmans américains. Dans le paragraphe 1002, l'Acte établit que « les actes de violence ou de discrimination contre les citoyens américains, incluant les sikhs américains » sont condamnés par le Congrès²⁴.

Ce ne fut pas seulement une bonne intention, mais des personnes ont été condamnées. Malgré cela, la nouvelle loi a des effets négatifs sur les droits de l'homme, en augmentant le pouvoir de l'État dans le domaine de la surveillance des personnes. La loi définit le terme « terroriste » de manière trop vague qui peut nuire aussi à des innocents. Le fait, par exemple, de pouvoir détenir des non-citoyens pendant sept jours, sans aucune preuve, est une atteinte aux droits de l'homme. L'Acte II, qui devrait être voté, soulève encore davantage de réserves, en particulier, lorsqu'il exige que les citoyens de pays musulmans vivant aux États-Unis se fassent enregistrer. Traiter un groupe religieux de manière spéciale peut ouvrir la porte à d'autres excès touchant d'autres groupes religieux. L'objection des associations des droits de l'homme et de nombreux juristes est que l'*USA Patriot Act II*

augmente de manière unilatérale le pouvoir du gouvernement, soustrait les personnes des protections de la justice et les place dans un système légal alternatif. Selon le *Washington Post*, « le projet contient de nombreux aspects troublants. Il accroît le pouvoir des services secrets aux dépens de la justice traditionnelle. Il autorise la surveillance des étrangers soupçonnés de terrorisme et en fait des objectifs plutôt que des sujets de l'application de la loi²⁵. »

Quelles seront les conséquences de la lutte antiterroriste sur les relations Église-État ? À court terme, une limitation de la liberté religieuse. À long terme, le danger est encore plus réel. Ferrari souligne deux conséquences majeures :

1. L'affaiblissement du mur de séparation et l'augmentation du contrôle de l'État sur les groupes religieux ;

2. Le renforcement de la distinction entre les Églises et les religions traditionnelles et non traditionnelles. Ce qui est une tendance bien européenne, inscrite dans les Constitutions de la Lituanie (article 43) et de la Grèce (article 3) et dans nombre de projets de lois. Le modèle antisecte français peut servir contre toutes les minorités. Une tendance qui risquera d'augmenter les tensions entre l'Europe et les États-Unis.

La sécurité et la liberté religieuse sont-elles irréconciliables ?

La lutte contre l'insécurité et le terrorisme a déjà servi d'alibi pour supprimer ou limiter la liberté religieuse

24. « Patriot Act: The Sequel », *The Washington Post*, 12 février 2003.

25. *The Washington Post*.

dans plusieurs pays. Cette politique est contraire à l'intérêt des pays et à la paix civile. « Il faut traiter la liberté religieuse comme une question de sécurité, pas seulement de droits de l'homme, et défendre sans équivoque l'idée que la sécurité régionale peut seulement être assurée si la liberté religieuse est garantie et les activités légitimes des groupes et individus, maintenant²⁶. »

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 18) et la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 9) ne mentionnent pas, comme limitation à la liberté religieuse, la sécurité nationale. Le commentaire de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit la liberté religieuse comme une liberté fondamentale qui ne saurait être abrogée, même en temps de crise majeure²⁷.

Le groupe des experts de l'International Religious Liberty Association travaille sur un document appelé « Guiding Principles and Recommendations on Security and Religious Freedom ». Selon ce groupe, « la sécurité ne devrait pas devenir la valeur ultime de la société, même sous la menace terroriste. Les régimes établis sous les auspices "de la sécurité nationale" ont démontré à quel point ils sont répressifs et incom-

patibles avec la culture des droits de l'homme²⁸. »

L'histoire est riche en exemples qui prouvent les effets dévastateurs de l'intolérance religieuse au nom de la sécurité. L'Empire romain aurait eu un tout autre avenir s'il s'en était tenu à l'Édit de Milan, qui accordait la liberté religieuse à tous. On peut imaginer une autre histoire pour l'Europe, sans l'Inquisition, et la France, sans la quasi-élimination des cathares, au XIII^e siècle, puis des huguenots. Je partage l'idée du professeur Jeremy Gunn lorsqu'il écrit : « [...] les dirigeants des pays doivent comprendre qu'ils sont en train de saboter la sécurité de l'État quand ils appliquent des politiques qui n'assurent pas le respect des droits de l'homme et qu'ils augmentent la sécurité de l'État quand ils défendent le respect pour les droits de l'homme²⁹. »

Nul ne devrait oublier que la liberté religieuse est une liberté fondamentale qui prend ses racines dans la révélation biblique et se retrouve dans plusieurs traditions religieuses. Elle a été un facteur de progrès et de prospérité quand elle a été respectée. Sa négation a entraîné la discrimination, la fuite des cerveaux et parfois la guerre civile. Personne ne devrait être considéré comme un citoyen de seconde classe parce qu'il ou elle a utilisé son libre choix de vivre en accord avec sa conscience.

26. Robert Seiple, « Security and Religious Freedom », *in Liberty*, janvier-février 2003, p. 3.

27. General Comment, n° 22 (48).

28. IRLA Group of Experts, « Preliminary Guiding Principles and Recommendations on Security and Religious Freedom », Paris, 4 février 2003.

29. Jeremy Gunn, « Security and Religious Freedom — Thematic Topic for the IRLA Meeting of Experts in Leuven », projet de déclaration, 8 janvier 2003.

III. Recommandations

Je ne voudrais pas conclure cet article sans une note positive et quelques recommandations. Il est vrai que la liberté religieuse dans le monde est en danger, mais il y a aussi quelques bonnes nouvelles. Par exemple, la récente approche de la France par rapport aux nouveaux mouvements religieux, plus conforme à sa tradition de défense des droits de l'homme. L'intérêt du Qatar pour une législation qui respecterait les droits des hindous et des chrétiens vivant sur son territoire³⁰. Et, en Iran, les propos de l'économiste Abdolkarim Soroush, l'un des alliés de Khomeini, en 1980, qui inspira la révolution culturelle et est aujourd'hui le philosophe des réformistes : «M. Soroush en est venu à penser que la religion doit rester séparée de la puissance du monde (*wordly power*), et il s'oppose à l'utilisation de l'islam comme idéologie d'État, bien qu'il voie l'islam et la démocratie essentiellement liés³¹. »

Pour que la protection légitime de la sécurité des citoyens ne devienne pas un alibi afin de limiter la liberté religieuse, les États devraient :

- 1) encourager les dialogues entre les responsables de la sécurité et les chefs religieux,
- 2) favoriser l'étude et l'analyse comparative des législations en cours,
- 3) exhorter les Églises et communautés religieuses à enseigner le respect mutuel et la paix.

Les croyants, quelle que soit leur religion, de même que les humanistes devraient se faire les champions de la paix, de la réconciliation et de la liberté. Il n'y a rien de plus affligeant que de voir des croyants utiliser la violence, réclamer les privilèges de l'État pour limiter la liberté d'autres croyants. Ce n'est pas vraiment l'image d'un Dieu d'amour qui est ainsi propagée. Les paroles de Jésus devraient être prises au sérieux lorsqu'il dit : «*Bienheureux ceux qui procurent la paix, car ils seront appelés fils de Dieu.* »

30. In World Wide Religious News (WWRN), communiqué par APD, 23 janvier 2003. *PTI News*, 22 janvier 2003.

31. «The Surreal World of Iranian Politics, Anatom of a Power Struggle», in *The Economist*, 18 janvier 2003.

III. Quatrième séance

« Les mécanismes juridiques de lutte contre les violations du droit à la liberté de religion et de conviction »

Protectionnisme et libre-échangeisme — La nouvelle gestion juridique de la religion en Europe

*Marco Ventura**

I. Priorité de la gestion étatique et perspectives européennes en 1989

Lors de la chute du mur de Berlin, en 1989, la protection de la liberté de religion en Europe se définissait dans l'espace d'un triangle formé par les trois niveaux juridiques du droit étatique, du droit européen et du droit international.

Le droit étatique national prenait en charge dans chaque pays la liberté de religion sur la base d'une tradition entraînant un certain système de relations Église-État (séparation, droit concordataire, État confessionnel, etc.), un paysage socio-religieux donné, une architecture institutionnelle spécifique (*case law*, droit constitutionnel, fédéralisme et décentralisation, etc.). Malgré la force croissante des liens internationaux —

européens, notamment —, la gestion juridique de la religion se fondait sur la priorité de la souveraineté de l'État national, cette même souveraineté westphalienne qui tirait son inspiration théorique et juridique de l'État national né des guerres de religion.

En 1989, le droit européen se présentait partagé en deux : d'une part, le droit communautaire, chargé de l'intégration économique mais réticent vis-à-vis des droits fondamentaux; de l'autre, le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 dans ses applications judiciaires — par les organes, la Commission et la Cour de Strasbourg — et politiques — le Conseil de l'Europe. L'intégration économique et l'intégration par les droits de l'homme se réalisaient suivant deux chemins différents : la

* Professeur, Faculté de jurisprudence, Université de Sienne, Italie.

consolidation de la Communauté européenne, nouveau sujet de droit inédit dans l'histoire des institutions, résumait un parcours d'intégration par le marché n'impliquant que très timidement la dimension socio-politique; en revanche, l'application des droits fondamentaux par les organes de Strasbourg — mais aussi, et il ne faut pas l'oublier, par le processus d'Helsinki, la CSCE et l'OSCE — impliquait une intégration par les droits fondamentaux assez efficaces dans le fond, mais encore très fragiles en ce qui concerne l'identité des institutions concernées et l'harmonisation des interventions — notamment à l'égard de la priorité étatique nationale et de la marge d'appréciation réservée au droit interne, comme on avait pu le constater à Strasbourg, dans le rapport Arrowsmith du 12 octobre 1978 de la Commission des droits de l'homme.

Finalement, le droit international semblait pouvoir s'affirmer en protagoniste sur une scène mondiale libérée de la logique des blocs opposés. Les Nations Unies avaient la grande chance de relancer leurs conventions (la Déclaration de 1948, les Pactes de 1966) qui jusque-là avaient eu un rôle essentiellement symbolique — il suffit de penser aux limites juridiques du Comité des droits de l'homme institué par le Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 —, et surtout d'inventer des nouvelles voies de protection des droits fondamentaux.

En synthèse, le triangle droit étatique / droit européen / droit international était fortement déséquilibré : malgré des percées importantes du point de vue symbolique (Nations Unies, Déclaration de 1981 sur l'éli-

mination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction), c'était en droit interne que se déterminait pour l'essentiel le standard de protection de la liberté de religion, sur le front de la nouvelle saison concordataire (Italie, 1984, *länder* allemands), des nouvelles lois sur la liberté religieuse (Espagne, 1980), du financement public de la religion (débat sur la liberté scolaire en France), du fédéralisme (en Belgique) de la réforme du système des Églises établies (*established churches*, au Royaume-Uni et en Suède).

II. Crise de la souveraineté westphalienne et compétition entre l'Union européenne et les États membres

Une quinzaine d'années après la chute du mur de Berlin, toute interprétation de la protection de la liberté de religion en Europe doit se mesurer avec le nouveau cadre social et juridique.

Pour ce qui est de la société, on a affaire à un phénomène religieux de plus en plus complexe dans lequel se côtoient une privatisation marquée (dissociation entre appartenance et croyance, appartenance sélective, pluriappartenance), les défis des communautés musulmanes, l'avancée des « nouveaux mouvements religieux », l'intégrisme juif et chrétien, le retour de la théologie politique.

Du point de vue juridique, la dimension du droit international s'est considérablement affaiblie suite aux crises déterminées par les nouveaux équilibres (globalisation, nationalismes, terrorisme, stratégie américaine) : de la crise yougoslave aux deux guerres iraqiennes, du 11 septembre à la

faillite de toute tentative de gestion partagée et efficace de la globalisation.

En revanche, le droit européen a marqué une avancée incontestable. La naissance de l'Union européenne, en 1992, a entraîné non seulement un processus politique d'ouverture à la société, dans le souci de réduire le déficit démocratique, mais aussi et surtout la pleine reconnaissance d'une véritable protection communautaire des droits fondamentaux par le moyen des traités (y compris la Charte de Nice et le processus d'élaboration d'une Constitution européenne), du droit dérivé et de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg. C'est dans ce contexte que se situe, entre autres, l'instrument juridique introduit en 1992 par le Traité de Maastricht selon lequel le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (art. 13 du Traité instituant la Communauté européenne).

En même temps, dès 1993, la Cour de Strasbourg, malgré nombre d'hésitations et de réticences — affaire *Kokkinakis* du 25 mai —, a développé une jurisprudence limitant les pouvoirs étatiques à l'avantage d'une protection véritablement transfrontalière de la liberté de pensée, de conscience et de religion. La Cour a en effet entrepris l'effort d'interpréter les limites légitimes de la liberté de pensée, de conscience et de religion prévues par l'alinéa 2 de l'art. 9 CEDH

sur la base de principes — tel le principe de proportionnalité — qui subordonnent le pouvoir étatique à un standard supérieur de rationalité juridique dans la protection des droits fondamentaux. Ce n'est pas un hasard si la première condamnation d'un État pour violation de l'art. 9 se construit sur le principe de proportionnalité.

La Cour relève pourtant que les juridictions grecques établirent la responsabilité du requérant sur des motifs qui se contentaient de reproduire les termes de l'article 4, sans préciser suffisamment en quoi le prévenu aurait essayé de convaincre son prochain par des moyens abusifs. Aucun des faits qu'elles relatèrent ne permet de le constater. Dès lors, il n'a pas été démontré que la condamnation de l'intéressé se justifiait, dans les circonstances de la cause, par un besoin social impérieux. La mesure incriminée n'apparaît donc pas proportionnée au but légitime poursuivi, ni, partant, « nécessaire, dans une société démocratique », « à la protection des droits et libertés d'autrui » (n° 49).

Quant au droit étatique, il reste tout à fait déterminant, mais il s'avère coïncé entre l'intégration européenne, la décentralisation et la régionalisation (subsidiarité verticale) et, finalement, la privatisation et le re-confessionnalisme (subsidiarité horizontale). La souveraineté traditionnelle est en crise, la société européenne est désormais multiethnique, mais surtout multiéthique : les procédures de décision et les valeurs de base sont en discussion. D'où une faiblesse croissante de l'État centralisé

et westphalien tel qu'on l'a connu des siècles durant.

La crise du système d'avant 1989 devient évidente lors de la négociation du Traité d'Amsterdam, quand quelques États — sous la pression des Églises majoritaires et privilégiées — demandent l'inclusion dans le traité d'une norme excluant toute ingérence communautaire sur le droit des États membres de l'Union en matière de statut des groupes religieux.

Reçu sous forme de déclaration annexée au Traité d'Amsterdam, en 1997 (décl. n° 11), et successivement, en 2003, inséré dans l'art. 51 (§1) du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe proposé par la Convention, ce principe clé de la compétition entre les États membres et l'Union est ainsi formulé :

«L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.»

