**Texte de mon audition devant la Commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions sur « *le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société*» (Chambre des représentants – Belgique), le 16 mars 2016**

Les deux questions posées par la Commission aux experts auditionnées étaient les suivantes :

1. Quelles sont les valeurs fondamentales de la société, ainsi que les droits et libertés à consacrer ? Ces valeurs, droits et libertés doivent-ils être énoncés de manière plus explicite dans notre Constitution ? Dans l’affirmative, comment ?

2. Quel est le caractère de l'État ? Dans quelle mesure la Constitution peut-elle disposer que la loi primera toujours toute prescription religieuse ou philosophique ? La séparation entre les religions et l'État est-elle pour l'heure suffisamment claire dans la Constitution ? Y a-t-il lieu de renforcer l'ancrage constitutionnel ? Quelles en seraient les implications ?

**Pour la rédaction d’un préambule constitutionnel**

Je répondrai aux deux questions soumises à la discussion en inversant l’ordre où elles ont été posées par la Commission : (1) j’envisagerai d’abord la primauté de la loi étatique et la séparation entre religions et État ; (2) ensuite (parce que c’est plus important à mes yeux), les valeurs fondamentales et les droits et libertés dans notre Constitution.

Puisque les experts sont invités à faire des propositions, je voudrais plaider, non pas pour une révision proprement dite de la Constitution, mais pour la rédaction d’un préambule constitutionnel qui expliciterait le socle de valeurs – ou plus exactement de *normes* – fondamentales de notre pays. Ce sera le point central de mon propos.

Une remarque liminaire sur l’opportunité d’un débat autour de ces questions. Ce que nous vivons n’est pas un « *choc des civilisations*», mais un « *dérèglement du monde*»[[1]](#footnote-1) (dérèglement financier, économique, social, géopolitique, climatique) qui appelle, de la part des démocraties, une clarification de leurs principes démocratiques, la recherche d’un nouveau « contrat social ». Mais il serait désastreux que, dans le contexte actuel, un processus de réflexion comme celui que vous initiez ne soit instrumentalisé à des fins identitaires et sécuritaires, comme s’il s’agissait de dresser un rempart idéologique contre la menace que constitueraient *une* religion et *une* communauté particulières (la religion et la communauté musulmanes). C’est un risque contre lequel le Constituant doit absolument se prémunir.

**Première question : « *quel est le caractère de l'État ?*»**

Deux sujets sont proposés à la réflexion : (1) la *primauté* de la loi sur toute prescription religieuse ou philosophique, (2) la *séparation* entre les religions et l'État. Je voudrais montrer qu’il est insuffisant de définir le caractère de l’Etat par la séparation entre religions et Etat, que la seule vraie question est celle de la primauté de la loi étatique.

Pourtant, c’est bien en termes de séparation que la question de la « neutralité » ou de la « laïcité » de l’État est le plus souvent posée dans le débat public. Classiquement, on oppose la *neutralité* de l’État belge à la *laïcité* de l’État français :

* dans le premier cas, la séparation serait à l’avantage des religions, la *neutralité* de l’État belge garantissant l’expression des convictions religieuses et le libre exercice des cultes, que l’Etat, à cette fin, reconnaît et finance ;
* dans le second cas, la séparation serait à l’avantage de l’État, la *laïcité* prétendant reléguer les religions dans la sphère privée, laissant aux institutions de la « République » (au premier chef, l’école) l’animation de l’espace public.

Selon que l’on mette l’accent sur l’un ou l’autre principe, on dira soit que « *le politique n’a pas à se mêler du religieux*» (neutralité), soit que « *le religieux n’a pas à se mêler de politique*» (laïcité). Observons toutefois le paradoxe, qui montre que la « séparation » est n’en est pas une : c’est dans le pays où l’on affirme que le politique ne doit pas se mêler du religieux qu’il le finance (Belgique), et c’est dans le pays où l’on affirme que le religieux ne doit pas se mêler de politique que les associations religieuses interviennent avec le plus de virulence dans les débats publics (comme on l’a vu en France lors du « mariage pour tous »).

