



**Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

L'Etat luxembourgeois et la laïcité

Avis 1/2015

L'État luxembourgeois et la laïcité.

Dans son avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution¹, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a adressé au législateur ses observations concernant les sujets suivants en relation avec les droits de l'Homme : les libertés publiques et les droits fondamentaux, la neutralité de l'État en matière religieuse, les questions relatives à la Justice, les droits politiques et le principe démocratique.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le 21 janvier 2015 le texte suivant pour un nouvel article 117 figurant sous le Chapitre 8, nouvelle Section 3 « Des relations entre l'État et les communautés religieuses »² :

« En matière religieuse et idéologique, l'État respecte, en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité. La loi règle les relations entre l'État et les communautés religieuses, ainsi que leur reconnaissance. Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues. »

Au vu de cet élément nouveau, la CCDH a décidé de compléter sa position concernant notamment la séparation de l'État et des cultes.

Dans ce contexte la CCDH tient à rappeler les engagements internationaux de neutralité de l'État en matière religieuse déjà mentionnés dans son avis 3/2012 (cf. annexe pour les articles).

- La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, article 18.
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, article 18.
- La Convention européenne des droits de l'Homme de 1950, article 9 et article 14.
- Le Protocole N° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme, article 2.

Les instruments relatifs aux droits de l'Homme consacrent, en général, la liberté individuelle et collective de pensée, de conscience et de conviction, le respect des convictions des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants ainsi que l'interdiction de toute discrimination, fondée sur la religion ou les croyances.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a laissé les questions liées à la laïcité dans une large mesure à l'appréciation des États membres, eu égard à la circonstance qu'il n'existe pas de consensus européen en la matière. La CEDH a

¹ CCDH, Avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2012/Avis-CCDH-6030-final.pdf>

² Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015, P.V. IR 10

encore eu l'occasion de le rappeler récemment. Ainsi dans l'affaire Lautsi et Autres c. Italie du 18 mars 2011, les juges européens ont retenu que le choix de la présence de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques et plus largement la place donnée à la religion, relevait en principe de la marge d'appréciation de l'État défendeur, dans la mesure toutefois où les choix opérés ne conduisent pas à une forme d'endoctrinement. Dans l'affaire S.A.S. c. France du 1^{er} juillet 2014, à propos de la loi française du 11 octobre 2010 interdisant à chacun de dissimuler son visage dans l'espace public, la Cour a retenu qu'il convenait de reconnaître à l'État une marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion et ses convictions est nécessaire et que la Cour doit tenir compte de l'enjeu propre de l'espèce.

Cependant la CEDH a eu l'occasion de rappeler la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux inhérent à la notion de société démocratique³ et notamment l'importance du respect de la neutralité de l'enseignement public dans les établissements d'enseignement⁴. La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice de différentes religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. La Cour estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci. Ce devoir impose à l'État de s'assurer que les groupes opposés se tolèrent. La démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante.⁵

Dans sa recommandation n° 1804 (2007) l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pu réaffirmer qu'une des valeurs communes en Europe, qui transcende des différences nationales, est la séparation de l'Église et de l'État et qu'il s'agit là d'un principe généralement admis qui domine la vie politique et institutionnelle dans les pays démocratiques. L'Assemblée parlementaire a notamment fait les recommandations suivantes au Conseil des Ministres :

- *« de veiller à ce que les communautés religieuses puissent exercer sans entraves le droit fondamental de la liberté de religion dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme et à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;*

³ Arrêt Manoussakis et al. C. Grèce du 26 septembre 1996

⁴ Arrêt Dahlab c. Suisse du 15 février 2001

⁵ Arrêt S.A.S. c. France du 1^{er} juillet 2014

- *d'exclure toute ingérence dans les affaires confessionnelles des religions, mais de considérer les organisations religieuses comme des acteurs de la société civile et de les appeler à jouer un rôle actif en faveur de la paix, de la coopération, de la tolérance, de la solidarité, du dialogue interculturel et de l'expansion des valeurs du Conseil de l'Europe ;*
- *de réaffirmer le principe d'indépendance du politique et du droit par rapport aux religions ; (...)* ».⁶

La CCDH considère qu'il y a lieu, afin de se conformer à ces principes et recommandations et pour garantir l'égalité de tous et la liberté de conscience, d'intégrer le principe de laïcité dans la nouvelle constitution, avec la précision que le principe de laïcité comporte une double exigence : la neutralité de l'État (séparation des Églises et de l'État) d'une part, la protection de la liberté de conscience, d'autre part, tel que rappelé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme de France (CNCDF) dans son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013⁷.

Le droit à la liberté de religion exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expressions de celles-ci. Ce socle intangible fait partie des traditions constitutionnelles communes aux États européens.

Ces libertés reconnues par les instruments internationaux et découlant directement du principe de laïcité sont ancrées dans la constitution luxembourgeoise. Elles inspirent les lois qui en déterminent l'application dans les différents domaines tels les relations avec les cultes, l'enseignement et la fonction publique en général.

