

Constitution européenne et laïcité

Dans un article publié dans *Nouveaux regards* sur le projet de Constitution européenne (http://institut.fsu.fr/nvxregards/27/27_europe.htm), je citais l'article II-70 sur la *Liberté de pensée, de conscience et de religion*. Le premier alinéa de cet article dispose que : « 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 ». Je faisais remarquer que ce sont « des formulations qui peuvent poser problème » et les opposait à la très grande sobriété dans ce domaine de la Constitution française. Indirectement, je faisais référence au débat relatif à la loi sur les signes religieux à l'école – « Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit » - et la contradiction possible avec la liberté, en apparence inconditionnelle dans le projet de Constitution, 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** ». Des lecteurs attentifs m'ont fait remarquer que le texte du projet de Constitution ne faisait que reprendre l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et que des dispositions analogues existaient dans Convention sur les droits de l'enfant, textes qu'il ne s'agissait bien sûr nullement de mettre en cause à travers une réflexion sur la Constitution européenne. Cela mérite donc que l'on aille plus loin dans l'analyse.

A. Les textes qui existent

Il est exact que l'article 18 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948** dispose que « 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 rites¹. »

La Déclaration se présente comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations ». Il ne s'agit donc pas d'une convention internationale soumise à ratification, encore moins d'un texte de nature constitutionnelle, mais d'une simple résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies par 48 pour et 8 abstentions (2 pays, le Honduras et le Yémen étaient absents au moment du vote)².

La Déclaration n'a donc qu'une force morale qui n'implique pas d'engagement juridique précis. Elle en aura cependant pour les pays, nombreux au moment de l'indépendance des pays encore colonisés en 1948, qui y feront référence dans leur propre constitution. Elle exercera donc surtout une influence forte mais en quelque sorte facultative sur l'évolution des droits nationaux et du droit international³. Mais, formellement, elle n'empêche aucun membre des Nations-Unies d'adopter ou de maintenir en vigueur des textes qui ne respectent pas la Déclaration universelle.

Il faudra attendre les deux Pactes que l'Assemblée générale adoptera 18 ans plus tard seulement, en 1966, pour donner plus de consistance juridique aux engagements de 1948. Il s'agit du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** et du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**. Ils entreront en vigueur dix ans après, en 1976, lorsque le nombre minimum de signatures aura été rassemblé⁴ (nombre fort modeste pourtant, 35, à une époque où l'ONU rassemblait déjà plus de 150 membres). Ces longs délais et le fait qu'il y ait deux pactes, reprenant les clivages apparus en 1948 entre partisans des droits civils et politiques – en gros, les pays occidentaux – et partisans des droits économiques et sociaux – toujours en gros, les pays de l'Est et le Tiers-monde – montrent les difficultés qu'il a fallu surmonter au cours de l'histoire pour faire adopter des textes sur les droits de l'Homme.

Les questions relatives à la liberté de conscience et à la religion figurent dans le second de ces pactes, sur les droits civils et politiques. Son article 18 dispose que :

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

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

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

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

L'alinéa 1 reprend l'article 18 de la déclaration universelle, en changeant légèrement la formulation, ce qui revient entre autres à reconnaître implicitement la liberté de ne pas avoir de religion (on est libre d'avoir ou d'adopter une religion et non plus seulement d'en changer).

Mais, différence fondamentale, l'alinéa 3 encadre les libertés affirmées dans le texte en ouvrant la possibilité de les restreindre sous certaines conditions, ces conditions étant énumérées de façon exhaustive mais à travers des formulations très larges (sécurité, ordre public, etc.). On peut penser que c'est cet alinéa qui fait, entre autres choses, que la loi sur les signes religieux n'est pas contraire aux engagements internationaux de la France. Ceci étant dit indépendamment du jugement que chaque citoyen porte sur cette loi.

Le deuxième texte important et qui est souvent cité est la **Convention relative aux droits de l'enfant** adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990⁵. On notera le raccourcissement des délais entre l'élaboration de ce texte et son entrée en vigueur ! La convention reprend dans son article 14, et notamment son alinéa 3, une approche simplifiée mais semblable à celle du pacte de 1966 :

- « 1. Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.
- 2. Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.
- 3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. »

S'agissant de l'Europe, ces formulations avaient été retenues dès 1950 dans l'article 9 de la **Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**, parfois appelée simplement Convention européenne des droits de l'Homme, adoptée par le Conseil de l'Europe. La ratification de ce texte est une condition *sine qua non* pour adhérer au Conseil de l'Europe et donc à l'Union européenne.

« Liberté de pensée, de conscience et de religion

- 1. 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.
- 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. »

Là aussi, la liberté de principe affirmée dans l'alinéa 1 (sous la forme habituelle à cette époque – liberté de changer de religion – et non pas celle des futurs pactes de 1966) est « encadrée » par la possibilité de la restreindre sous certaines conditions énumérées dans l'alinéa 2.

B. Le projet de Constitution

Il est donc bien exact que le projet de Constitution reprend les formulations de la Déclaration de 1948. Il y a cependant une différence dont les effets possibles mériteraient une étude complémentaire : la Constitution, si elle est adoptée, aura une valeur autrement plus contraignante qu'une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, ce qu'est d'un strict point de vue juridique la Déclaration de 1948. Or, le projet de Constitution européenne ne prévoit pas les « restrictions » qu'introduiront les textes pris ultérieurement en application de la Déclaration elle-même et qui ont une valeur contraignante (celle d'une Convention internationale, qui n'a cependant pas la force d'une

Constitution). S'y ajoute le fait que l'article II-70 du projet de Constitution en reste aux formules de 1948 et 1950 (« changer de religion », ce qui peut impliquer que l'on est censé en avoir une), alors que les textes ultérieurs affirmeront la « liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix », ce qui veut normalement dire qu'on peut choisir de ne pas en avoir.

En même temps, le projet de Constitution prévoit dans son article I-9 (Droits fondamentaux) que « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [...] » et que « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ». Ce qui fait que les dispositions de la Convention de 1950 et notamment l'alinéa 2 de son article 9, cité plus haut, ont valeur constitutionnelle. Ce qui atténue évidemment la portée de l'article II-70. Mais ne peut-on pas aussi considérer qu'il y a une contradiction ?

Faux problème ou exemple supplémentaire du caractère finalement peu cohérent de l'énorme ensemble de textes qui sera soumis au référendum ?

Le 5 janvier 2005
Louis Weber

¹ Pour les références aux différents textes cités, on pourra consulter le site :

http://www.unhchr.ch/french/html/intlinst_fr.htm pour les textes des Nations-Unies et le site du Conseil de l'Europe pour la Convention de 1950 : <http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenFRE.pdf>

² Les 8 abstentions venaient de pays peu soucieux de s'engager pour une quelconque reconnaissance de droits (l'Union sud-africaine et l'Arabie saoudite) mais aussi du « bloc de l'Est » (Biélorussie, Tchécoslovaquie, Pologne, Ukraine, Yougoslavie, URSS), ces pays estimant que trop peu d'articles (5 sur 30) étaient consacrés aux droits économiques et sociaux.

³ Pour une analyse plus complète, voir *La conquête mondiale des droits de l'homme*, textes choisis et présentés par Guy Lagelée et Gilles Manceron, co-édition Le cherche midi et Unesco, 1998

⁴ La France ne ratifiera les Pactes qu'en novembre 1980.

⁵ La France sera cette fois-ci, de justesse (ratification en août 1990), parmi les pays reconnaissant la Convention dès son entrée en vigueur.