Ce schème de la séparation induit l’illusion d’une sorte d’égalité entre l’État et les religions, comme si chacun était maître chez soi, dans une sphère qui lui serait propre. Or, c’est faux. Le partage des rôles entre l’État et les religions, *c’est l’État qui le fixe*. C’est lui qui détermine la place du religieux dans la société, à partir de principes supérieurs qu’ils posent et imposent à tous. Selon une expression bien connue, la neutralité n’est pas neutre[[2]](#footnote-2). S’il y a bien une chose qui mériterait d’être affirmée, c’est en effet que la loi positive prévaut sur toute prescription religieuse ou philosophique. Ce principe n’est énoncé clairement qu’une seule fois dans la Constitution, à l’article 21 qui affirme la préséance du mariage civil sur le mariage nuptial[[3]](#footnote-3).

Le primat de l’État signifie deux choses. D’abord, que c’est l’État qui fixe les limites légitimes à l’expression des religions. Car la religion, dans une société sécularisée et démocratique, *ce n’est pas en tout lieu et en toute heure*. L’égale liberté de conscience (de croire ou de ne pas croire) n’est possible que dans un espace commun qui n’est pas saturé par les croyances. Ensuite, que l’Etat doit veiller à ce que les pratiques et les discours religieux ne soient pas vecteurs de violence, d’intolérance et d’obscurantisme, c’est-à-dire qu’ils soient en phase avec la démocratie. C’est tout le débat autour de l’islam de Belgique ou islam d’Europe – qui est l’affaire des Musulmans eux-mêmes, certes, mais que l’Etat peut et doit encourager[[4]](#footnote-4). Question d’ordre public et d’organisation du vivre ensemble qui légitime une intervention de l’État, non pas pour formater la conscience religieuse, mais au contraire pour lui offrir un environnement permettant son épanouissement et son émancipation. Je viens de parler de l’islam, mais il y aurait beaucoup à dire sur les tentations rétrogrades d’autres religions – catholique, orthodoxe, protestante …

Comme philosophe, je pourrais ici faire référence à cet ouvrage fondateur pour la laïcité qu’est le *Traité théologico-politique* de Spinoza (1670). Spinoza s’adresse à la fois aux dirigeants politiques et aux croyants « libéraux » : aux dirigeants politiques de son époque, il demande d’exercer leur autorité sur la religion (sur le *jus circa sacra*) ; quant aux croyants, il les invite à entreprendre la critique intellectuelle des dogmes religieux, pour que la conscience religieuse soit une conscience réellement libre. Il y a donc complémentarité entre les deux dynamiques : pour que les croyants sortent de l’obscurantisme et du dogmatisme, il faut que l’État affirme son autorité sur la religion ; pour que l’État prime sur le religieux, il faut que les citoyens exercent leur esprit critique et leur libre examen.

Primat de l’État, donc, et non simplement séparation de l’État et des religions.

Quant à l’introduction des notions de laïcité ou de neutralité dans la Constitution, je n’y suis pas opposé sur le principe, mais cela ne me semble pas être une priorité :

* inscrire la notion de *neutralité* n’est pas utile juridiquement, car celle-ci commande de nombreux articles de notre Constitution, notamment les articles 10[[5]](#footnote-5) et 11[[6]](#footnote-6), 19[[7]](#footnote-7), 20[[8]](#footnote-8) et 21[[9]](#footnote-9). De nombreux Décrets, Arrêtés ou Circulaires ministérielles, ainsi qu’une jurisprudence abondante et constante du Conseil d’État, affirment la neutralité de l’État [[10]](#footnote-10) ;
* inscrire la notion de *laïcité*, pourquoi pas, si l’on entend par là le primat de la loi étatique sur le religieux ? Mais si l’on entend la notion de laïcité dans l’acception précise qu’elle a en France, il faudrait alors, en cascade, *a minima* (1) modifier l’article 24 sur la liberté de l’enseignement (et abroger le Pacte scolaire) et (2) mettre fin au financement des Ministres du Culte et des lieux de culte – et il n’y aura assurément pas de majorité qualifiée pour aller en ce sens.

