Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

OSCE
Réunion supplémentaire de la dimension humaine
(Vienne 22-23 juin 2017)

Session de travail 2: Revisiting the normative status and scope of the right to freedom of religion or belief – issues of conceptualization and the challenge of implementing OSCE commitments

Intervention de M. Jean-Christophe PEAUCELLE, Ambassadeur, Conseiller pour les affaires religieuses au ministère Français de l'Europe et des affaires étrangères

Commençons par un constat. Tous les systèmes philosophiques, politiques ou juridiques qui se sont intéressés aux droits de l'Homme placent la liberté de religion ou de conviction au rang des libertés fondamentales. Même les régimes qui la bafouent proclament leur attachement à cette liberté. La liberté de religion ou de conviction a donc une valeur essentielle et universelle.

- Ce caractère tient sans doute à ce qu'elle touche à l'essence même de l'homme, sa capacité et son inclination à s'interroger sur ses origines, sur ses fins dernières, sur le sens de sa vie, de son existence et de ses actes, bref cette aspiration à la transcendance qui caractérise l'humain, au-delà de la diversité des réponses apportées par les uns et les autres à ces questions.

- Il tient aussi à ce que la liberté de religion ou de conviction est intrinsèquement liée aux autres libertés fondamentales : liberté de pensée, liberté d'expression, liberté d'association et de réunion, liberté de la presse et de l'enseignement, respect de la vie et de l'intégrité de la personne humaine… Le respect de la liberté de religion ou de conviction apparaît donc comme un test du respect global des droits de l'Homme.

- Il tient, enfin, sans doute, à l'attachement manifesté par tant de témoins à travers le monde et à travers l'histoire, qui ont préféré donner leur vie plutôt que de renier leurs convictions. Observons d'ailleurs ce fait : la plus implacable des dictatures peut me réduire au silence, m'emprisonner, m'interdire de rencontrer mes frères humains, me tuer ; elle ne peut pas m'empêcher de croire à mes convictions, fût-ce dans le silence. C'est bien le cœur du cœur de l'Homme qui est ici en cause.

Pourtant, force est de constater que la liberté de religion ou de conviction est souvent, encore de nos jours, bafouée, menacée, violée, ignorée, restreinte ou instrumentalisée. Elle l'est dans de nombreux pays, elle l'est parfois dans l'espace des Etats participants à l'OSCE. Elle l'est à l'égard des croyants des grandes religions ou des fidèles de religions minoritaires ou non traditionnelles ou des non-croyants. Ces attaques peuvent être frontales ou insidieuses. Elles prennent la forme de la haine, de la persécution, de la discrimination, du rejet de l'autre, du dénigrement, de la volonté d'exclure le religieux du champ social et de le cantonner à la seule sphère privée.

Il nous faut donc revenir encore et toujours sur cette liberté fondamentale, pour réaffirmer l'engagement de nos Etats en sa faveur et notre volonté de la protéger. Il nous faut tenir le cap sur nos valeurs et sur notre attachement indéfectible à la liberté et à la dignité humaine. Je remercie donc la présidence autrichienne de l'OSCE et le BIDDH d'avoir organisé cette réunion supplémentaire. Je les remercie aussi de m'avoir fait l'honneur de m'exprimer devant vous sur ce sujet auquel la France est très attachée.

Invité à réfléchir sur le statut normatif et la portée de la liberté de religion ou de conviction, je voudrais le faire en trois temps.

- Je reviendrai d'abord sur les grands textes fondateurs de la liberté de religion ou de conviction en droit international ;
- J'exposerai ensuite comment cette liberté est garantie dans le contexte français ;
- Je m'attacherai enfin à identifier quelques défis à relever pour nos Etats aujourd'hui.