L'État national s'aperçoit qu'il n'est plus le seul à décider — ce qui entraîne des conséquences évidentes sur les équilibres internes entre politique et religion. Il est désormais en compétition avec l'Union européenne pour le contrôle des liens entre le droit et la religion. Dans la mesure où il se sent dépouillé d'une fonction — d'un pouvoir — historique, et dans la mesure où il est influencé par des autorités religieuses craignant de perdre leurs privilèges, il s'oppose aux effets de l'intégration européenne sur le statut des communautés religieuses, à savoir, sur la protection d'une liberté de religion aussi étroitement dépendante de ce statut. La marge d'appréciation (Cour de Stras-

bourg, arrêt *Preminger* du 20 septembre 1994), la clause des identités nationales (art. 6 § 3 du Traité de l'Union européenne; préambule de la Charte de Nice), le principe de subsidiarité (art. 5 introduit à Maastricht en 1992 dans le Traité instituant la Communauté européenne) : tout est fonctionnel au but de protéger le *status quo* des relations Église-État et du marché religieux tel qu'il se présente dans chaque pays.

III. L'influence communautaire sur la gestion juridique du fait religieux. La crise de la priorité des droits nationaux

Le principe de l'art. 51 § 1 du projet de Constitution — supériorité des droits nationaux sur le droit communautaire en matière de statut des communautés religieuses — explique très clairement ce qu'est devenu le triangle de 1989 quinze ans après : lourde crise des instances internationales, avancée de l'Union européenne — et des organes de Strasbourg chargés de l'application de la Convention de 1950 —, fière résistance des États (des droits internes) : d'où la compétition entre l'Union et les États membres qui représentent désormais le présupposé incontournable de toute réflexion sur les standards de protection de la liberté de religion en Europe.

Très efficace en tant que symbole de la compétition Union/États, le principe de l'art. 51 § 1 n'est pas aussi efficace en tant qu'outil normatif et politique de gestion de la transition. Et cela pour deux raisons :

1. Tout d'abord, parce qu'il est impossible d'isoler un « domaine religieux » (« statut des groupes religieux ») et, par rapport à lui, de tracer

une frontière entre les compétences de l'Union et les compétences des États membres; les statuts des Églises sont étroitement liés au droit commun en matière de santé, d'emploi, d'impôts, d'éducation, etc. De par sa nature même, le phénomène religieux — et par conséquent la liberté de religion — touche à tous les aspects et champs de la vie sociale; il refuse ainsi de se faire enfermer dans la qualification juridique de « domaine de compétence autonome ». Le principe de la supériorité des droits nationaux sur le droit communautaire en matière de statut des communautés religieuses est donc premièrement inefficace car il se fonde sur le présupposé — faux et impossible — que l'on peut traiter ce domaine comme tout autre domaine de compétence, objet de partage ou d'attribution, entre l'Union et les pays membres.

2. En deuxième lieu, le principe de l'art. 51 § 1 du projet de Constitution ne tient pas compte de la spécificité de la structure des compétences dans le système juridique de l'Union européenne ni même des démarches politiques de l'Union. Il présuppose, en effet, une rigidité que le système ne connaît pas, notamment en ce qui concerne les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de flexibilité. En même temps, il néglige, d'une part, l'impact sur les compétences communautaires des attributions de l'Union en matière de protection des droits fondamentaux et de lutte contre toute discrimination et, d'autre part, les politiques communautaires d'ouverture à la société civile — dialogue social, démocratisation, stratégies de gouvernance.

Compte tenu de la configuration réelle du système communautaire, on s'aperçoit aisément que le principe de la supériorité des droits nationaux sur le droit communautaire en matière de statut des communautés religieuses est anachronique, car il se fonde sur une logique d'avant 1989 : une Union européenne économique sans aucun rôle sociopolitique, incapable de prendre en charge la protection des droits fondamentaux, contre des États membres westphaliens pleinement souverains. Or, la réalité est tout à fait différente.

L'Union européenne influence déjà le phénomène religieux par cinq facteurs (voies de contamination européenne et communautaire du droit interne des relations Église-État) :

1. La protection des droits fondamentaux assurée dans les traités — notamment par l'application dans les domaines de compétence communautaire des articles 13 du Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'il a été réformé par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam : 6 du Traité de Maastricht sur l'Union européenne de 1992 et 10 de la Charte de Nice de 2000) ;

2. le droit dérivé qui, dans les domaines de compétence communautaire, « rencontre » de façon implicite ou explicite la religion (parmi les nombreux exemples, on peut penser à la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail dont plusieurs normes concernent la discrimination religieuse) ;

3. la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés euro-

péennes de Luxembourg qui fait face, et cela n'est pas rare, à des cas concernant d'une façon ou d'une autre la religion — voir par exemple l'arrêt Steymann du 5 octobre 1988 et l'arrêt *Association Église de Scientologie de Paris* du 14 mars 2000;

4. la Déclaration n° 11 annexée au Traité d'Amsterdam elle-même, réitérée dans l'art. 51 § 1 cité;

5. le dialogue informel entre les autorités communautaires et les autorités religieuses qui se développe à l'initiative de la Commission depuis une dizaine d'années;

6. les documents du Parlement européen qui, en dépit du manque de valeur juridique contraignante, ont une signification politique non négligeable — voir par exemple la Résolution sur les femmes et le fondamentalisme de mars 2002 et la Résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2002 du 4 septembre 2003, qui traite de la liberté de pensée, de conscience et de religion aux points 32 à 35.

Le problème n'est donc pas de nier en principe — d'une manière abstraite — une influence réelle déjà bien établie, ni celui de revenir en arrière par une limitation générale du fonctionnement du droit de l'Union qui paraît inconcevable. La question est plutôt d'abord d'assumer la coexistence d'un pouvoir étatique et d'un pouvoir communautaire dans la gestion juridique du phénomène religieux et, ensuite, de régler efficacement la compétition entre les deux.

IV. Le laboratoire européen — Protectionnisme et libre-échange

L'influence du droit communautaire sur la gestion juridique du religieux

et la compétition entre pouvoirs européens et pouvoirs étatiques doivent être considérées comme une synthèse des tensions et des dynamiques des relations entre droit et religion en Europe. Dans ce sens, il convient de parler d'un véritable laboratoire européen.

Or, le laboratoire européen n'est pas seulement le lieu où l'on expérimente les techniques de distribution et de coordination des pouvoirs (procédure); il est aussi le lieu où l'on teste les principes, les valeurs, le sens des choix (substance). Dans le laboratoire européen, techniques et principes sont inséparables; procédure et substance sont indissolubles.

La perspective continentale permet ainsi de lire dans la compétition entre Union et États pour le contrôle du phénomène religieux une compétition substantielle entre une logique protectionniste et une logique libre-échangiste dans la gestion juridique du marché religieux européen.

La logique protectionniste se caractérise par l'identification/la reconnaissance légale (de droit interne) des entités collectives ayant droit au statut de groupes religieux et, par ce biais, à des avantages symboliques, financiers, organisationnels. Cette approche privilégie la tradition historique et culturelle, la spécificité nationale et régionale, l'exigence d'une coopération formalisée entre autorités publiques et autorités religieuses, la prise en compte, la reconnaissance et le traitement spécifique du fait religieux par rapport à d'autres domaines de la vie sociale. La logique protectionniste entraîne ainsi le schéma suivant :

Reconnaissance des entités ayant droit au statut de groupe religieux

↗ traitement différencié (droit spécial parfois bilatéral; dérogations au droit commun) ↗ groupes reconnus protégés et favorisés (et/ou privilégiés) partenaires des pouvoirs publics.

La logique protectionniste évoque un triple niveau de protection : premièrement, elle protège la spécificité du phénomène religieux (évitant qu'il perde son identité dans le brassage du droit commun); deuxièmement, elle protège certains groupes (plus utiles, plus fiables, etc.) par rapport à (contre) d'autres; finalement, elle protège l'identité nationale et régionale dans un esprit de rapprochement des citoyens de la décision (subsidiarité verticale). Bien évidemment, le corollaire du principe protectionniste est le monopole (supériorité/priorité) du droit étatique sur toute autre source/pouvoir concurrent.

Alors que la Cour de Strasbourg intègre la logique protectionniste chaque fois qu'elle s'arrête devant la marge nationale d'appréciation (voir par exemple le cas *Kalaç* du 1^{er} juillet 1997), le droit communautaire suit cette logique chaque fois qu'il apprécie la spécificité religieuse du domaine d'intervention (le cas jugé par la Cour de Justice, le domaine objet de droit dérivé) et s'interdit toute ingérence par rapport au droit interne.

Cela a été le cas, notamment, dans l'arrêt *Royaume-Uni* du 12 novembre 1996 sur l'aménagement du temps du travail lorsque la Cour a renvoyé aux États membres toute décision sur le traitement du dimanche comme jour férié, compte tenu de la diversité des facteurs cul-

turels, ethniques et religieux dans les différents États membres.

Cela a été le cas de nouveau dans l'arrêt *Pays-Bas* du 9 octobre 2001 en matière de biotechnologies lorsque le renvoi au législateur national a été motivé sur la base du « contexte social et culturel que connaît chaque État membre » (n° 38) à savoir sur la base du principe selon lequel, comme le dit l'avocat général Jacobs dans ses conclusions, il appartient à chaque État membre de déterminer les exigences de la moralité publique sur son territoire, selon sa propre échelle des valeurs (n° 99).

La même démarche a aussi été adoptée sur le plan législatif dans la directive du 27 novembre 2000 sur l'égalité de traitement en matière d'emploi où l'on déroge au droit commun pour ce qui est de l'emploi dans les organisations religieuses : [la directive est] sans préjudice du droit des Églises et des autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions, agissant en conformité avec les dispositions constitutionnelles et législatives nationales, de requérir des personnes travaillant pour elles une attitude de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'organisation.

À l'opposé de la logique protectionniste, la logique libre-échangiste se caractérise par l'assimilation de la religion à toute autre réalité sociale et implique le traitement indifférencié des groupes religieux selon le droit commun s'appliquant aux associations. La logique libre-échangiste privilégie le principe d'égalité — contre tout risque de discrimination d'un certain groupe à l'avantage d'un

autre — dans le souci de garantir dans la nouvelle réalité sociale multireligieuse un libre et équitable marché des croyances où tout groupe, indépendamment de sa structuration légale, puisse entrer en compétition avec les autres. Se dessine ainsi le schéma suivant :

Égalité de tous les groupes religieux ↗ même statut juridique ↗ même traitement de droit commun (que les groupes non-religieux) ↗ absence de groupes reconnus protégés et favorisés (et/ou privilégiés) ↗ libre marché des religions.

La logique libre-échangiste réalise un double niveau de libre échange. D'abord, elle vise une société ouverte à une compétition pleinement libre entre toutes sortes de croyances, idéologies, convictions, pensées (sans discrimination d'une idée par rapport à une autre et sans aucune reconnaissance d'une priorité des idées religieuses en tant que telles); deuxièmement, elle vise une société ouverte à une compétition pleinement libre entre religions (sans discrimination d'une idée religieuse par rapport à une autre, ni d'un groupe religieux par rapport à un autre).

De l'aspiration à la construction d'un libre marché des religions découle naturellement le dépassement de la supériorité étatique dans le contrôle juridique de la religion en faveur d'un traitement juridique de la religion intégrant plusieurs niveaux de pouvoirs.

Cela a été le cas aussi bien avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qu'avec celle de la Cour de Luxembourg.

La Cour de Strasbourg a évoqué plusieurs fois le concept de libre com-

pétition entre groupes et idéaux religieux comme partie intégrante de la protection assurée par l'art. 9 CEDH, quitte à définir le rôle de l'État en tant que garant des droits et libertés individuels et organisateur impartial de l'exercice des diverses convictions et religions dans une société démocratique (arrêt *Refah Partisi*, 31 juillet 2001, n° 70).

Par ailleurs, elle a aussi traité des cas concernant le phénomène religieux sans prendre en considération la spécificité religieuse (à savoir, en dehors de l'application de l'art. 9 CEDH). Un cas exemplaire est celui des arrêts *Refah Partisi* du 31 juillet 2001 et du 13 février 2003, dans lesquels la Cour définit le principe de laïcité et tranche sur un cas dont la nature religieuse est évidente (légitimité de la dissolution d'un parti islamique turc) s'appuyant pour l'essentiel sur l'art. 11 CEDH (droit d'association) et sans aucune référence directe à l'art. 9 (la Cour a utilisé dans ce cas la même approche déjà expérimentée dans l'arrêt *Polat* du 8 juillet 1999 par rapport à l'art. 10 CEDH).

Dans l'arrêt *Jérusalem* du 27 février 2001 aussi, une controverse portant sur le droit d'un citoyen autrichien à qualifier une association de «secte» a été jugée en faveur du citoyen requérant sur la base de l'art. 10 CEDH (liberté d'expression), sans aucune référence à la dimension religieuse du cas d'espèce (définition de secte; notion négative de secte) et dans le souci d'assurer une protection des droits fondamentaux au-delà des spécificités nationales. En effet, d'après les juges, la Cour n'ayant point pour tâche, lorsqu'elle exerce [son]

contrôle, de se substituer aux juridictions nationales, mais de vérifier, sous l'angle de l'article 10 et à la lumière de l'ensemble de l'affaire, les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation (n° 34), dans ce cas, il faut reconnaître qu'en exigeant de la requérante qu'elle prouve la véracité de ses déclarations tout en lui déniaient une possibilité effective de produire des éléments à l'appui de celles-ci et donc de démontrer qu'il s'agissait de commentaires objectifs, les juridictions autrichiennes ont excédé la marge d'appréciation dont elles disposaient (n° 46).

Parallèlement, la Cour de Justice de Luxembourg a jugé plusieurs cas ayant une dimension religieuse objective sur le présupposé que les faits pouvaient rentrer dans le domaine du droit communautaire et être décidés à l'intérieur de la logique du système juridique de l'Union.

Cela a été le cas dans l'arrêt *Steymann* du 5 octobre 1988, dans lequel la Cour a considéré que certaines activités au sein de la communauté Bhagwan pouvaient être assimilées aux activités économiques et, par conséquent, jugées par le juge communautaire. En effet, selon la Cour, compte tenu des objectifs de la communauté, la participation à une communauté fondée sur une religion ou autre inspiration spirituelle ou philosophique ne relève du champ d'application du droit communautaire que dans la mesure où elle peut être considérée comme une activité économique au sens de l'article 2 du traité.

Bien entendu, les deux logiques, protectionniste et libre-échangiste, ne

s'affirment jamais de façon absolue. Normalement, elles cohabitent, comme cela a été le cas pour l'Italie, dont le système concordataire prévoyant une reconnaissance civile de la juridiction des tribunaux ecclésiastiques a été, d'une part, sauvegardé par un règlement communautaire de 2000 en matière de coopération judiciaire en droit de la famille (le règlement prévoit un traitement spécial pour les pays concordataires) et, de l'autre, sanctionné par la Cour de Strasbourg pour violation du droit à la défense (arrêt *Pellegrini* du 20 juillet 2001).

V. Gouvernance communautaire et partenariat

La coexistence d'une logique protectionniste et d'une logique libre-échangiste est incontestablement propre à toute expérience nationale de relations Église-État en Europe, mais elle acquiert une évidence d'autant plus forte dans le laboratoire européen que celui-ci se construit depuis des décennies dans la tension entre les deux logiques. La logique du libre marché (les principes cardinaux de la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux) et du dépassement des provincialismes, d'une part, et la logique de la préservation des intérêts et des identités, d'autre part, ne peuvent que s'étendre du domaine économique au domaine social et politique jusqu'à s'imposer (aussi bien du point de vue terminologique que factuel) dans la compétition pour la gestion juridique du religieux.