Le principe de laïcité, régissant la séparation de l'État et des Églises, est défini comme suit :

*« Conception et organisation de la société fondées sur la séparation de l'Église et de l'État, et qui exclut l'Église de tout pouvoir politique ou administratif, et, en particulier, de l'enseignement. »*⁸

*« Garantie apportée par l'État de la liberté de conscience et du droit d'exprimer ses convictions (droit de croire ou de ne pas croire, de changer de religion, d'assister ou pas à des cérémonies religieuses). La neutralité de l'État en matière religieuse. Aucune religion n'est privilégiée ; il n'y a pas de hiérarchie entre les croyances et entre croyance et non croyance. »*⁹

⁶ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17568&lang=fr>

⁷ http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_laicite-ap-26_09_2013_0.pdf

⁸ Larousse

⁹ La Toupie, dictionnaire de politique

Concernant le principe de laïcité et son application, la CCDH renvoie encore à l'édition « La liberté de religion » du Conseil de l'Europe:

« Pour bien comprendre la laïcité, il convient de la considérer non pas comme un type de relation entre l'Église et l'État, mais comme un type de politique de l'État à l'égard des religions n'empêchant pas les pouvoirs publics d'appuyer des valeurs religieuses. »¹⁰

D'une façon générale, la laïcité est considérée comme l'une des assises de la société démocratique. La garantie de la liberté de pensée, de conscience et de religion sous-entend un État neutre de ce point de vue.¹¹

Une définition actuelle de la laïcité a été donnée par le président français, le 5 février 2015, dans le cadre des événements du 7 janvier 2015 (l'attentat contre Charlie Hebdo et la tuerie à l'Hyper Casher de la Porte de Vincennes).

« La laïcité n'est pas négociable car elle nous permet de vivre ensemble. Elle doit être comprise pour ce qu'elle est: la liberté de conscience et donc la liberté des religions. Ce sont des valeurs et des règles de droit qui consistent à protéger ce qui nous est commun mais aussi ce qui nous est singulier. C'est une garantie pour la France contre les intolérances. (...) Le dialogue avec les cultes fait partie des devoirs de la République, et notamment avec le culte musulman. »

Ainsi la laïcité peut être considérée comme porteuse d'universalité, d'égalité et de non-discrimination.

La Commission consultative des droits de l'Homme se prononce pour le concept de l'État laïc qui n'avantage ou ne discrimine personne en fonction de ses convictions. Il n'appartient pas à l'État de favoriser une croyance plutôt qu'une autre. L'État garantit à chacun le droit de croire en ce qu'il veut ou de ne pas croire, et le droit de changer d'opinions. La CCDH voit le rôle de l'État limité à la sphère publique sans ingérence quelconque dans le fonctionnement des communautés religieuses sauf la répression d'éventuelles infractions commises à l'occasion de l'exercice des libertés de cultes garanti par la constitution.

Si aux termes de l'article 117 de la Constitution tel qu'il est actuellement proposé, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, il tombe sous le sens que de telles conventions n'auront pas lieu avec des communautés religieuses dont l'Etat considère qu'elles portent atteinte à l'ordre public. Cependant la CCDH estime que dans l'article 117 tel que proposé se pose une question d'interprétation du terme « reconnaissance », pour autant qu'il est prévu que l'Etat peut reconnaître des communautés religieuses.

¹⁰ L'Europe des droits – La liberté de religion, Renata Uitz, 2008, page 19, citation 29, Michel Troper

¹¹ CCDH, Avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, p.14, <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2012/Avis-CCDH-6030-final.pdf>

L'utilisation de ce terme peut en effet donner à penser que l'Etat se prononce implicitement ou explicitement sur la légitimité de telle ou telle croyance religieuse, voire lui associe un jugement de valeur. Ce qui mettrait en contradiction la première phrase de l'article 117, laquelle prône la neutralité de l'Etat et la séparation de l'Etat et des cultes, et les deuxième et troisième phrases dans lesquelles il est prévu que des communautés religieuses peuvent faire l'objet d'une reconnaissance par l'Etat. S'il est incontestable que l'Etat, malgré sa neutralité à l'égard des cultes, peut appuyer certaines valeurs religieuses notamment pour leur caractère universel, il pourra aisément le faire sans avoir « reconnu » telle ou telle communauté religieuse. Au vu de la difficulté d'interprétation du terme « reconnaissance » dans le contexte donné, la CCDH propose d'enlever dans l'article 117 tel que proposé toute référence à une éventuelle reconnaissance par l'Etat de communautés religieuses.

Recommandation

Pour renforcer la prise de conscience de l'importance de la relation « droits de l'homme-laïcité », la CCDH s'exprime pour une inscription claire et précise du principe de laïcité dans la constitution au même titre que l'article 1^{er} de la constitution énonce que « *Le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible* ». La CCDH s'oppose à ce que l'Etat puisse porter une quelconque appréciation sur la légitimité des croyances religieuses, de sorte qu'afin d'éviter tout malentendu à ce propos, il est proposé de rayer dans la deuxième phrase de l'article 117, tel qu'adopté le 21 janvier 2015 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, in fine « ainsi que leur reconnaissance » et dans sa troisième phrase le mot « reconnues ».

Adopté lors de l'assemblée plénière du 17 mars 2015

ANNEXE : Les engagements internationaux

- **La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, article 18**
 - « 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. »

- **Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, article 18**
 - « 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 et des libertés et des 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. »

- **La Convention européenne des Droits de l'Homme, 1950 :**
Article 9
 - «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 de 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.
 - 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 toute autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

- **Le Protocole no 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme,**

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 »