Cela ne signifie pas qu’on ne puisse pas débattre de ces questions. Au sujet de la neutralité, notre pays n’a toujours pas tranché entre neutralité *exclusive* (abstention de toute expression convictionnelle) et neutralité *inclusive* (« pluralisme actif » des institutions). Ce flou est assurément néfaste, il engendre de l’arbitraire et des frustrations. En outre, la Convention européenne des droits de l’homme stipule que tout limitation de l’expression des convictions religieuses ou philosophiques doit être fixée par une loi. Je suis depuis des années partisan d’une clarification normative – et je me suis exprimé très clairement en faveur de la neutralité exclusive (c’est-à-dire de l’impartialité *objective*, et non seulement subjective, des fonctionnaires[[11]](#footnote-11)), donc de l’interdiction des signes religieux dans la fonction publique. Mais je ne pense pas qu’il soit nécessaire de trancher ce débat au niveau constitutionnel : des lois, décrets et ordonnances suffisent, dans le respect de l’autonomie des différentes entités qui composent notre État fédéral.

**Deuxième question : « *quelles sont les valeurs fondamentales de la société, ainsi que les droits et libertés à consacrer ?*»**

Je voudrais d’abord faire une remarque quant à la notion de « *valeurs* fondamentales ». Il me semble plus judicieux de parler de *normes* fondamentales que de valeurs. Les valeurs relèvent de la morale, tandis que les normes relèvent du droit. Or, en démocratie, l’Etat ne privilégie aucune morale particulière, il est l’arbitre du conflit entre les valeurs (arbitre en même temps que metteur en scène, du reste, à travers ce qu’on appelle le « débat démocratique »). Ce qui est notre socle commun, c’est un ensemble de normes fondamentales qui correspondent à des choix politiques collectifs ancrés dans notre histoire, mais qui laissent ouverte, indéterminée, la question des valeurs. Par exemple, l’égalité femme-homme peut s’appuyer sur des systèmes de valeur très différents – il est même autorisé, en démocratie, de ne pas faire de l’égalité femme-homme une valeur en soi (c’est la position de la plupart des autorités religieuses) … Mais l’égalité femme-homme est une norme fondamentale, à ce titre non-discutable ou non-négociable.

S’il vaut mieux parler de normes, c’est aussi parce que ce terme nous rappelle que nous ne possédons de droits et libertés qu’à travers les devoirs et les obligations réciproques qu’il nous revient d’assumer en tant que citoyens responsables.

Les normes fondamentales sont énoncées dans le « Titre II » de la Constitution. Il est essentiel de souligner que le socle de normes fondamentales de notre démocratie ne se réduit pas aux seules libertés individuelles (liberté de conscience, de culte, de réunion, d’association, respect de la vie privée et de la propriété privée, etc.) ; ce qui est en jeu, c’est l’*émancipation* réelle et globale des individus, ce qui inclut aussi « *les dimensions sociale, économique et environnementale*», « *la solidarité entre les générations*» (art.7bis), la « *dignité humaine*», « *les droits économiques, sociaux et culturels*», tels qu’énoncés dans l’article 23 : droit « *au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; à un logement décent; à la protection d'un environnement sain; à l'épanouissement culturel et social ; aux prestations familiales*».

Loin qu’il y ait opposition ou tension entre droits-libertés d’une part, droits sociaux et culturels d’autre part, les uns et les autres se conditionnent réciproquement. Cette unité des droits-libertés et des droits sociaux et culturels est fortement ancrée dans notre histoire. Elle fait de *l’émancipation* de l’homme (en tant qu’il est aussi un citoyen) l’objectif même de la démocratie.