C'est ce qu'ont compris, bien avant les experts et les hommes d'État, les autorités religieuses qui ont constitué des représentations stables à Bruxelles et qui ont entrepris un dialogue

informel avec les autorités communautaires.

C'est aussi ce qu'ont compris les autorités communautaires qui ont poussé ce dialogue vers les objectifs de l'intégration communautaire, selon l'intuition exprimée par Jacques Santer, le 14 septembre 1998 : réclamer « une âme pour l'Europe » revient également à formuler le souhait de voir les instances religieuses et philosophiques apporter elles aussi leur contribution et leurs réponses aux questions qui surgissent dans la vie de chacun et touchent à l'identité de chaque individu. Les Églises, en particulier, sont donc invitées à donner une interprétation et un sens à la construction européenne.

Mais c'est surtout la logique de coopération qui tend à valoriser le partenariat des groupes religieux tout en engageant ces mêmes groupes, dans un style à mi-chemin entre l'informel et l'institutionnel, à un esprit de dialogue entre eux, à la reconnaissance mutuelle, à une responsabilité politique loyale par rapport à la construction européenne et à la cohésion sociale.

La réponse du laboratoire européen à la coexistence du protectionnisme et du libre-échange, pouvoirs étatiques, régionaux, communautaires et internationaux, est un partenariat limité par les droits fondamentaux, les principes démocratiques, les règles du jeu communautaire (la « méthode communautaire »). C'est un partenariat qu'il faut interpréter dans la logique de la réforme de la gouvernance illustré par le Livre blanc de la Commission de 2001.

Désignant « les règles, les processus et les comportements qui influent

sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (Livre blanc de 2001), la gouvernance devient le carrefour de la démocratisation des institutions européennes, de l'harmonisation entre régionalisation (subsidiarité verticale) et privatisation (subsidiarité horizontale), de l'ouverture du *decision making* à la société civile. C'est en impliquant la société civile dans une « bonne gouvernance » que s'intègrent protectionnisme et libre-échange, selon le Livre blanc.

La société civile joue un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et en fournissant les services correspondant aux besoins de la population. Les Églises et les communautés religieuses ont une contribution spécifique à apporter (3.1.).

Rien de contraignant ou de systématique, bien entendu : les systèmes nationaux de relations Église-État gardent là un certain avantage. Et pourtant, la dynamique communautaire paraît plus à même d'apprêter des repères par rapport à ce flou dans lequel se confondent protection et libre échange, droit spécial et droit commun, compétences européennes et nationales/régionales.

Il faudra s'habituer au brouillard. Le projet de Constitution lui-même en témoigne, puisque la seule tentative de trancher net (ce principe de supériorité étatique de l'art. 51 § 1) est démentie non seulement par sa propre faiblesse, mais par le principe du troisième alinéa du même article suivant lequel, quant aux Églises,

associations ou communautés religieuses, organisations philosophiques et non confessionnelles reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces Églises et organisations.

Compétition entre Union et pays membres, coexistence de protec-

tionnisme et libre-échangeisme, gouvernance et partenariat : l'érosion des catégories traditionnelles (confessionnalisme, séparatisme, laïcité, neutralité) demande un effort d'interprétation et d'intervention à la hauteur d'une transition si délicate.

La protection de la liberté religieuse à la Cour européenne des droits de l'homme

*Mitchell A. Tyner**

Parmi les conventions internationales en vigueur actuellement, qui visent à protéger la liberté religieuse, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales est, de loin, la plus efficace. Cependant, les décisions rendues relatives à l'interprétation de cette Convention montrent que la protection offerte se révèle sélective et inégale.

La Convention, qui date de 1950, est entrée en vigueur en 1953. Le Protocole n° 9, ajouté en 1955, permet aussi bien aux individus qu'aux États de déposer une requête. Au départ, les requêtes étaient déposées auprès de la Commission européenne des droits de l'homme et, plus récemment, auprès de son successeur, la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis sa création, la Convention a enregistré un nombre de requêtes toujours croissant, de 2088 au cours de sa première décennie d'existence à 8396 en 1999.

Voici les extraits pertinents des articles 9 et 14 et du premier protocole de l'article 2 de la Convention :

Article 9, paragraphe premier : «Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.»

Article 9, paragraphe 2 : «La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

Article 14 : «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale,

* Directeur des Affaires juridiques, International Religious Liberty Association, Silver Springs, États-Unis.

l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

Premier protocole additionnel à l'article 2 : «Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.»

Parmi les affaires où ces dispositions liées à la liberté religieuse ont été interprétées, deux revêtent une importance particulière.

Premièrement, *Arrowsmith contre Royaume-Uni*, 3 Commission européenne des droits de l'homme 218 (1998), traitait d'une pacifiste qui distribuait des tracts à des soldats britanniques les enjoignant à refuser de servir en Irlande du Nord et leur expliquant comment procéder, ce qui constitue une violation de la loi. Arrowsmith a déclaré que ses actes étaient protégés par la Convention, puisqu'ils étaient motivés par la religion. La Commission a refusé en faisant remarquer que, bien que le pacifisme soit en effet une conviction protégée, les tracts distribués ne faisaient pas référence à cette conviction. Ses actes ne représentaient donc pas une manifestation de ses convictions. La Commission a ajouté que tous les actes motivés (et non requis) par la religion ne sont pas protégés. La Commission a placé la barre assez haut pour ceux qui demandent une protection de la pratique libre d'une religion : il doit exister un lien étroit entre la conviction et l'action, et l'action que l'on souhaite voir protéger

doit être nécessaire à l'exercice de la religion en question.

La seconde affaire intéressante est celle de *Kokkinakis contre Grèce*, 17 CEDH 397 (1993). Kokkinakis, un témoin de Jéhovah grec, a été condamné pour prosélytisme alors qu'il cherchait à parler de ses convictions à d'autres personnes. Annulant la condamnation, la Cour a affirmé que la liberté de religion inclut le droit d'essayer de convaincre son prochain de la justesse de ses convictions, et que la mesure grecque n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

Les actes de Kokkinakis constituaient-ils une manifestation de sa religion, et pas ceux d'Arrowsmith? L'incohérence, à première vue, de ces deux décisions s'explique par l'**intention** : non pas du défendeur, mais de la loi. Arrowsmith a enfreint une loi qui ne visait ni à restreindre, ni à dissuader la pratique d'une religion. En revanche, la condamnation de Kokkinakis se fondait sur une mesure ayant pour but avoué d'empêcher la propagation des religions autres que la religion d'État grecque.

Arrowsmith et Kokkinakis ont donc dû se plier à une norme similaire à celle énoncée par la Cour suprême des États-Unis lors des affaires *Smith contre Division de l'emploi* et *Église de Babalu Lukumi Aye contre Hialiah* : les lois cherchant ouvertement à limiter la pratique d'une religion ne seront pas tolérées, et les pratiques religieuses qui enfreignent une loi neutre et généralement appliquée ne le seront pas non plus.

Remarquons que ce même sujet réapparaît dans sept autres affaires, toutes mettant en cause la Grèce :

Manoussakis contre Grèce, 23 CEDH 387 (1996) : un témoin de Jéhovah a été condamné pour avoir créé et desservi un lieu de culte sans autorisation. Les pièces à conviction ont révélé qu'une demande d'autorisation avait bel et bien été enregistrée, mais que les autorités avaient refusé de la prendre en considération. Annulant la condamnation, la Cour a rendu sa décision en arguant que la liberté religieuse exclut toute décision de l'État dans ce domaine, les religions devant toutes être traitées selon le principe d'égalité.

Valsamis contre Grèce, 24 CEDH 294 (1996) : une élève témoin de Jéhovah a refusé, en raison de ses convictions religieuses, de participer à des défilés scolaires à caractère militaire célébrant la fête nationale. La Cour a maintenu la sanction contre l'élève, arguant que « l'obligation n'était pas de nature à offenser ses convictions » et que Valsamis n'avait pas le droit de désobéir aux règles.

Ici aussi, Manoussakis a démontré l'intention de l'État de restreindre la pratique de sa religion et non Valsamis.

Tsirlis contre Grèce, 25 CEDH 198 (1997) : des ministres du culte des témoins de Jéhovah n'ont pas été exemptés du service militaire, comme il est d'usage pour le clergé grec orthodoxe. La Cour a ordonné que l'exemption soit accordée sans discrimination à tous les ministres du culte.

Pentides contre Grèce, 24 CEDH CD1 (1997) : dans des circonstances similaires à celles de l'affaire Manoussakis, Pentides a été accusé de desservir un lieu de culte sans

autorisation. Mais, cette fois, plutôt que de ne pas donner suite à la demande d'autorisation, les autorités ont mis en place une procédure kafkaïenne ayant pour objet de dissuader les religions indésirables. Une fois encore, la Cour a ordonné la création d'une procédure neutre applicable à tous les groupes religieux.

Église catholique de la Canée contre Grèce, 27 CEDH 521 (1997) : une congrégation remet en question le refus des autorités de lui accorder la même personnalité juridique qu'aux autres Églises. La Cour a considéré qu'il s'agissait d'une dissuasion intentionnelle et d'une mise en application sélective, elle a annulé le refus.

Larissis contre Grèce, 27 CEDH 329 (1998) : des officiers pentecôtistes de l'armée de l'air grecque ont été condamnés pour prosélytisme à la fois envers des soldats de l'armée de l'air et envers des civils. Cette condamnation a été annulée en ce qui concerne les civils, comme pour l'affaire *Kokkinakis*, mais maintenue dans l'affaire concernant les soldats, parce que les officiers ont l'obligation de veiller à ne pas intimider leurs subordonnés en matière de religion.

Serif contre Grèce, 31 CEDH 20 (1999) : un groupe de musulmans a élu un mufti condamné pour usurpation des fonctions d'un ministre de la religion nommé par le gouvernement. Annulant la décision, la Cour a déclaré que « des tensions peuvent naître lorsqu'une communauté religieuse se divise ; il s'agit là d'une des conséquences inévitables du pluralisme. Dans ce cas, le rôle des autorités n'est pas d'éliminer la source des tensions en supprimant le pluralisme,

mais de s'assurer que les groupes rivaux se tolèrent.»

Dans sept affaires grecques sur huit traitées, la Cour a soutenu les droits religieux dans des circonstances où il était prouvé que le gouvernement avait l'intention de limiter les pratiques religieuses. Dans l'affaire Valsamis uniquement, la Cour a maintenu la décision défavorable à la religion, arguant que l'intention ici n'était pas de nuire délibérément à la religion.

Une autre analyse des huit cas est possible : sept cas sur huit concernaient des actes manifestant purement et simplement la religion, domaine familier de la Cour. Dans l'affaire Valsamis uniquement, la Cour a été confrontée à des actes ne manifestant pas réellement à ses yeux une religion.

Les cas suivants sont similaires aux cas cités plus haut.

X. contre Royaume-Uni, 22 CEDH 27 (1981) : on n'a pas accordé à un professeur musulman une pause déjeuner plus longue le vendredi, qui lui aurait permis de prier. La Cour a rejeté cette requête, argumentant que la pause plus longue n'était pas une condition nécessaire à sa religion.

Stedman contre Royaume-Uni, 89 CEDH 104 (1997) : un chrétien évangélique a été licencié pour avoir refusé de travailler le dimanche. En rejetant la plainte, la Cour a annoncé que la liberté religieuse de l'employé était suffisamment garantie puisqu'il était libre de chercher un autre emploi.

Buscarini contre San Marino, 30 CEDH 208 (1999) : la Cour a mis fin à l'obligation pour tous les députés

du parlement de Saint-Marin de prêter serment sur la Bible.

Hassan contre Bulgarie, 34 CEDH 55 (2000) : la Cour a demandé à la Bulgarie de rester neutre dans la querelle opposant deux imams rivaux.

Église métropolitaine de Bessarabie contre Moldavie, 35 CEDH 13 (2001) : la Cour a annulé le refus de la Moldavie de reconnaître un groupe religieux méconnu.

Les affaires citées ici illustrent clairement les points forts et les faiblesses qui émaillent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté religieuse.

Ses points forts :

1) la discrimination intentionnelle envers toute religion est tout à fait interdite;

2) les groupes religieux jouissent d'un degré substantiel d'autonomie dans la gestion de leurs propres affaires;

3) les groupes religieux doivent être traités de manière égale par le gouvernement;

4) ce que l'on entend traditionnellement par « manifester sa religion » — le culte, l'enseignement et la profession de foi — fait l'objet d'une protection évidente;

5) le pluralisme religieux est protégé.

Ses faiblesses :

1) le faible niveau de protection pour les pratiques religieuses non traditionnelles;

2) la Cour témoigne beaucoup trop de déférence envers les États en matière de religion;

3) on ne protège pas suffisamment les pratiques religieuses dans les cas

où elles ne sont pas intentionnellement menacées, comme dans les affaires concernant les emplois citées plus haut;

4) le manque de respect envers l'individu, par opposition aux groupes religieux, comme sujet réel de la liberté religieuse.

Une affaire récente et méconnue parviendra peut-être à nous mettre sur la bonne voie.

Dans l'affaire *Re. Crawlex Green Road Cemetery*, [2001] H. R. L. R. 21, un tribunal britannique a été mis en présence d'une veuve qui voulait faire déplacer la dépouille de son mari. Ils n'étaient pas croyants et le mari avait été enterré par erreur dans le cimetière réservé aux croyants. En accordant à la requête de la veuve, qui demandait une exception à la règle

générale interdisant de procéder par deux fois à un enterrement, la Cour a déclaré qu'elle agirait de manière incompatible avec les droits (article 9) de la requérante si elle lui refusait, dans les circonstances présentes, de retirer les cendres de son époux d'un lieu où, à ses yeux du moins, leur présence paraissait hypocrite et contraire à ses croyances humanistes.

En d'autres termes, la Cour ne s'est pas demandé : « Pourquoi devrions-nous autoriser une dérogation pour le bien de la conscience? », mais plutôt : « Existe-il une bonne raison de **ne pas** l'autoriser? »

La Cour européenne des droits de l'homme en tiendra peut-être compte et s'en inspirera.

III. Cinquième séance

«L'éducation à la tolérance comme antidote aux violations religieuses de la liberté de religion et de convictions : discours et publications incitant à la violence, médias et manipulations, autorités centrales et locales et instructions à thème religieux»

Faut-il prévoir un enseignement religieux dans les écoles publiques?*

*Jacques Robert***

Dans la stricte conception d'une laïcité traditionnelle bien comprise, l'école publique n'avait point à fournir à ses élèves un quelconque enseignement confessionnel, mais elle devait, dans l'aménagement de ses horaires et de ses locaux, prévoir la possibilité qu'ils en suivent un. Respecter les croyances, c'est ne point s'opposer aux manifestations et exercices que supposent certaines, et même les faciliter.

Les heures prévues pour les catéchismes, en dehors des journées de cours, comme la venue de prêtres de

l'extérieur ou la présence d'aumôniers, entrent dans cette notion d'une laïcité sauvegardée mais ouverte.

Convient-il aujourd'hui d'aller plus loin?

Plusieurs problèmes se posent :

1. Y a-t-il une demande nouvelle?
2. Qu'enseigner exactement?
3. Qui se chargera de cet enseignement?

1. Y a-t-il une demande nouvelle?

– **Oui.** En France, c'est le ministre de l'Éducation nationale qui souhaite développer un tel enseignement pour

* Cette intervention n'a pu être présentée oralement. Son auteur a toutefois accepté que nous en publions le texte.