I) Le cadre normatif

a) Ne réinventons pas la roue. Nous savons ce qu'est la liberté de religion ou de conviction. Une définition très claire en est donnée par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Je cite : *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 seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.*

Cette définition est reprise en des termes presque similaires par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, dont je cite l'article 18 : *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.*

Enfin, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme s'exprime en des termes quasi similaires en son article 9 : *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.*

Et puisque nous sommes à l'OSCE, permettez-moi de citer aussi cet extrait de l'Acte final d'Helsinki : *Les Etats participants reconnaissent et respectent la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience.*

b) Nous devons d'abord observer que la définition de la liberté de religion ou de conviction donnée par le droit international est large. Il ne s'agit pas seulement de la liberté de culte, mais de tout ce qui entoure cette liberté de culte : l'enseignement, et donc la liberté de transmettre et d'enseigner sa religion ; les pratiques qui peuvent couvrir, par exemple, des pratiques alimentaires ou vestimentaires, ou l'observance de jours fériés ; l'accomplissement des rites (on peut penser à la célébration des mariages religieux, à la circoncision dans le judaïsme ou l'islam, à la vocation à la vie consacrée dans le christianisme ou le bouddhisme, aux rites funéraires…).

En second lieu, la liberté de religion ou de conviction doit pouvoir s'exprimer individuellement ou collectivement, ce qui fait, par exemple, obligation aux Etats de permettre le déroulement des rassemblements religieux et d'en garantir la sécurité.

Troisième remarque, la liberté de religion ou de conviction doit pouvoir s'exprimer en privé ou en public. Nous touchons là à un point fondamental. La religion ne peut être interdite de s'exprimer en public, que ce soit par la construction d'édifices ou de monuments, l'organisation d'événements ou l'expression d'opinions. Prétendre cantonner la liberté de religion ou de conviction à la sphère privée est une violation de cette liberté. La religion est une affaire privée parce qu'elle renvoie à la liberté de conscience de chacun. Mais elle ne peut être cantonnée à la sphère privée et doit pouvoir s'exprimer dans l'espace public.

Enfin, et ceci aussi est fondamental. La liberté de religion ou de conscience comporte la liberté d'avoir une religion ou de ne pas en avoir, de changer de religion ou de quitter sa religion. Il en résulte que la liberté de changer de religion doit être garantie par l'Etat qui a obligation de le permettre par la loi, mais aussi de lutter contre les obstacles mis par les usages sociaux au changement de religion. Il en résulte aussi que la liberté de religion ou de conviction ne bénéficie pas seulement aux croyants, quelles que soient leurs croyances et les modalités de leurs pratiques religieuses, elle bénéficie aussi aux non-croyants.

C'est cette conception que l'OSCE doit promouvoir, comme elle l'a fait à maintes reprises. Je cite notamment le Document de la réunion de Vienne en 1989 qui engage les Etats participants à assurer l'égalité des droits entre les croyants et les non croyants, ainsi qu'à développer un climat de respect et de tolérance entre eux. On peut aussi mentionner le Document de la réunion de Copenhague en 1990, qui insiste sur la liberté de changer de religion, comme celle de librement manifester son appartenance religieuse et cela aussi bien individuellement qu'en communauté.

c) Troisième observation s'agissant du contenu et de la portée de la liberté de religion ou de conviction : comme toutes les libertés, celle-ci s'exprime dans la cadre des lois qui la réglementent et peut donc être limitée.

Mais entendons-nous bien. La règle, c'est la liberté. L'exception, c'est la limitation de la liberté. Les restrictions à la liberté de religion doivent être elles-mêmes limitées. Elles doivent être justifiées honnêtement pour des raisons d'ordre public, telles que la sécurité des personnes et des biens, les impératifs de santé publique ou, pour reprendre les termes de la Cour européenne des droits de l'Homme, « le vivre ensemble ». Les restrictions doivent être nécessaires, proportionnées aux menaces ou aux troubles que l'on veut contenir. Elles doivent être non discriminatoires et ne peuvent donc cibler singulièrement une religion ou une conviction.