La notion même d’ « *émancipation »*, pas plus que celle de « *primauté de la loi étatique »*, n’apparaît dans le texte même de notre Constitution. Faut-il donc modifier celle-ci pour les y introduire ? Je répète que je n’y suis pas opposé sur le principe ; mais dans la mesure où ces notions sous-tendent de nombreux articles, et un nombre plus grand encore de dispositions législatives dérivées, il ne m’apparaît pas indispensable d’ouvrir à révision la Constitution.

Il me semble que notre Constitution souffre surtout d’un déficit symbolique et pédagogique. Notre pays ne dispose pas de texte jouant le même rôle fondateur, principiel, que – aux États-Unis – le *Bill of Rights* ou – en France – la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789* – laquelle forme, avec le *Préambule à la Constitution* de 1946 et la *Charte de l’environnement* de 2004, un texte d’introduction au « bloc de constitutionnalité ».

Dans notre Constitution, il y a bien l’article 7bis (« *les objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions*»), mais il trop succinct, et comme coincé entre le Titre I et le Titre II. Je pense que ce qui manque avant tout à notre Constitution, ce n’est pas tel ou tel article, mais un préambule qui expliciterait le socle commun de normes et de principes, dans une optique essentiellement symbolique et pédagogique.

En fait, cette idée n’est pas neuve. En 2004-2005, la *Commission du dialogue interculturel* installée par le gouvernement Verhofstadt II (présidée par Annemie Neyts et Roger Lallemand), et dont j’étais le rapporteur (avec Rik Torfs), avait déjà proposé aux pouvoirs publics une « Charte du citoyen » à visée symbolique et pédagogique. Dans la foulée, le Ministre de l’égalité des chances de l’époque, Christian Dupont, avait proposé que cette charte soit adoptée et diffusée par l’ensemble des entités fédérale et fédérées. Mais aucun consensus ne s’est dégagé au sein du Comité de concertation. On m’objectera que si une simple charte sans portée juridique n’a pu voir le jour à l’époque, il est encore moins probable que les politiques puissent s’accorder sur un préambule à la Constitution qui ferait, lui, pleinement partie du bloc de constitutionnalité. Mais voilà qui constituerait précisément un « test » intéressant. Car au moment où d’aucuns sont prompts à exiger des « immigrés » qu’ils respectent « nos » lois et « nos » valeurs, il serait piquant (mais à vrai dire, consternant) de constater que les mêmes sont incapables de se mettre d’accord entre eux pour savoir quel est ce socle commun de normes et de principes !

Je vois quatre bénéfices potentiels à la rédaction d’un tel préambule :

1. Un tel préambule aurait, comme je l’ai dit, une double vertu symbolique et pédagogique
* *symbolique*: toute communauté de citoyens a besoin d’un référentiel qui rendent visibles, tangibles, compréhensibles, les principes universels qui la fondent, pour donner corps à ce que le philosophe allemand Jürgen Habermas appelle un « *patriotisme constitutionnel*» - un patriotisme universaliste et non identitaire ;
* *pédagogique* : un tel préambule pourrait être rédigé de sorte à être décliné sous forme d’un document à afficher dans les lieux publics, à remettre aux primo-arrivants, à discuter avec les élèves dans le cadre des cours de citoyenneté, etc. A partir de ce texte, toutes sortes d’outils pourraient être conçus, à destination des enseignants, des travailleurs sociaux et culturels, etc.
1. Un tel préambule permettrait aussi d’introduire dans notre texte constitutionnel les « clauses transversales » sur les dérogations aux droits et libertés, l’interdiction de l’abus de droit et l’obligation d’interpréter les dispositions du Titre II conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l’homme ratifiés par la Belgique (instruments que le préambule pourrait énumérer explicitement) ;
2. Sur le plan de la méthode, enfin, la rédaction d’un tel préambule pourrait être l’occasion d’expérimenter de nouvelles formes de consultation et de délibération, dans le sens de la démocratie participative, à l’instar de la Convention constitutionnelle en République d’Irlande en 2013[[12]](#footnote-12), ou en s’inspirant de diverses expériences de démocratie 2.0 (consultation en ligne, ateliers de travail ouverts, etc.).