** Président honoraire de l'Université Panthéon-Assas, ancien membre du Conseil constitutionnel, Paris.

répondre au «déficit culturel» des jeunes en matière de religions, pour combler leur «ignorance».

En novembre 2002, le gouvernement a organisé un séminaire réunissant sur ce sujet 300 responsables pédagogiques.

– Mais la tâche est difficile car **les élèves ont des croyances variées**, et il ne faut pas les heurter. Et puis, comment circuler du passé au présent? Si l'on parle de l'islam, peut-on évacuer Ben Laden?

– Dans l'enseignement de la philosophie, où l'on apprend à l'élève à penser par lui-même, n'y a-t-il pas souvent tension entre le religieux et le philosophique?

– Une autre différence vient de **la psychologie des enseignants eux-mêmes**.

Ils sont réticents à parler du christianisme — au nom des vieux souvenirs d'un anticléricalisme virulent — mais trouvent naturel de parler aujourd'hui de l'islam à leurs élèves car il leur apparaît comme une religion sacrifiée.

– Enfin, une autre difficulté vient de l'insécurité même des maîtres. Ils se sentent peu sûrs du fait de leur manque de culture et, par là même, souvent peu enthousiastes.

Qu'en pensent d'ailleurs les enfants? Ils sont, dans l'ensemble, curieux et avides de voir aborder devant eux ces religions dont ils n'ont souvent entendu parler que par leurs parents et qu'ils ont embrassées — sans même le savoir —, mis en quelque sorte sur les rails, dès le baptême, par leurs parents. Et puis ils ont suivi. Dans les familles où personne n'avait la foi, le problème, pour les jeunes, ne s'est jamais posé. Leur

enfance et leur adolescence se sont déroulées sans Dieu. **Pour eux, le ciel était vide**. Se posaient-ils même la question de savoir par qui et comment le monde avait été créé? Souvent, c'est au moment du mariage que la question a brutalement surgi. Se marier seulement devant monsieur le maire? Un peu court, sans doute, même pour ceux qui ne croyaient à rien. Et puis, le futur conjoint — ou conjointe — avait été élevé religieusement. Alors, pour lui faire plaisir...! Pour la première fois, ce fut assurément pour beaucoup la rencontre avec un homme de Dieu, lors de la préparation de la cérémonie du mariage.

Sans doute les choses se sont-elles un peu modifiées aujourd'hui.

Le fait religieux a opéré brusquement une intrusion à l'école à travers le port du foulard islamique ou la pratique du ramadan. Mais cette extériorisation de l'appartenance à une communauté, quelle qu'elle soit, d'ailleurs — ethnique, religieuse ou politique —, n'est-elle point, pour certains, gênante en soi?

Pour beaucoup de jeunes élèves (de 6^e ou de 5^e) les repères manquent pour comprendre les religions. Leur seul repère se trouve, pour certains d'entre eux, et c'est déjà mieux que rien, dans **le catéchisme**. Ils se posent des questions sur l'existence de Dieu, sur l'immortalité, sur la conception de Jésus.

Mais qu'en pensent, de leur côté, les Églises? Elles sont partagées. Elles ne sont pas toutes demanderesse. Beaucoup se souviennent tout de même qu'en 1982, c'est la Ligue de l'enseignement qui s'est prononcée, au cours d'un congrès natio-

nal, pour un enseignement **laïque** et **culturel** des religions.

Mais, s'agissant des religions, qu'est-ce qu'un enseignement **laïque** et **culturel**?

Si presque tout le monde est d'accord pour reconnaître que le fait religieux doit être davantage présent dans les programmes scolaires, quelles méthodes faudrait-il utiliser?

Les questions et les réponses soulèvent ici de délicats problèmes éthiques et politiques.

2. Qu'enseigner exactement?

Plusieurs possibilités, plusieurs méthodes. Donc plusieurs approches!

a) L'approche prudente ou ponctuelle

Celle qui, jusqu'alors, a été adoptée. **N'aborder la religion qu'à travers des œuvres qui en parlent** : que ce soit en littérature, en musique, en peinture, en sculpture, etc.

Et profiter de l'étude de ces œuvres pour procéder à quelques fructueuses incursions dans un monde qui fait peur aux laïcs impénitents, mais qui est tout de même partie intégrante de notre héritage.

Que cela plaise ou dérange, en France, et depuis mille ans, il y a tout de même dans les villes des cathédrales — gothiques, romanes, baroques, modernes, etc. —, des œuvres d'art sacré dans les musées, de la musique religieuse dans le répertoire classique, des fêtes au calendrier, des façons différentes de décompter le temps à travers la planète. Peut-on faire abstraction de tout cela?

Il est impossible de faire de l'histoire sans introduire Dieu. On y découvre la Bible et l'Odyssée. De

faire de la littérature sans feuilleter *La Religieuse* de Diderot ou *Le Génie du christianisme*. De travailler sur la structuration du temps sans rencontrer Noël, Pâques, la Toussaint, le 15 août.

En bref, n'enseigner point la religion en tant que telle. Mais comme par ricochet. Quand une œuvre ne peut être comprise que par son entremise. Quand elle s'impose à l'évidence parce qu'elle fut à l'origine de tout.

Que, finalement, chaque discipline soit le prétexte d'une ouverture sur le fait religieux et que cette ouverture, ou plutôt ces ouvertures, soient alors largement explorées.

D'ailleurs, certaines disciplines s'infléchissent déjà; leurs programmes sont modifiés. Ils s'ouvrent, par exemple, **en histoire**, sur les principaux moments qui jalonnent l'élaboration de la civilisation occidentale. Parmi ces moments, comment ne pas faire figurer la naissance et la diffusion du christianisme?

Comment présenter une carte de la Méditerranée au XII^e siècle sans rappeler qu'elle fut le carrefour de trois civilisations : la chrétienté occidentale, l'Empire byzantin et l'islam?

b) L'approche objective ou factuelle

Tenir compte, certes, de l'existence du fait religieux. Mais n'enseigner que les faits. Pas de retour de Dieu à l'école.

L'enseignement des faits religieux ne débouchera pas sur une nouvelle discipline. Ce ne sera pas un enseignement confessionnel.

La difficulté, cependant, consiste en ce que le fait religieux n'est pas que vestige et archive. Il renvoie à des

faits et événements actuels. Et surtout, il est inséparable de la foi.

Régis Debray a raison quand il réfute l'opposition entre «l'ordre des faits» qui serait «solide, consistant, attestable» et «l'ordre des croyances», qui serait «imaginaire, évanescence ou subjectif».

Il rappelle, avec la finesse qu'on lui connaît, que si l'existence du paradis n'est point attestée et encore moins son accès aux martyrs, le fait même qu'on ait pu y croire, et que l'on y croit peut-être encore, a fait non seulement galoper des milliers de chrétiens jusqu'en Terre sainte, mais mis sans doute aussi plus récemment dans des avions suicidaires à destination de New York une poignée d'islamistes fanatiques (voir Régis Debray, «Rapport sur l'enseignement du fait religieux dans l'école laïque»).

N'est-on pas, dès lors, en droit de penser que ces mythes sont des symptômes d'ignorance et d'arriération mais que l'ignorance de ces mythes serait aussi un signe d'arriération et d'ignorance?

c) *L'approche confessionnelle*

Il s'agirait ici d'enseigner une nouvelle discipline qui serait «l'histoire des religions». Non point une discipline simplement historique qui se contenterait de rappeler les faits marquants de l'évolution dans le monde des principales religions, mais qui tâcherait d'expliquer ce que sont ces religions, non seulement leur organisation et leur fonctionnement, mais surtout, au travers du message dont elles sont les véhicules, ce qui les différencie, ce qui les rapproche, bref ce pourquoi elles existent et sillonnent les nations.

Mais on voit tout de suite les obstacles qui se dressent devant un tel projet.

Enseigner les religions? Bien sûr! Mais c'est déjà si difficile d'en connaître et d'en pratiquer une seule!

L'égalité exige à l'évidence que toutes soient traitées de manière égale. Mais comment en dresser une liste exacte et exhaustive pour n'en oublier aucune, quand on a vu qu'il est quasi impossible d'en donner une définition précise? Le catholicisme traité en un seul chapitre, comme les baptistes, les pentecôtistes, les adventistes, etc., voire les témoins de Jéhovah!

On comprend que la hiérarchie catholique soit rigoureusement hostile à un tel enseignement qui la mettrait sur le même plan que les autres religions et, en quelque sorte, la banaliserait.

Et puis, surtout, qui serait chargé d'un tel enseignement?

3. Quels enseignants?

Le problème varie en intensité selon les approches.

S'il s'agit d'expliquer simplement une œuvre qui évoque une religion ou de commenter un fait historique dont elle fut le centre, on peut faire confiance aux professeurs de littérature, d'histoire ou d'arts plastiques, qui auraient d'eux-mêmes, sans avoir besoin d'une incitation quelconque, replacé l'œuvre ou l'événement dans son contexte éventuellement religieux.

Mais s'il s'agit d'enseigner une nouvelle discipline qui serait «l'histoire des religions», le problème change non seulement d'ampleur mais de nature. Car le projet est alors tout

autre. Il devient en quelque sorte « politique ».

On ne peut point parler en toute objectivité et innocemment des phénomènes religieux. On enseigne, sans avoir à exprimer un jugement quelconque, la physique, la chimie, une langue étrangère ou le dessin. On n'enseigne pas la foi, la sienne comme celle des autres.

Comment demander à un incroyant d'expliquer en toute objectivité à des élèves les valeurs fondamentales des grandes croyances, leurs principes, leurs dogmes, leurs rites, leurs certitudes?

Comment, de la même manière, exiger d'un catholique pratiquant qu'il démontre, avec une conviction qu'il n'a pas, l'apport considérable du protestantisme à la pensée contemporaine?

Alors, faut-il éloigner de cet enseignement les laïcs militants comme les croyants les plus sincères? Pour en confier la charge à qui?

On comprend l'Église catholique, qui ne veut point risquer que l'enseignement de sa doctrine et de son histoire tombe dans les mains de marxistes ou d'athées.

Car y aura-t-il des volontaires, et lesquels? Le risque — dans l'esprit de beaucoup — serait trop grand.

Mais le rejet d'un tel enseignement, spécifique, n'évacue point pour autant la question, fondamentale, de la

formation des futurs maîtres à l'enseignement du fait religieux et de la **laïcité**! Car les deux sont liés.

Le fait religieux déborde les disciplines. Tous les maîtres y sont déjà confrontés.

Des expériences ont d'ailleurs été faites. Inscrire dans la formation initiale de tous les enseignants un enseignement de philosophie de la laïcité et d'histoire des religions.

Plusieurs instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) programment des modules sur le fait religieux à leurs stagiaires.

Il ne s'agit pas de cours magistraux, mais d'études de cas. Certains organisent de véritables formations sur les grandes religions pour leurs stagiaires, obligatoires pour les enseignants d'histoire, de français et d'art plastique. D'aucuns proposent de les généraliser à tous.

Mais beaucoup restent encore réservés. L'Europe n'a pas voulu inscrire dans sa Charte des droits une référence à l'héritage religieux. Le fait religieux, à l'heure actuelle, ne serait pas une urgence. Il faut attendre que les choses se précisent. 2005 sera peut-être l'occasion d'un grand débat et d'une commune réflexion, quand sera commémoré le centenaire de la Loi de séparation de l'Église et de l'État.

DOCUMENTS

Nations Unies Commission des droits de l'homme

59^e session (17 mars au 25 avril 2003) Palais des Nations Unies, Genève

Audience du 4 avril 2003

Sous la présidence de M. Abdelfattah Amor, rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion et de conviction.

Les menaces aux droits de la liberté de religion et de conviction aujourd'hui

Intervention orale de Maurice Verfaillie, secrétaire général de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse

Je tiens à remercier vivement M. Abdelfattah Amor pour l'activité soutenue qu'il mène en faveur de la promotion et de la progression du respect de la liberté de religion et de conviction dans le monde. Merci aussi pour son rapport sur sa visite en Algérie. Il n'est pas nécessaire de lire entre les lignes pour saisir les forces de résistances qui existent, au sein des composantes de la société civile et religieuse de ce pays, pour réaliser une pratique totale et égalitaire de ce droit fondamental.

Notre association collabore depuis longtemps, dans le domaine de la promotion de la liberté religieuse, avec les rapporteurs spéciaux sur la Déclaration onusienne de 1981. Je suis heureux de constater que cette collaboration se poursuit avec M. Abdelfattah Amor.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent aussi les congrès et les colloques que notre association organise un peu partout, tel le colloque qui s'est déroulé à Sofia, en Bulgarie, du 8 au 11 mars 2003. Il avait pour thème «Droits de l'homme et liberté de religion : liberté religieuse et sécurité». Nous avons eu le plaisir de voir quotidiennement plus d'une centaine de participants assister aux cinq séances qui s'y sont déroulées. Des membres du gouvernement bulgare, des hauts représentants de divers ministères, du Parlement, des autorités civiles de Sofia, ainsi que les dirigeants de toutes les religions ont pris une part active aux débats qui suivaient les interventions des experts venus de l'Université Complutense (Madrid, Espagne), des Universités de

Coïmbra (Portugal), de Rome et de Sienne (Italie), de la Sorbonne (Paris), de Louvain (Belgique) et de plusieurs experts bulgares; l'un d'eux avait été délégué par la Commission européenne pour la lutte contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Le thème de la sécurité, avec l'immense et difficile problème de la lutte contre le terrorisme, occupe plus que jamais auparavant l'attention des responsables civils, politiques et religieux partout dans le monde.

En collaboration avec l'International Religious Liberty Association, notre association a entrepris, l'année dernière, une réflexion académique sur la question de savoir s'il existe un lien entre la liberté religieuse et l'insécurité. Est-elle atteinte par les conséquences des tensions et des conflits qui font suite aux attentats du 11 septembre 2001? Cette réflexion se poursuivra en juin prochain à l'Université de Louvain, en Belgique, avec la participation de professeurs d'université venant de plusieurs pays.

Je n'ai pas l'intention de tracer ici un tableau des violations de la liberté religieuse dans le monde. Les rapports annuels de M. Abdelfattah Amor à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies le font d'une manière suffisamment experte. D'autres sources fournissent aussi des informations fort éloquentes pour souligner l'importance des enjeux en cours.

Dans le cadre du thème de cette audience, «Les menaces aux droits de la liberté de religion et de conviction aujourd'hui», je me limiterai à attirer votre attention sur quelques interrogations que soulèvent les nouvelles tendances dans le domaine de la protection de la sécurité face au terrorisme qui pourraient se révéler subtilement subversives pour la liberté religieuse et qui pourraient devenir dans l'avenir porteuses de nouveaux défis majeurs à ce droit fondamental.

I. La nouvelle loi bulgare sur la religion (dite Loi sur les confessions)

Du fait de mon retour récent de Bulgarie, j'aborderai en premier lieu la question de la nouvelle loi bulgare sur la religion (dite Loi sur les confessions). Elle s'avère à notre avis très préoccupante.

Elle a été votée par le Parlement bulgare le 2 décembre 2002. Le directeur des Cultes, sous la tutelle du Conseil des ministres de la République bulgare, a déclaré durant notre colloque à Sofia qu'elle était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, malgré le fait qu'elle a été portée devant la Cour suprême de Bulgarie. Préoccupante, pourquoi?