Ce sont ces principes que rappelle la décision ministérielle de Kiev de l'OSCE en 2013 qui précise que la liberté de manifester ses convictions ne peut se trouver restreinte qu'en cas d'entraves à des lois respectueuses des engagements internationaux. Ce sont aussi ces principes que le Conseil d'Etat français a, par exemple, appliqués en 2016 pour annuler les arrêtés pris par quelques municipalités pour interdire le vêtement de bain nommé « burkini ».

II) La mise en œuvre en France : le principe de laïcité

Le cadre normatif que j'ai rappelé ci-dessus nous oblige tous. Chaque pays, selon son système juridique, son histoire, son contexte politique et historique, pourra mettre en place le cadre légal pour garantir la liberté de religion ou de conviction, étant entendu que ce cadre devra respecter les principes que j'ai mentionnés plus haut.

Dans le cas de la France, la liberté de religion ou de conviction est mise en œuvre par le principe de laïcité posé par la Loi de 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat. Ce principe est souvent mal compris, perçu à tort comme hostile aux religions. Permettez-moi de m'y attarder quelques instants.

Pour comprendre le principe de laïcité, il faut revenir à l'histoire de France. Celle-ci est caractérisée, tout au long du XIXème siècle par un long affrontement idéologique entre l'héritage de la Révolution française et l'héritage de la monarchie française et de son identité profondément catholique. Cet affrontement a été parfois violent. L'émancipation du politique par rapport au religieux s'est faite parfois au moyen de discours et d'actes hostiles à la religion.

C'est précisément pour mettre fin à cette division que la Loi de 1905 a été votée. C'est donc une loi d'apaisement et de réconciliation. Le principe de laïcité n'est, en effet, rien d'autre que la déclinaison des valeurs de la République française de Liberté, d'Egalité et de Fraternité dans le domaine des convictions.

a) Liberté, tout d'abord. L'article 1er de la Loi de 1905 stipule que la « République garantit la liberté de conscience ». Celle-ci doit être comprise comme la « liberté de religion ou de conviction » définie par le droit international. Il ne s'agit pas seulement de reconnaître cette liberté ; il s'agit de la garantir. C'est pour cela que la loi prévoit des aumôneries dans les hôpitaux, les armées et les prisons. Dans le cas des armées, par exemple, les aumôneries « historiques », la catholique, la protestante et l'israélite, ont été complétées, il y a une quinzaine d'années, par une aumônerie musulmane pour tenir compte du nombre croissant de musulmans au sein de nos forces armées. C'est pour cela aussi que l'Etat paye les salaires des enseignants des écoles privées (en très grande majorité confessionnelles, catholiques, mais aussi protestantes, juives ou musulmanes) dès lors qu'un contrat lie cette école à l'Etat (ce qui est le cas de l'immense majorité des écoles privées).

b) Egalité ensuite. Les citoyens ne sont pleinement libres que s'ils sont égaux. Croyants de toutes confessions et non-croyants ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Cela suppose la parfaite neutralité religieuse de l'Etat. Ce dernier ne peut « préférer » une religion à une autre, une conviction à une autre. La laïcité n'est donc pas une opinion, c'est le droit de chaque citoyen d'en avoir une. Le meilleur moyen de garantir la neutralité religieuse de l'Etat est de séparer celui-ci de la religion. C'est pourquoi, l'Etat ne subventionne directement aucun culte. De même, il ne reconnaît aucun culte, ce qui signifie qu'un culte n'a pas besoin de sa reconnaissance pour être pratiqué. C'est sur la base de ce principe que les agents publics sont astreints au devoir de neutralité et ne peuvent manifester leurs convictions (tout comme leurs opinions politiques) dans l'exercice de leurs fonctions.

c) Fraternité, enfin. C'est parce que tous les citoyens sont libres et égaux en droits qu'ils peuvent ensemble bâtir une société fraternelle qui s'appelle la Nation. C'est pourquoi l'Etat a le devoir de garantir la démocratie et la réalité des droits de l'Homme, de lutter contre toutes les discriminations, tous les discours de haine, toutes les incitations à la violence.