- Elle contient des dispositions contraires aux obligations de la Bulgarie face au droit international onusien, de même que face à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses engagements souscrits lors de l'adhésion de la Bulgarie au Conseil de l'Europe, en 1992.

- Elle est préoccupante, en particulier sur la position privilégiée établie par cette loi en faveur d'une organisation religieuse spécifique, l'Église orthodoxe bulgare (préambule et art. 10 § 1), alors même qu'il est affirmé

dans le même article qu'«aucun privilège ou préférence quelconques ne peuvent être accordés par la loi»(art. 10 § 3).

– Préoccupante aussi, par le fait que la loi prévoit une procédure d'enregistrement pour les organisations religieuses autres que l'Église orthodoxe désignée à l'art 10 § 3, alors même qu'il est affirmé dans ce texte qu'aucune discrimination ne peut être autorisée (art. 1 § 4).

– Il faut regretter que cette loi, avant son adoption, n'ait été transmise pour consultation ni au Conseil de l'Europe, ni aux experts des Nations Unies, malgré les préoccupations exprimées par les deux rapporteurs du Conseil de l'Europe (MM. David Atkinson et Henning Gjellerod), au cours du processus de suivi (*monitoring*), pendant leurs visites en Bulgarie.

II. Religion et sécurité après le 11 septembre 2001

— une sombre perspective

En second lieu, mon intervention s'inspire de quelques aspects du problème tirés d'une analyse faite par le professeur Silvio Ferrari, de l'Université de Milan.

1. Une fois qu'il est devenu clair, après les années 1990, que les religions occupent à nouveau une place importante dans la sphère publique, les politiciens n'ont plus hésité à utiliser la religion en vue de mobiliser les esprits pour des causes politiques et des luttes nationales et ethniques, souvent violentes.

2. Dans beaucoup de conflits actuels, une nouvelle forme d'engagement des combattants est apparue et tend à se répandre : ils commettent leurs actes de violence avec le ferme espoir d'une récompense religieuse surnaturelle ; ils sont prêts à mourir, car ils sont persuadés que Dieu les rémunérera en leur accordant en retour la vie éternelle. La question se pose de savoir si la religion est la véritable motivation ou si la religion est simplement manipulée pour recruter des engagés et un moyen plus sûr de donner une large résonance à leurs actes.

Ces considérations ne sont pas sans importance. Pour adopter la meilleure stratégie dans la lutte contre l'insécurité et le terrorisme, il est essentiel de comprendre quelles sont les véritables motivations de ceux qui en sont la cause. Certains sont, en effet, véritablement convaincus qu'il y a des situations où il est légitime de tuer au nom de Dieu. Du point de vue d'un chercheur intéressé au domaine de la religion et de la loi, c'est ce dernier aspect qui constitue le point le plus important de tout le tableau. À ce stade de la réflexion, le problème n'est pas nouveau : il a déjà empoisonné dans le passé l'histoire des religions, y compris celle du christianisme.

Les événements du 11 septembre 2001 ont complètement modifié la question de l'équilibre entre sécurité et liberté, dont la liberté religieuse, puisqu'avec cet événement — véritable signe d'un changement dans notre histoire —, un lien nouveau serait apparu entre religion et violence. Il est certain qu'il a été renforcé dans les esprits avec la guerre des Américains contre les Irakiens, par les invocations médiatisées pour le soutien de Dieu

des deux côtés des belligérants. La religion est ainsi de plus en plus identifiée comme étant une des forces directrices sous-jacentes à ces crises.

3. La liberté religieuse est aujourd'hui affectée par une revendication de sécurité de plus en plus proclamée. Des restrictions ont déjà été imposées à la liberté religieuse, au cours des trois dernières années, au nom des exigences de la sécurité nationale. Cela de trois manières :

a) d'une manière générale

– Dans le but de lutter contre le terrorisme, des lois restreignant certaines libertés fondamentales (liberté de mouvement, liberté d'association, etc.) ont été adoptées ou sont sur le point de l'être dans plusieurs États (Australie, Canada, États-Unis, France, Inde, Hong Kong, Japon, Grande-Bretagne). D'ores et déjà, par certains aspects de leurs applications, elles entravent des pratiques nécessaires à l'exercice de la liberté de religion et de conviction. Par exemple, des activités missionnaires menées à l'étranger sont rendues de plus en plus difficiles : limitations à la délivrance de visas, empêchements de transferts nécessaires à leur soutien, obstacles à l'enregistrement d'organisations étrangères, etc. Le droit à la propagation d'une religion ou d'une conviction en est aussi affecté.

b) d'une manière indirecte

– Certains actes de violence se font sous le couvert de la religion, pour profiter des libertés garanties à la religion par l'État. Les autorités publiques sont alors amenées, dans leurs interventions, à dépasser les limites imposées par le droit à la liberté de religion et de conviction d'enquêter sur ce qui se passe à l'intérieur de ces milieux. Des dispositions dans ce sens sont déjà prises aux États-Unis. Il faut s'attendre à un élargissement du contrôle de l'État dans la vie religieuse des citoyens et celle des communautés religieuses.

c) d'une manière directe

– Il est aujourd'hui indéniable qu'avec le fanatisme, la religion peut être utilisée pour motiver des actes de violence et mettre en cause la sécurité publique. C'est un fait que de nombreux terroristes se considèrent comme des agents de la volonté de Dieu. Leurs actes sont hautement condamnables par la société. Toutefois, le fait que beaucoup le font avec conviction et toute l'ardeur d'une foi religieuse complètement déviée soulève une des plus délicates questions, parce que la situation créée empiète sur le domaine de la religion et de la conviction.

Le fait qu'une doctrine est en désaccord sur certaines questions avec les orientations politiques de la société justifie-t-il de renforcer le pouvoir de l'État au point d'être en mesure de remettre aisément en cause les acquis modernes de la première de toutes les libertés, la liberté de religion et de conviction?

On le constate donc, d'importantes questions sont soulevées par la manière d'approcher la question de l'équilibre entre religion et sécurité depuis les événements du 11 septembre 2001.

III. Conclusion

Il n'y a pas de solutions toutes faites pour répondre à ces problèmes. Il ne servirait à rien de se réfugier derrière des déclarations de principes, réaffirmant, par exemple, le caractère inaliénable de la liberté de conscience et de religion, ou, au contraire, en soulignant que la sécurité publique est une condition préalable à la jouissance de tous les droits de l'homme. Ces deux affirmations sont correctes, mais elles sont de peu de secours pour trouver un équilibre entre les deux valeurs, liberté et sécurité.

«La liberté des pratiques, quoi qu'elle soit seconde après la liberté de religion, n'est pas secondaire, car c'est le lieu même où se manifeste le mieux cette liberté. Il est banal de noter que la liberté de conscience et de religion ne se rend visible et saisissable par le droit qu'au moment où elle se manifeste par des pratiques*.»

Il nous semble donc que l'étude du statut des pratiques religieuses est un enjeu fondamental. Au même titre, l'examen des conditions qui peuvent réconcilier liberté religieuse et sécurité, afin d'assurer dans le même temps le plus de sécurité avec le plus de liberté possible, constitue l'autre face de cet enjeu.

Nous demandons donc à la Commission de donner les impulsions nécessaires à l'analyse de ce problème, afin de fournir aux États les orientations utiles à la gestion de l'équilibre entre la liberté religieuse et la sécurité.

Je suis convaincu que la véritable liberté religieuse contribue au développement du sens de la vie en commun dans l'harmonie et la tolérance qui constituent les bases d'une société stable et sûre. Mais prêcher la liberté religieuse, sans donner à une société véritablement démocratique les moyens de prévenir son exploitation, peut déboucher sur une route qui conduirait à la suppression de la liberté religieuse elle-même.

* Patrice Rolland, «Ordre public et pratiques religieuses», in *La protection de la liberté religieuse*, éditions Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 231.

Point 11e) — L'intolérance religieuse

Intervention orale du secrétaire général de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, M. Maurice Verfaillie

Madame la Présidente,

Permettez-moi d'exprimer notre appréciation à M. le Rapporteur spécial pour l'activité soutenue qu'il mène en faveur de la progression du respect de la liberté de religion et de conviction dans le monde.



Le secrétaire général de l'AIDLR (au centre). *Photo Bianco.*

C'est le thème de la sécurité, avec l'immense et difficile problème de la lutte contre le terrorisme qui, aujourd'hui plus que jamais, préoccupe les États dans le monde.

Dans ce contexte, notre association veut attirer l'attention de la Commission sur les menaces que font peser sur la pratique de la liberté religieuse les nouvelles orientations qui ont tendance à se généraliser, dans le domaine de la protection de la sécurité nationale, et qui peuvent se révéler subtilement subversives pour cette liberté.

Les événements du 11 septembre 2001 — véritable signe d'un changement dans notre histoire — ont complètement modifié la question de l'équilibre

entre sécurité et liberté — dont la liberté religieuse —, puisqu'un lien nouveau serait apparu entre religion et violence. Il est certain qu'il a été renforcé dans les esprits avec la guerre en Irak, par les invocations médiatisées pour le soutien de Dieu des deux côtés des belligérants. La religion est ainsi de plus en plus identifiée comme étant une des forces directrices sous-jacentes à ces crises.

La liberté religieuse est aujourd'hui déjà affectée par des dispositions juridiques prises au cours des trois dernières années, au nom des exigences de la sécurité.

a) D'une manière indirecte

Dans le but évident de lutter contre le terrorisme, des lois restreignant certaines libertés fondamentales — liberté de mouvement, liberté d'association, liberté d'expression, etc. — ont été adoptées ou sont sur le point de l'être dans plusieurs États : Australie, Canada, États-Unis, Inde, Hong Kong, Japon, Grande-Bretagne. D'ores et déjà, par certains aspects de leur application, elles entravent des pratiques nécessaires à l'exercice de la liberté de religion et de conviction.

Je mentionnerai, entre autres, l'avenir sombre pour la liberté religieuse que promet l'application des dispositions de l'article 23 de la Loi sur la protection de la sécurité nationale publiée le 23 février 2003 par le gouvernement de Hong Kong. Par le manque de définition des expressions employées et le flou entretenu sur la nature des délits sujets à sanctions, cette loi sur la sécurité nationale ouvre plus la voie à l'arbitraire des fonctionnaires qu'au respect des droits de l'homme.

b) D'une manière directe

Il faut mentionner aussi les inquiétudes que soulève la nouvelle loi bulgare sur la religion — dite Loi sur les confessions. À notre avis, elle s'avère très préoccupante. Elle a été votée par le Parlement bulgare le 2 décembre 2002. Préoccupante, pourquoi? En résumé, l'esprit de cette loi reflète à la fois une crainte exagérée de troubles à la sécurité nationale et à la discrimination des religions dans le pays.

Madame la Présidente, dans la recherche d'une stratégie pour mieux sauvegarder l'ordre public et assurer la sécurité, faut-il que le pouvoir de l'État se renforce au point d'être en mesure de remettre aisément en cause les acquis modernes de la première de toutes les libertés, la liberté de religion et de conviction?

D'importantes questions sont soulevées par la manière d'approcher la question de l'équilibre entre religion et sécurité, surtout depuis les événements du 11 septembre et l'extension de la lutte contre le terrorisme.

Il n'y a pas de solution toute faite pour répondre à ces problèmes. Il ne servirait à rien de se réfugier derrière des déclarations de principe réaffirmant, par exemple, le caractère inaliénable de la liberté de conscience et de religion ou, au contraire, en soulignant que la sécurité publique est une condition préalable à la jouissance de tous les droits de l'homme. Ces deux

affirmations sont correctes, mais elles sont de peu de secours pour trouver un équilibre entre les deux valeurs, liberté et sécurité.

«La liberté des pratiques, quoiqu'elle soit seconde après la liberté de religion, n'est pas secondaire, car c'est le lieu même où se manifeste le mieux cette liberté. Il est banal de noter que la liberté de conscience et de religion ne se rend visible et saisissable par le droit qu'au moment où elle se manifeste par des pratiques.»

Conclusion

Il nous semble donc que l'étude du statut des pratiques religieuses est un enjeu fondamental. Au même titre, l'examen des conditions pouvant réconcilier liberté religieuse et sécurité — afin d'assurer dans le même temps le plus de sécurité avec le plus de liberté possible — constitue l'autre face de cet enjeu.

Nous demandons donc à la Commission de donner les impulsions nécessaires à l'analyse de ce problème, afin de fournir aux États les orientations utiles à la gestion de l'équilibre entre la liberté religieuse et la sécurité.

Merci, Madame la Présidente.

Conseil de l'Europe

Cour européenne des droits de l'homme

Note d'information n° 47 sur la jurisprudence de la Cour — Novembre 2002

Article 9 — Manifester sa religion ou sa conviction

Refus d'accorder au requérant un permis de construire une maison de prière sur son terrain : *recevable*.

Vergos contre Grèce

(N° 65501/01)

Décision 21.11.2002 [Section I]

Le requérant fait partie de la communauté religieuse des « chrétiens orthodoxes véritables » (COV) qui sont adeptes du calendrier julien pour les fêtes religieuses. En juin 1991, le requérant déposa auprès du service de l'aménagement du territoire une demande d'autorisation de construire sur son terrain une maison de prière pour les COV. Cette autorisation lui fut refusée — et lui est encore refusée. En janvier 1992, le service en question lui refusa l'autorisation en se fondant sur une décision préfectorale suspendant les permis de construire dans la localité pour des raisons de protection des antiquités. En novembre 1993, le même service informa le requérant que pour obtenir le permis de construire, il devait procéder à une « délimitation de l'espace » au sens de la réglementation applicable. La requête déposée en ce sens fut rejetée par le maire en 1995 ; la décision releva que le requérant était le seul habitant de la commune à appartenir à la communauté des COV, que la construction de sa maison de prière pourrait provoquer le sentiment religieux des autres chrétiens et créer ainsi des troubles, qu'une telle maison existait déjà dans la commune voisine et que le terrain du requérant n'était pas approprié pour cette construction. Le recours formé contre cette décision fut rejeté en première instance en 1995, puis le requérant saisit le Conseil d'État. Par un arrêt de juillet 2000, le Conseil d'État le débouta au motif qu'étant le seul adepte des COV dans sa commune, il n'existait pas de besoin social justifiant la modification du plan d'aménagement du territoire existant pour autoriser l'érection d'une maison de prière comme celle sollicitée.

Recevable sous l'angle des articles 6(1) (délai raisonnable) et 9.

**Note d'information n° 48 sur la jurisprudence
de la Cour — Décembre 2002**

Article 9 — Manifester sa religion ou sa conviction

Disparition de la mention de la religion sur la carte d'identité : *irrecevable*.

Sofianopoulos, Spaïdiotis, Metallinos et Kontogiannis contre Grèce

(N° 1988/02, 1997/02 et 1997/02)

Décision 12.12.2002 [Section I]

La législation grecque avait prescrit, pour faciliter les contrôles d'identité, la mention obligatoire de la religion sur la carte d'identité. Par une décision de mai 2000, l'autorité pour la protection des données à caractère personnel estima qu'il n'était pas nécessaire, pour assurer la vérification de l'identité des personnes, de mentionner certaines informations, dont la religion. L'association «Société des magistrats pour la démocratie et les libertés» déclara à la presse que «la mention, même facultative, de la religion sur les cartes d'identité est contraire aux dispositions fondamentales de la Constitution, qui garantissent la liberté religieuse». Par une décision commune de juillet 2000, les ministres de l'Économie et de l'Ordre public déterminèrent le type de la nouvelle carte d'identité du citoyen grec et les informations qu'elle devait mentionner, parmi lesquelles ne figurait plus la religion. Les requérants saisirent le Conseil d'État d'un recours en annulation. Ils demandèrent que soient déportés les juges qui, en tant que membres de l'association Société des magistrats pour la démocratie et les libertés, avaient pris position publiquement contre la mention de la religion sur la carte d'identité. Neuf juges déclarèrent appartenir à cette association. La formation plénière du Conseil d'État rejeta la demande de récusation formulée par les requérants et décida que le président de l'association, qui était membre du Conseil d'État, devait être exclu des débats. Quant au fond, le Conseil d'État jugea que, facultative ou obligatoire, la mention de la religion sur la carte d'identité violerait le droit à la liberté de religion garanti par la Constitution.

Irrecevable sous l'angle de l'article 9 : la carte d'identité ne peut pas être considérée comme un moyen destiné à assurer aux fidèles, de quelque religion ou confession qu'ils soient, le droit d'exercer ou de manifester leur religion. Lorsqu'un État opte pour l'introduction d'un système d'identification par des cartes d'identité, il convient d'admettre que celles-ci constituent simplement des documents officiels permettant d'identifier et d'individualiser les personnes en leur qualité de citoyens et dans leurs rapports avec l'ordre juridique de l'État. Or, les convictions religieuses ne constituent pas une donnée servant à individualiser un citoyen dans ses rapports avec l'État. De plus, la carte d'identité constitue un document officiel dont le contenu ne saurait être déterminé en fonction des souhaits de chaque personne intéressée. Le fait que la religion orthodoxe est la religion dominante en Grèce et que les manifestations officielles comportent une part de cérémonies religieuses ne saurait justifier la mention de la religion sur les cartes d'identité. Du reste, le but d'une carte d'identité ne consiste ni à conforter le sentiment religieux de son

porteur ni à refléter la religion d'une société donnée à un moment donné. Partant, il n'y a pas eu atteinte au droit des requérants de manifester leur religion : manifestement mal fondé.

Irrecevable sous l'angle de l'article 6(1) (tribunal impartial) : la déclaration parue dans la presse, dont se plaignent les requérants, émanait d'une association regroupant un grand nombre de magistrats de toutes les juridictions. Les membres du Conseil d'État récusés par les requérants n'avaient pas pris individuellement position sur la question de l'inscription de la religion sur les cartes d'identité. La déclaration litigieuse fut publiée pendant les vacances judiciaires, sans que les magistrats visés en eussent pris connaissance. Faire droit à la demande de récusation eût été, pour le Conseil d'État, privilégier un formalisme excessif, qui non seulement ne pouvait être justifié dans les circonstances de l'espèce mais qui aurait, de plus, paralysé le système, puisque l'affaire devait être tranchée par la formation plénière du Conseil d'État. Au surplus, le Conseil d'État accueillit la demande de récusation pour le membre de cette juridiction qui était en même temps le président de l'association : manifestement mal fondé.

Déclaration finale du groupe d'experts qui s'est réuni à Louvain, Belgique, du 9 au 11 juin 2003 sur le thème «Sécurité nationale et liberté religieuse : échanges tactiques ou éléments complémentaires?» Une analyse des nouveaux principes directeurs et recommandations*

*Jonathan Gallagher***

Il est facile de trouver des excuses, surtout si l'argument sous-jacent ne semble pas pouvoir être remis en question. Même si l'on peut se servir d'une excuse pour restreindre une liberté, surtout la liberté religieuse, l'argument doit pouvoir être remis en question, quand bien même on invoquerait la sécurité nationale.

Il ne s'agit pas non plus d'incompatibilité entre droits et libertés. La sécurité nationale est sans aucun doute un sujet préoccupant. Pourtant, elle ne doit pas être considérée comme un atout ayant l'avantage sur les autres cartes. Parce qu'au nom de la sécurité, bien des abus peuvent être commis, et que la société s'en trouvera infiniment appauvrie. L'Histoire regorge d'exemples où des droits civils ont été abandonnés en échange d'une certaine mesure de sécurité pour la personne ou la société.

Le 11 septembre 1773 — serait-ce une coïncidence de dates? —, Benjamin Franklin écrivait à Josiah Quincy : «Ceux qui peuvent sacrifier la liberté fondamentale pour jouir d'une sécurité ne méritent ni l'une ni l'autre.»

En revanche, l'idée exprimée ne fait pas l'objet d'une coïncidence. La liberté et la sécurité ne peuvent et ne doivent être considérées comme des termes d'échange.

Ce principe fondamental se situe au cœur même du document préparé pendant des mois par le groupe d'experts composé de représentants de l'International Religious Liberty Association, de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, de l'International Academy for Freedom of Religion and Belief et de l'International Commission on Freedom of Conscience et finalisé lors de la dernière réunion qui s'est tenue à Louvain, en Belgique, du 9 au 11 juin 2003. Puisqu'un grand nombre de pays réagissent à

* Les rencontres de Louvain, clôturées le 11 juin 2003, ont marqué le point culminant d'une année d'étude et de dialogues intensifs qui, lors des précédentes réunions, a rassemblé des experts à Washington et à Paris. Le groupe d'experts était constitué de chefs religieux, de spécialistes du droit canon et d'universitaires dont les convictions couvraient un large éventail.

** Secrétaire général adjoint de l'IRLA.



Jonathan Gallagher, secrétaire général adjoint de l'IRLA, s'entretenant avec M^{me} Mary Robinson, ancien haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies et nouvelle présidente du Comité d'honneur de l'AIDLR. *Photo IRLA.*

la menace de terreur, nous craignons que la liberté religieuse ne devienne par inadvertance une victime, une sorte de « dommage collatéral » de la société. C'est parce que le groupe d'experts est convaincu que la liberté de conscience est une composante vitale de la sécurité — et que contrôler plus sévèrement l'expression religieuse ne ferait que déstabiliser la société, le contraire de l'objectif poursuivi — qu'il a passé de nombreuses heures à rédiger ces recommandations.

Dans l'introduction du document final « Principes directeurs et recommandations sur la sécurité et la liberté religieuse », on peut lire : « La liberté religieuse implique la sécurité, tout comme la vraie sécurité implique la liberté religieuse. » Ensuite : « [...] elles sont interdépendantes ; elles se renforcent mutuellement, ne s'excluent pas, ne se gênent pas et n'entrent pas en conflit

l'une avec l'autre. Trop souvent, pour répondre au terrorisme religieux, on n'a pas ménagé les efforts en vue d'améliorer la sécurité, aux dépens de la liberté religieuse. Ces réponses se sont souvent révélées contre-productives et ont abouti à la violation des normes internationales en matière de droits de l'homme.»

Par conséquent, le document arrive à la conclusion suivante : « Les gouvernements, les groupes religieux, les croyants et tous ceux qui sont réellement attachés aux droits de l'homme doivent s'opposer à de telles violations, qui réduisent à la fois la sécurité et la liberté religieuse. »

Les associations participantes ont l'intention de diffuser le plus largement possible ce document en le faisant parvenir, notamment, aux gouvernements, aux organismes gouvernementaux chargés de la sécurité, aux organisations internationales et aux communautés religieuses, pour servir de base à des stratégies appropriées qui amélioreraient la sécurité sans restreindre les droits fondamentaux. Crucial est l'engagement non équivoque à maintenir la liberté religieuse, qui ne peut faire l'objet d'une « dérogation », même lorsque la sécurité nationale est invoquée. En fait, le document cite des accords internationaux confirmant ce principe vital :

« Les normes internationales expliquent clairement quelles sont les rares circonstances où les États peuvent légitimement limiter la liberté de religion ou de conviction. Le groupe d'experts confirme la validité des rares restrictions soigneusement définies et autorisées par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'interprétation officielle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies reprise dans le paragraphe 8 de l'Observation générale n° 22(48) qui spécifie, entre autres, que les restrictions fondées uniquement sur la sécurité nationale sont interdites. »

Comme James Madison l'a fait observer avec perspicacité : « Je crois qu'il y a plus de cas de réduction de la liberté des gens par des empiètements graduels et discrets de la part de ceux qui ont abouti au pouvoir que par une usurpation soudaine et violente. » Par le biais d'actions toujours plus larges et plus fréquentes, les États risquent de compromettre, intentionnellement ou non, les libertés religieuses et de détruire finalement la liberté qu'ils réclament avec véhémence. La société civile a pour rôle de rappeler à ses dirigeants et à ses législateurs que les droits fondamentaux ne peuvent être ni restreints ni réduits sans causer de dommages majeurs, non seulement dans le fonctionnement de la société elle-même, mais également en matière de sécurité nationale. Une société réprimée est par nature instable, et quoi qu'en disent les spécialistes de la sécurité, de nombreuses restrictions relatives aux libertés seront inévitablement contre-productives.

En tenant compte du commentaire de Thomas Jefferson selon lequel « le processus naturel, c'est que la liberté s'incline et le gouvernement gagne du terrain », l'IRLA ne pense pas que cela soit nécessairement ainsi qu'il faille le comprendre. En diffusant l'idée que la liberté de conscience et les libertés civiles sont essentielles à la sécurité et au bien-être de toute nation, les asso-

ciations participantes invitent toutes les parties à respecter les accords internationaux relatifs à la liberté religieuse, non seulement pour eux, mais dans l'intérêt de la nation.

Tel est l'objectif de ces principes directeurs et de ces recommandations. Puisqu'il s'agit ici d'un document de travail, nous ne prétendons pas avoir le dernier mot. Néanmoins, ce document décrit un concept : la sécurité et la liberté religieuse ne doivent pas être considérées comme conflictuelles, bien au contraire ! L'IRLA continue de croire dans les paroles de Franklin D. Roosevelt : « Au vrai sens du terme, la liberté ne peut pas être accordée ; elle doit être obtenue. »

Le présent document est diffusé dans l'espoir que la communauté internationale lui réservera un accueil favorable. Parce que sans liberté religieuse, sans droits civils et une liberté de conscience bien réels, aucune nation ne sera véritablement en sécurité.

Experts ayant pris part à ces rencontres

Bert B. Beach, vice-président de l'International Religious Liberty Association, États-Unis

Lee Boothby, Boothby & Yangst, États-Unis

Jean Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante de France, France

M^{me} Pauline Côté, professeur, département des Sciences politiques, Université de Laval, Canada

Cole Durham, professeur de droit, Brigham Young University, États-Unis

Silvio Ferrari, professeur de droit canonique, Institute of International Law, Italie

Jonathan Gallagher, secrétaire général adjoint, directeur des Liaisons avec les Nations Unies, International Religious Liberty Association, États-Unis

John Graz, secrétaire général, International Religious Liberty Association, États-Unis

Alberto de la Hera, directeur général des Relations avec les institutions religieuses, ministère de la Justice, Espagne

M^{me} Rosa Maria Martinez de Codes, professeur d'histoire, Université Complutense, Espagne

Gerhard Robbers, directeur de l'Institut de droit constitutionnel européen, Allemagne

Rik Torfs, doyen de la faculté de droit, Université catholique de Louvain, Belgique

Mitchell A. Tyner, conseiller juridique, International Religious Liberty Association, États-Unis

Maurice Verfaillie, Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, Suisse

Principes directeurs et recommandations sur la sécurité et la liberté religieuse

Document préparé par le groupe d'experts composé de représentants de l'International Religious Liberty Association, de l'Association internationale pour la défense de la liberté religieuse, de l'International Academy for Freedom of Religion and Belief et de l'International Commission on Freedom of Conscience

Sécurité et liberté religieuse : le renforcement de leurs rapports

La liberté religieuse implique la sécurité, tout comme la vraie sécurité implique la liberté religieuse. Elles sont interdépendantes, se renforcent mutuellement, ne s'excluent pas, ne se gênent pas l'une l'autre et n'entrent pas en conflit. Trop souvent, on a répondu au terrorisme religieux par des efforts visant à améliorer la sécurité, aux dépens de la liberté religieuse. Ces réponses se sont souvent révélées contre-productives et ont abouti à la violation des normes internationales en matière de droits de l'homme. Les gouvernements, les groupes religieux, les croyants et tous ceux qui sont réellement attachés aux droits de l'homme doivent s'opposer à de telles violations, qui réduisent à la fois la sécurité et la liberté religieuse.

Le présent document¹ examine la question de la liberté religieuse en rapport avec les réponses aux actes terroristes du 11 septembre 2001 et aux événements qui ont suivi. Il propose des principes directeurs et des recommandations, afin d'aider les autorités publiques et les communautés religieuses à résoudre ces problèmes.

Le terrorisme peut revêtir de nombreuses formes. Sans entrer dans la question complexe de définir le terrorisme, il est important d'identifier les diverses situations où l'on retrouve le terrorisme. Le terrorisme peut survenir dans un État-nation quand un gouvernement totalitaire opprime une population ou un groupe minoritaire. Une population opprimée peut recourir à des actes terroristes contre une armée d'occupation ou un régime tyrannique. D'autres formes de terrorisme utilisent la violence envers des innocents afin de créer un climat de peur, de défier les gouvernements et de déstabiliser des sociétés tout entières. Le présent document traite des réactions qui ont succédé à des actes terroristes fondés sur la religion tels que ceux perpétrés le 11 septembre 2001.

1. Le groupe d'experts s'est réuni trois fois : à Washington, D.C., du 14 au 17 novembre 2002; à Paris, le 4 février 2003, et à Louvain, du 9 au 11 juin 2003.

De même, le terme «sécurité» recouvre plusieurs aspects, parmi lesquels :

– «la sécurité de la personne²», assurant le respect de la liberté et l'intégrité personnelles, à la fois physique et psychologique;

– «la sécurité publique³», garantissant la sécurité collective dans un État de droit. Les autorités nationales ont le devoir de faire observer et de protéger ces dimensions personnelles et collectives de la sécurité;

– «la sécurité internationale⁴», encourageant la paix et la stabilité entre les nations.

Le terrorisme fondé sur la religion menace chacun des aspects de la sécurité : personnel, national et international.

L'importance de la liberté religieuse pour la sécurité

Nombre de nations ont réagi aux événements récents ainsi qu'à l'appel des Nations Unies, par le biais de diverses Résolutions, à lutter contre le terrorisme, en adhérant aux pactes et protocoles internationaux pertinents, en adoptant des lois et en mettant en pratique d'autres mesures cherchant à combattre le terrorisme.

Conscient à la fois du besoin d'agir fermement afin d'empêcher le terrorisme et de la complexité des questions qui y sont liées, le groupe d'experts s'inquiète de ce que certaines réponses aient eu pour résultats des actes inappropriés qui violent des droits fondamentaux de l'homme — en particulier le droit à la liberté de religion ou de conviction. Par exemple, on a noté un durcissement excessif des règles d'enregistrement s'appliquant aux associations religieuses, l'intrusion non autorisée dans les affaires internes de groupes religieux, l'établissement de profils religieux ou ethniques, l'utilisation abusive de la sécurité nationale pour limiter le pluralisme religieux, l'utilisation de lois réprimant la haine religieuse afin de limiter la liberté d'expression religieuse, et l'application de lois restrictives en matière d'émigration de manière à empêcher la libre circulation du personnel religieux.