Comprise ainsi, la laïcité n'est pas une idéologie hostile aux religions. Elle n'est pas une religion de l'Etat qui se substituerait aux autres religions. Elle est le cadre juridique qui permet à tous, croyants et non-croyants de vivre en citoyens libres et égaux. Elle est le fondement de notre « vivre ensemble ».

La laïcité n'est pas non plus l'indifférence à l'égard des religions ou des courants de pensée. Elle est la distinction entre la sphère politique dans laquelle les institutions démocratiquement élues exercent la souveraineté, et la sphère de la transcendance dans laquelle les religions et les convictions sont libres de se définir dogmatiquement et de s'organiser comme elles l'entendent. La religion n'agit pas

en politique, ce qui n'empêche pas les croyants et les autorités religieuses de s'exprimer sur des sujets politiques. Le politique, de son côté, ne prend pas partie dans les débats religieux.

Enfin, la laïcité n'interdit pas à l'Etat de dialoguer avec les religions, voire de coopérer avec elles au service du bien commun. C'est le cas dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'action sociale, de l'accueil des migrants, et de tout ce qui contribue au vivre ensemble.

III) Recommandations

Pour finir, je voudrais, en m'inspirant des principes exposés ci-dessus, identifier quelques recommandations qui me paraissent fondamentales, dans les circonstances présentes pour une saine mise en œuvre de la liberté de religion ou de conviction. Nous sommes engagés à défendre, garantir et promouvoir cette liberté fondamentale. Nous devons le faire sans la trahir, sans l'instrumentaliser. Nous devons le faire en ayant à l'esprit la primauté de la liberté, le respect de l'égalité, l'exigence de fraternité.

Concrètement, je proposerai trois réflexions.

a) La liberté de religion ou de conviction est indissociable des autres libertés fondamentales. Ne l'opposons pas à la liberté d'expression. Réduire cette dernière aboutirait sans le moindre doute à réduire aussi la liberté de religion ou de conviction. Méfions-nous des discours qui sanctuariseraient telle ou telle croyance, telle ou telle opinion en la mettant au-dessus de la critique. Pouvoir exprimer sa foi ou son opinion suppose que cette foi ou cette opinion puisse être critiquée.

En revanche, protégeons les libertés des personnes, non pas au nom de leurs convictions mais au nom de leur droit d'avoir une opinion. Luttons sans faiblesse contre toutes les discriminations, tous les discours de haine, toutes les incitations à la violence.

b) La liberté de religion ou de conviction ne concerne pas seulement les croyants. Elle doit aussi bénéficier aux non-croyants, athées, agnostiques de toutes sortes, tenants de convictions philosophiques. Cette acception large est consubstantielle à l'émergence historique de la liberté de religion ou de conviction, comme à son actuelle définition par le droit international, définition qui nous oblige, les uns et les autres.

c) Enfin, la liberté de religion ou de conviction ne doit pas être segmentée. Toutes les opinions, toutes les croyances sont légitimes de la même façon, sous réserve, naturellement, du respect de l'ordre public. Toutes les discriminations, tous les discours de haine doivent être combattues. Il n'y a pas de raison de singulariser telle ou telle discrimination, telle ou telle catégorie de victimes. Non pas que nous ignorions que, dans certaines circonstances, une catégorie de la population peut être plus exposée qu'une autre. Mais si tel est le cas, nous devons défendre cette catégorie au nom des principes universels, non pas au nom d'une espèce de « préférence » en sa faveur qui risquerait même d'être contre-productive et se retourner contre elle.

En un mot, la France pense que la communauté internationale doit se mobiliser pour la défense de la liberté de religion ou de conviction et qu'elle doit le faire en restant fidèle aux principes d'intangibilité, d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'Homme.