La sécurité ne pourra pas régner tant qu'on ne sera pas préoccupé des causes du terrorisme parmi lesquelles figurent l'injustice, l'humiliation, la pauvreté, la dictature, la haine envers d'autres nations, ethnies, groupes religieux et les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier de la liberté de religion ou de conviction. La lutte contre le terrorisme doit s'attaquer aux racines, aux causes des actes terroristes et pas seulement à leurs conséquences violentes.

De nombreux terroristes ont déclaré publiquement que leurs actes se fondaient sur des convictions religieuses. En outre, on se sert encore de la religion pour alimenter les menaces et les actions terroristes. Si l'on ne saisit pas

2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 9(1) (1966).

3. *Idem*, article 18(3).

4. Charte des Nations Unies, article premier (1945).

l'importance des convictions religieuses dans la motivation des actes terroristes, la sécurité s'en trouvera compromise. Ne pas respecter et ne pas tenir compte de la liberté religieuse a des conséquences qui menacent la stabilité et la sécurité dans la société.

Pour de nombreuses personnes, la religion, la société et l'État sont si intimement liés qu'ils n'accordent que peu ou pas de libertés aux autres [religions, sociétés et États]. La religion peut, pour certains, devenir un credo politique. Souvent, elle influence le mode de vie. Même pour ceux qui n'adhèrent plus aux dogmes d'un système de croyance particulier, la religion peut être une source d'identité personnelle et collective. Les réponses au terrorisme et aux actions qui menacent la sécurité doivent prendre au sérieux ces aspects de la religion.

Le respect de la liberté religieuse deviendra plus effectif en obtenant la loyauté des citoyens ainsi que la paix et la sécurité plutôt qu'en ayant recours aux armes et aux mesures coercitives. De même, les communautés religieuses doivent comprendre que l'authentique liberté religieuse ne leur confère pas le droit d'imposer leurs convictions, ni d'ignorer les droits et les libertés d'autrui.

Les autorités reconnaissent l'importance vitale de la liberté religieuse tout en s'efforçant de maintenir la sécurité. Les réponses aux diverses situations devraient être développées au cas par cas, tout en étudiant attentivement les conséquences immédiates et à long terme des restrictions éventuelles appliquées aux libertés fondamentales.

Principes pertinents du droit international

La communauté internationale partage des valeurs et des principes qui nourrissent la compréhension mutuelle et la coopération dans les sociétés plurielles. Parmi les instruments internationaux qui soutiennent ces valeurs universelles, on retrouve la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981 et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992.

La «sûreté de la personne» tout comme la vie et la liberté, ainsi que la «liberté de pensée, de conscience et de religion» sont des droits de l'homme fondamentaux⁵ qui ne devraient jamais être séparés les uns des autres quand on traite du problème du terrorisme fondé sur la religion.

5. Déclaration universelle des droits de l'homme, articles 3 et 18 (1948); Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 3, 9 et 18 (1966).

De même, «l'utilisation de la religion ou de la conviction à des fins incompatibles avec la Charte et les autres instruments pertinents des Nations Unies [...] n'[est] pas admissible⁶».

Les normes internationales expliquent clairement quelles sont les rares circonstances où les États peuvent légitimement limiter la liberté de religion ou de conviction. Le groupe d'experts confirme la validité des rares restrictions soigneusement définies et autorisées par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'interprétation officielle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies reprise dans le paragraphe 8 de l'Observation générale n° 22(48)⁷ qui spécifie, entre autres, que les restrictions fondées uniquement sur la sécurité nationale sont interdites.

Tout en gardant à l'esprit ce qui précède, le groupe d'experts formule à l'intention des autorités publiques, nationales et internationales, ainsi qu'aux communautés et chefs religieux les recommandations et principes directeurs suivants :

Principes et recommandations

Responsabilités de la société

1. La société a le droit de se protéger des agressions par des moyens préventifs légaux ou en poursuivant les responsables de délits. Les autorités publiques ont le devoir d'assurer la sécurité, y compris l'intégrité physique, psychologique et morale. Dans un État de droit, où les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif sont séparés et exercent un contrôle les uns sur les autres, il est nécessaire de protéger la sécurité tout comme on assure le respect de la liberté et des autres droits de l'homme.
2. Que ce soit au niveau national ou international, les causes sous-jacentes du terrorisme, qui incluent mais ne se limitent pas à la répartition inégale de la connaissance, des technologies et des ressources économiques, devraient être vaincues en encourageant les interactions dans la vie socio-économique et culturelle, les négociations et le dialogue.
3. L'oppression doit être traitée en suivant les mécanismes légaux mentionnés dans la Charte des Nations Unies et sur lesquels on s'est mis d'accord, et non par le biais du terrorisme.
4. La sécurité ne devrait jamais devenir l'unique valeur d'une société, même sous la menace du terrorisme. Les régimes fondés sous les auspices de la «sécurité nationale» se sont révélés répressifs et incompatibles avec la culture des droits de l'homme.

6. Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, Préambule.

7. Cf. l'analyse juridique comprenant l'interprétation officielle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies de la clause de restriction de l'article 18 figurant à la fin de ce document.



Les membres de la quatrième rencontre des experts réunis à Washington en novembre 2002. Photo IRLA.

5. Il serait utile d'entreprendre une étude comparative et une analyse des lois visant à lutter contre le terrorisme adoptées par divers pays. On pourrait ainsi vérifier leur compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, y compris la nécessité de respecter les seules restrictions mentionnées à l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et également identifier les meilleures stratégies et les modes de mise en application les plus efficaces.

Les responsabilités de l'État dans la lutte contre la terreur

6. La sécurité des personnes et la sécurité publique, ainsi que d'autres valeurs garanties par la loi, peuvent être défendues en recourant à la force. La force publique est un moyen légal de s'assurer que la loi prévaut. Le recours à la force par la police ou l'armée sera proportionnel à l'objectif visé.
7. Dans sa lutte contre le terrorisme, l'État devrait éviter d'adopter des mesures exceptionnelles telles que les arrestations massives, l'emprisonnement pour de longues périodes sans chef d'accusation, le nouveau

- recours à des tribunaux militaires ou secrets qui pourraient être contre-productifs, considérés comme excessifs et faire naître de nouvelles tensions. L'État devrait soumettre ces mesures à un examen minutieux, afin de s'assurer qu'elles améliorent réellement la sécurité sans avoir de conséquences disproportionnées ni empiéter sur la liberté religieuse.
8. Alors que certaines mesures peuvent en fait améliorer la sécurité — par exemple en renforçant la coopération entre les services de police et les services d'espionnage —, les États ne devraient pas mettre en péril la sécurité en se détournant d'une façon générale de ceux qui sont les plus à même de les aider à combattre le terrorisme et en éveillant leur hostilité. L'État devra prouver que ses mesures sont efficaces, nécessaires et non pas contre-productives.
 9. Les États savent la sécurité à long terme lorsqu'ils visent une sécurité et d'autres objectifs incompatibles avec le respect des droits de l'homme et de l'État de droit.
 10. En réponse au terrorisme, l'État ne peut imposer de sanctions que pour des actes, et non pour des pensées, des convictions ou une identité religieuse. Les actions de l'État qui ont pour effet de soumettre des individus à la discrimination ou à des sanctions fondées uniquement sur des convictions ou une appartenance à une organisation religieuse sont inacceptables.
 11. Les autorités publiques ne devraient pas imputer aveuglément la responsabilité d'actes terroristes à des organes religieux ou à des membres non coupables en les tenant pour responsables de crimes commis par certains individus, même si ce terrorisme est censé être pratiqué au nom d'une religion ou d'un groupe. S'il est prouvé que ce terrorisme est directement et intentionnellement provoqué par l'enseignement dispensé par les chefs religieux, ceux-ci pourront faire l'objet de poursuites pour leurs actions personnelles ou pour incitation au crime. L'État ne devrait pas rejeter, ni nier, l'existence juridique d'organes religieux sans qu'il soit prouvé que ceux-ci menacent directement la sécurité, la santé et l'ordre publics ou les droits d'autrui.
 12. Les définitions juridiques et les éléments constituant un crime devront être structurés de manière à éliminer les termes vagues ou trop larges et à éviter un domaine de responsabilité excessif qui pourrait piéger des innocents. On devrait structurer en particulier les normes criminelles établissant la responsabilité partielle telle que la Loi des tentatives et conspirations, et autres lois punissant la criminalité de groupe, la législation sur le blanchiment d'argent et autres lois similaires, dans l'objectif de réduire les risques que les citoyens et organisations observant la loi n'enfreignent le droit pénal.
 13. Lorsque les États ont affaire à des individus dont la détention ou l'enfermement est lié à des questions de sécurité nationale, ils sont dans l'obligation de respecter les droits de l'homme, y compris le droit à la liberté de religion ou de conviction des personnes concernées.

14. Les autorités publiques préoccupées par la sécurité devraient consulter des chefs religieux et des experts en droits de l'homme, en se concentrant particulièrement sur le droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction. Ainsi, les nombreux problèmes seront résolus au cas par cas.

Responsabilités des chefs religieux, des croyants et des communautés religieuses

15. Les chefs religieux et les croyants devraient s'exprimer de manière responsable et en connaissance de cause quand ils parlent d'autres religions et des membres de ces religions. Ils devraient particulièrement éviter de prêter à d'autres groupes religieux des intentions qu'ils n'ont peut-être pas.
16. Les chefs religieux ont la responsabilité particulière de dénoncer le terrorisme fondé sur la religion s'ils le voient naître au sein de leur propre communauté religieuse.
17. Au cours de l'histoire, les religions ont inspiré la paix et la compréhension mutuelle entre les hommes; elles ont aussi largement contribué à renforcer la solidarité dans la société. Parce qu'elle exerce une fonction morale et encourage la paix, la religion est un allié puissant dans le renforcement de la sécurité.
18. La religion ne devrait jamais servir de prétexte à la haine, au manque de respect envers les autres ou à la violence. Bien que la religion ait, par le passé, été utilisée pour justifier la violence, les sociétés dans lesquelles plusieurs religions et cultures coexistent nécessitent que les textes sacrés, doctrines et traditions soient interprétés par les religions conformément à ce qui précède, c'est-à-dire en vue d'une coexistence pacifique.
19. Le droit à la liberté religieuse n'autorise pas l'incitation aux persécutions religieuses ou à la violence, même si elles se fondent sur des écrits saints ou sur le droit religieux. Les chefs religieux, les croyants et les communautés devraient coopérer avec les autorités publiques afin de protéger la sécurité publique, la justice et les droits de chaque individu.

Louvain (Belgique), le 11 juin 2003

Annexe

Analyse juridique de la clause de restriction de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

L'article 18(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit le fragile équilibre entre la protection de la liberté religieuse et les restrictions nécessaires. Les risques d'activités terroristes étaient connus lors de l'adoption des principaux instruments internationaux, et les principes énoncés dans ces instruments demeurent valides.

Ces normes ont mis en évidence l'importance de la liberté de religion ou de conviction en stipulant que même un danger public « n'autorise aucune dérogation à l'article [...] 18 ». À l'article 4, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la liberté de religion, à cet égard, est différente d'autres libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'assemblée pacifique et d'association pouvant faire l'objet de dérogation pendant les périodes de danger public exceptionnel.

Selon l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ». Le droit de croire intérieurement est absolu et ne peut faire l'objet de restriction par les États. Seul le fait de « manifester sa religion » peut être sujet à des restrictions, et ce uniquement selon les conditions spécifiées dans le paragraphe 3 de l'article 18, qui stipule : « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publics, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. »

Le commentaire général 22(48), paragraphe 9, stipule ce qui suit :

« L'article 18(3) n'autorise les restrictions apportées aux manifestations de la religion ou des convictions que si lesdites restrictions sont prévues par la loi et nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. Aucune restriction ne peut être apportée à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction en l'absence de toute contrainte ni à la liberté des parents et des tuteurs d'assurer à leurs enfants une éducation religieuse et morale. En interprétant la portée des clauses relatives aux restrictions autorisées, les États parties devraient s'inspirer de la nécessité de protéger les droits garantis en vertu du Pacte, y compris le droit à l'égalité et le droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur les motifs spécifiés aux articles 2, 3 et 26. Les restrictions imposées doivent être prévues par la loi et ne doivent pas être appliquées d'une manière propre à vicier les droits garantis par l'article 18. Le Comité fait observer que le paragraphe 3 de l'article 18 doit être interprété au sens strict : les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Ces restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et

doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires, ni de façon discriminatoire.» Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 22 (48), adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies le 20 juillet 1993, U.N. Doc. CCPRJC/21/Rev.1/Add.4 (1993), réimprimé sous U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 35 (1994)ⁱ.

L'observation générale souligne que les restrictions en matière de liberté religieuse ne se fondent pas sur les motifs explicitement mentionnés dans l'article 18 ne sont pas permises. Le Comité des droits de l'homme explique que, pour cette raison, les limites fondées uniquement sur la sécurité nationale ne sont pas autorisées. Cela signifie que de vagues inquiétudes au sujet de la sécurité nationale ne suffisent pas à justifier la limitation du droit à la liberté de religion ou de conviction. Ce droit ne peut être enfreint que quand l'État prend des mesures suite à une menace réelle et concrète vis-à-vis de « la sécurité, de l'ordre et de la santé publics, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ». Alors que des actes terroristes individuels peuvent très bien entrer dans cette catégorie, la lutte généralisée contre le terrorisme n'autorise pas les États à déroger à la liberté religieuse, ni à se livrer à des pratiques qui la restreignent.

De même, la signification généralisée d'outrage à l'ordre public, dans le sens de l'ordre en public, n'est pas suffisante. Bien entendu, la violence terroriste viole l'ordre public, dans le sens plus étroit qu'elle cause un réel désordre dans un lieu public et les lois visant à réprimer ce type de violence sont évidemment acceptables. Néanmoins, même quand les restrictions sont acceptables, elles doivent être précisément définies et proportionnelles à l'objectif poursuivi.

La clause définissant les restrictions de l'article 18 permet donc aux États de s'attaquer aux actes terroristes, y compris aux actes fondés sur la religion, mais elle insiste pour que les lois autorisant ce type de restriction soient rédigées avec soin, afin de réduire au maximum les interférences avec la liberté de religion ou de conviction.

i. N. D. T. Version française : Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18) : 30/07/93.CCPR Observation générale 22. Site du Comité des droits de l'homme des Nations Unies : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/20690181c9f4b70a80256523004b5db0?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/20690181c9f4b70a80256523004b5db0?Opendocument)

État et religion en Suisse — luttres pour la reconnaissance, formes de la reconnaissance*

*Sandro Cattacin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler
et Hans Mahnig*

Avant-propos

Depuis longtemps, la Suisse n'est plus un pays « purement » chrétien. Même si, d'après le recensement de la population de l'an 2000, près des trois quarts des personnes résidant en Suisse déclarent appartenir à l'Église catholique romaine ou à l'Église protestante évangélique, c'est-à-dire à l'une des deux Églises nationales, les membres d'autres communautés religieuses ne représentent pas loin de 10 % des habitants, soit 700 000 personnes environ. Dès lors, la question se pose de savoir quelle place ces personnes ont ou devraient avoir dans la société suisse et quelle place cette société leur donne ou leur concède.

Ce sont les cantons qui règlent la relation entre les communautés religieuses ou les Églises et l'État. Cela veut dire qu'il existe en Suisse 26 manières différentes de la régler. La vue d'ensemble des dispositifs juridiques cantonaux de l'annexe II l'atteste de façon spectaculaire. Chaque canton a défini cette relation en se fondant sur sa propre histoire et l'a fixée dans sa Constitution ou dans des lois particulières. Cela va d'une séparation complète entre l'Église et l'État (Genève et Neuchâtel) jusqu'à l'existence d'une Église d'État (par exemple Zurich). À l'occasion de la révision en cours de plusieurs Constitutions cantonales, on est en train de réexaminer le rapport entre la religion et l'État. Dans ce contexte, une question prend toujours plus d'importance, celle du statut social que doivent avoir à l'avenir les communautés religieuses nouvellement établies, en majorité non chrétiennes, par exemple musulmanes.

Du côté des communautés concernées, on avance souvent l'idée que seule une reconnaissance officielle et juridique garantit l'égalité des droits dans la société suisse. Mais qu'est-ce que cette reconnaissance officielle et juridique implique? Quels droits et quels devoirs lui sont liés? Quelles conditions et quels critères doivent être remplis pour qu'une communauté religieuse soit reconnue officiellement et juridiquement? C'est à ces questions, notamment, que la présente étude cherche à répondre.

La tâche de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) est de lutter contre toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte — égale-

* Résumé de l'Étude effectuée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) mandatée par la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Berne, septembre 2003.

ment celle à laquelle des êtres humains sont exposés en raison de leur appartenance religieuse. Du fait que la question de la reconnaissance des communautés religieuses se pose actuellement de façon nouvelle dans plusieurs cantons, les auteurs ont essayé, sur demande de la CFR, de définir des critères généralisables et surtout **non discriminatoires** qui puissent à l'avenir servir de lignes directrices dans l'établissement de règles juridiques.

Georg Kreis, président de la Commission
fédérale contre le racisme (CFR)

Résumé

Nous abordons dans le présent rapport la question de la reconnaissance juridique de communautés religieuses en Suisse. La question va d'abord être débattue d'un point de vue analytique et nuancée à la lumière de la pratique des reconnaissances cantonales. Cette pratique cantonale permettra ainsi d'étudier les critères de reconnaissance existants. De ces derniers se dégage un tableau de critères fort hétérogène et difficile à systématiser. Les auteurs en déduisent que les critères suivants, en particulier, devraient être retenus en tant qu'orientation de toute législation future :

- durabilité de l'organisation dans le canton concerné (éventuellement en connexion avec le critère de la durée de la présence) ;
- compatibilité avec les fondements de l'État de droit démocratique ;
- orientation vers l'utilité publique ;
- constitution démocratique interne ;
- éventuellement, nombre d'adhérents.

Le débat sur les critères de reconnaissance mène directement à celui sur les formes de la reconnaissance, étant bien entendu, mais néanmoins rappelé, que cette discussion doit avoir lieu avec en toile de fond la pluralité fédérale des règlements. L'analyse de cette pluralité permet de distinguer trois voies possibles vers la reconnaissance.

1. *La voie qui passe par une modification constitutionnelle.* Divers cantons ont besoin d'une modification constitutionnelle pour reconnaître une communauté religieuse.

2. *La voie qui demande de remplir des critères.* Quelques cantons énoncent des critères, plus ou moins vagues, quant aux conditions à remplir pour pouvoir obtenir une reconnaissance.

3. *La voie passant par une reconnaissance en droit privé.* Dans certains cantons, il existe la possibilité d'obtenir la reconnaissance en droit privé par l'Exécutif ou par le Parlement.

Étant donné ces différences dans les possibilités de reconnaissance, cette étude entend préconiser une démarche pragmatique en vue des possibilités de reconnaissance partielle et de modifications législatives à tous les niveaux qui encouragent le libre exercice confessionnel (par exemple, dans

le domaine de l'inhumation) et qui, en principe, sont possibles dans tous les cantons.

Dans l'annexe I, quelques problèmes relatifs à la communauté musulmane seront décrits afin de permettre, dans un contexte social concret, de mieux situer la discussion autour de la question de la reconnaissance. Dans l'annexe II, nous présenterons les conditions juridiques cadres essentielles qui règlent les relations entre État et religion dans les cantons respectifs.

État et religion en Suisse — lutttes pour la reconnaissance, formes de la reconnaissance

Sandro Cattacin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler et Hans Mahnig
Étude du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) mandatée par la Commission fédérale contre le racisme (CFR)
© EKR/CFR 2003

Éditeur	Commission fédérale contre le racisme (CFR) SG DFI, 3003 Berne Coordination : Gioia Weber
Conception graphique	Monique Kummer, Unterägeri
Traductions	Erik Verkooyen (français) Antonella Ferrari (italien)
Version électronique	http://www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm
Commande d'un exemplaire imprimé (broché)	Secrétariat CFR, SG DFI, 3003 Berne Tél. 031 324 12 93 Fax 031 322 44 37 ekr-cfr@gs-edi.admin.ch http://www.ekr-cfr.ch
Prix	10 FS

«Sectes» et «hérésies», de l'Antiquité à nos jours, édité par Alain Dierkens et Anne Morelli (Problèmes d'histoire des religions, t. XII, 2002), 240 pages, ISBN 2-8004-1301-8.

Disponible chez votre libraire ou, à défaut, aux Éditions de l'Université de Bruxelles. Site de vente en ligne : <http://www.editions-universite-bruxelles.be> (19 € + frais de port : 2,48 € pour la Belgique, 4,41 € pour l'Union européenne). Cet ouvrage contient les actes du colloque organisé en 2002 par le professeur Anne Morelli sur le thème suivant : «Sectes» et «hérésies» de l'Antiquité à nos jours : le rapport au pouvoir.

«Secte» ou «religion», «hérésie» ou «vraie foi»? Comment obtient-on (ou non) un label religieux honorable? Comment devient-on «religieusement correct»? Qui en décide? Quel est le poids des pouvoirs politiques dans ce choix? Les exemples réunis ici traversent les siècles pour témoigner de la permanence de ces questions sur les rapports entre le pouvoir et les formes institutionnelles du sentiment religieux.

Table des matières

Alain DIERKENS, Note de l'éditeur de la collection

Anne MORELLI et Alain DIERKENS, Introduction : «L'honorable label de "religion" et son homologation par les pouvoirs politiques»

Pierre DALED, «La polysémie du terme "secte" et son usage dans l'histoire de la philosophie aux XVII^e et XVIII^e siècles»

Baudouin DECHARNEUX, «Hérésies, sectes et mystères des premiers siècles de notre ère»

Yannis THANASSEKOS, «Les reproches adressés par Celse à la "secte" des chrétiens»

Nicolas BOGAERTS, «La répression du paganisme et de l'arianisme dans les conciles occidentaux des IV^e-VII^e siècles»

Benoît BEYER DE RYKE, «Le Moyen Âge et ses dissidents religieux : cathares et béguines, XI^e-IV^e siècles»

Jeannine VERECKEN, «"Vieux-croyants" et schisme dans l'Église russe. Naissance et développement d'un phénomène complexe»

Jan ROEGIERS, «Le XVIII^e siècle et la remise en cause des monolithismes religieux»

Olivier DAMME, «Matériaux pour une étude du jansénisme dans les pamphlets des Pays-Bas autrichiens à la fin du XVIII^e siècle (1782-1794)»

Guy JANSSEN, «Autorités et dissidence : la Petite Église catholique anti-concordataire»

Régis DERICQUEBOURG, « Les groupes religieux minoritaires chrétiens nés au XIX^e siècle et leurs destins »

Jean BAUBÉROT, « Du protestantisme perçu comme “secte” : l'exemple de la France (1880-1914) »

Françoise LAUWAERT, « Lorsque le mouvant est la règle : orthodoxie et hétérodoxie en Chine »

Ahmad AMINIAN, « La diversité religieuse au sein de l'Islam »

Firouzeh NAHAVANDI, « Les persécutions des bahaïs en Iran »

Massimo INTROVIGNE, « L'implication du pouvoir en France dans le “classement” entre sectes et religions : “l'exception” française »

Anne MORELLI, « Aires de pluralisme et aires de monolithismes religieux à l'aube du XXI^e siècle : une tentative d'approche par l'analyse d'informations »

Éditions de l'Université de Bruxelles

avenue Paul Héger, 26

1000 Bruxelles

Tél. 0032 2 650 37 97

Fax 0032 2 650 37 99

Émile Poulat, *Notre laïcité publique*, Berg International (éd.), Paris, octobre 2003, 416 pages¹.

Ce nouvel ouvrage d'Émile Poulat constitue une pierre d'angle à l'édifice de la réflexion menée depuis plus de quarante ans par l'un des spécialistes français du droit et de l'histoire des phénomènes religieux en France. Plusieurs contributions majeures ont jalonné ce parcours dont on signalera parmi bien d'autres *Liberté, laïcité. La guerre des deux France et le principe de modernité* (Cujas), en 1988, suivi, en 1997, de *La solution laïque et ses problèmes* (Berg International).

Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, l'auteur, d'une plume alerte, aux antipodes des discours convenus qui font aujourd'hui florès, donne le ton en rappelant que « la laïcité, comme on dit, ne se réduit pas à son traitement juridique par les tribunaux et l'administration, mais elle n'existe et ne s'impose publiquement que par sa mise en forme juridique. Cette dimension juridique elle-même ne se réduit pas à un corpus de textes codifiés ou codifiables et à l'art de les appliquer aux situations les plus diverses. Elle appelle une réflexion ouverte, contradictoire, sur sa nature, sa portée, sa signification : qu'est-ce que vivre selon ses convictions — “laïques”, “religieuses” — dans un régime de société qui s'impose à tous indépendamment de ce que chacun croit ou ne croit pas, tout en consacrant le respect public dû à cette liberté fondamentale et à ses manifestations? » (p. 13). Une constatation majeure traverse son nouvel ouvrage : le principe selon lequel

1. Note de lecture rédigée par M^e Alain Garay, avocat à la Cour de Paris, chargé de cours à l'Université d'Aix-Marseille III.

«la France est une république laïque (Constitutions de 1946 et 1958)» interdit le renvoi des manifestations idéologiques ou religieuses à la seule sphère privée. Le cantonnement desdites manifestations dans le seul domaine de la conscience individuelle constitue une sorte d'ignorance constitutionnelle. En pratique, Émile Poulat explique avec force et références à l'appui qu'il reste, selon les titres des quatre parties de son ouvrage de 416 pages, à «instaurer, gérer, penser et décoder» la laïcité dans les espaces public et privé. En quelque sorte, l'édifice laïque est inachevé.

Ce sujet, d'une extrême technicité² que l'on ne soupçonne pas, débattu généralement en superficie, est souvent ignoré ou simplement effleuré par ceux qui s'enflamment dans la classe politique, dans certaines salles de rédaction ou sous les préaux de la République. La laïcité est d'abord reconnaissance d'une modernité marquée par un affrontement historique entre l'Église catholique et la République mais également une consécration constitutionnelle tardive —1946— alors que l'œuvre du Conseil d'État, «régulateur de la vie paroissiale», a été déterminante. Des milliers de textes et de décisions de justice en témoignent, aujourd'hui inconnus des prescripteurs d'opinion soumis au culte de l'urgence.

De cet héritage et de cette actualité, Émile Poulat se fait simultanément le témoin et l'exégète, fort de son statut d'historien et de fin connaisseur du régime juridique des cultes. Du régime des congrégations religieuses et des associations culturelles à celui de l'enseignement dit «privé», aux statuts des personnels religieux, à la question, rarement abordée tant elle est d'une extrême complexité baroque, de la «propriété» des édifices du culte aux signes dits aujourd'hui «d'appartenance religieuse», etc., l'auteur, en pédagogue, prend plaisir à expliquer le sens et déjouer les pièges qu'une lecture rapide des textes et des contextes, au mieux, obscurcit, au pire, dénature. Tel est, par exemple, le souci de rendre compte de l'usage et du sens des notions de «séparation», de «reconnaissance», de «privé et public», soumis à la subtilité du langage. Mais ici, la subtilité d'Émile Poulat est à son aise, qui explique, démontre et «vingt fois sur le métier» remet son ouvrage, qui le repolit sans cesse et le repolit. À l'heure des bavardages et des décisions politiques lourdes de conséquences, la lecture de l'ouvrage s'impose pour qui veut comprendre «notre laïcité publique».

2. On mentionnera la création, en octobre 2003, d'un diplôme universitaire de troisième cycle à la Faculté de droit d'Aix-Marseille III, unique en France, intitulé «Laïcité, droit des cultes et des associations religieuses» (www.idhr.u-3mrs.fr).

Sommaire du prochain numéro

Éditorial

Études

Dossier

Les nouvelles perspectives en matière de liberté religieuse en Amérique latine

J. Moctezuma

Barragán

La liberté religieuse au Mexique

J.G. Navarro Floria

La liberté religieuse et le droit ecclésiastique en Amérique du Sud

C. Salinas Araneda

La liberté religieuse au Chili

R. González Schmall

La situation actuelle du droit ecclésiastique de l'État mexicain

O. Díaz Muñoz

La liberté de conscience et de religion dans la réforme institutionnelle péruvienne

I.M. Hoyos Castañeda

Le statut juridique du fait religieux en Colombie

Déclaration de principes

Nous croyons que le droit à la liberté religieuse a été donné par Dieu et nous affirmons qu'il peut s'exercer dans de meilleures conditions lorsqu'il y a séparation entre les organisations religieuses et l'État.

Nous croyons que toute législation ou tout autre acte gouvernemental qui unit les organisations religieuses et l'État s'oppose aux intérêts de ces deux institutions et peut porter préjudice aux droits de l'homme.

Nous croyons que le gouvernement a été établi par Dieu pour soutenir et protéger les hommes dans la jouissance de leurs droits naturels et pour régler les affaires civiles ; et que dans ce domaine, il a droit à l'obéissance respectueuse et volontaire de chacun.

Nous croyons au droit naturel et inaliénable de l'individu à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix et d'en changer selon sa conscience ; ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement, chacun devant, dans l'exercice de ce droit, respecter ces mêmes droits pour les autres.

Nous croyons que la liberté religieuse comporte également la liberté de fonder et d'entretenir des institutions charitables ou éducatives, de solliciter et de recevoir des contributions financières volontaires, d'observer les jours de repos et de célébrer les fêtes conformément aux préceptes de sa religion, et de maintenir des relations avec des croyants et des communautés religieuses tant aux niveaux national qu'international.

Nous croyons que la liberté religieuse et l'élimination de l'intolérance et de la discrimination fondées sur la religion ou la conviction sont essentielles pour promouvoir la compréhension, la paix et l'amitié entre les peuples.

Nous croyons que les citoyens devraient utiliser tous les moyens légaux et honorables pour empêcher toute action contraire à ces principes, afin que tous puissent jouir des bienfaits inestimables de la liberté religieuse.

Nous croyons que l'esprit de cette véritable liberté religieuse est résumé dans la règle d'or : Ce que vous voulez que les hommes fassent pour vous, faites-le de même pour eux.

Achevé d'imprimer en avril 2004
par l'imprimerie SAGIM à Courtry (77)
pour le compte des Éditions
Vie et Santé

dépôt légal