Pour nos concitoyens, le monde est devenu opaque et paralysant. Et ce n’est pas la faute des Musulmans … Notre démocratie n’est pas menacée par le religieux (même si la vigilance est de mise …), mais avant tout par le manque de confiance des citoyens dans l’État. Ceux-ci ont besoin de clarté normative et de projet mobilisateur. C’est pourquoi la Constitution doit surtout gagner en lisibilité et en force d’adhésion.

**Édouard Delruelle**

**Professeur de philosophie politique à l’Université de Liège (Belgique)**



1. Amin Maalouf, *Le dérèglement du monde*, Grasset, 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vincent de Coorebyter, « La neutralité n’est pas neutre », in D. Cabiaux, F. Wibrin, L. Abedinaj et L. Blésin, *Neutralité et faits religieux. Quelles interactions dans les services publics ?*, Academia, L’Harmattan, 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Une anecdote instructive à ce sujet. A l’époque où j’en étais le codirecteur, le *Centre pour l’égalité des chances* avait lancé une campagne de sensibilisation contre les mariages arrangés et forcés. Or, les Frères musulmans de Tarik Ramadan avaient initié la même campagne, expliquant que les mariages arrangés ou forcés étaient contraires au Coran et à la « loi de Dieu ». Invité à un débat avec Tarik Ramadan, je me suis félicité de son initiative tout en précisant que la seule loi qui protégeait réellement les jeunes femmes des mariages forcés était la loi étatique (loi civile et loi pénale), et que parler de la loi de Dieu n’était, en l’espèce, qu’une métaphore. Tarik Ramadan a alors coupé court à tout dialogue, disant que mon propos était une agression envers l’islam. J’avais visiblement touché un point sensible de l’idéologie « frériste ». [↑](#footnote-ref-3)
4. Auquel je travaille avec le Ministre Jean-Claude Marcourt au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, avec la mise en place d’un Institut de développement de études de l’islam, d’une chaire interuniversitaire d’islamologie pratique, d’une émission concédée sur les médias de service public, etc. [↑](#footnote-ref-4)
5. Egalité des Belges devant la loi. [↑](#footnote-ref-5)
6. Principe de non-discrimination. [↑](#footnote-ref-6)
7. Liberté des cultes et de leur exercice public ; liberté d'expression. [↑](#footnote-ref-7)
8. Liberté de l'exercice et des cérémonies du culte. [↑](#footnote-ref-8)
9. Interdiction de toute intervention de l'État dans la nomination des ministres du culte. [↑](#footnote-ref-9)
10. Entre autres : l'arrêté royal fédéral du 14 juin 2007 : « *L'agent de l'État respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l’agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité* » ; la circulaire ministérielle N°573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale : « *dans le respect de leurs droits constitutionnels, les agents font en sorte que leur participation ou leur implication dans des activités politiques ou philosophiques ne porte pas atteinte à la confiance de l’usager dans l’exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction* » ; L’avis n°44.521/AG du 20 mai 2008 du Conseil d’Etat : « *la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s’il n’est pas inscrit comme tel dans la Constitution, est cependant intimement lié à l’interdiction de discrimination en général et au principe d’égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers* ». [↑](#footnote-ref-10)
11. L’impartialité subjective exige que le fonctionnaire soit impartial dans ses actes, son comportement ; l’impartialité objective exige qu’il donne aussi l’apparence « objective » de cette impartialité. [↑](#footnote-ref-11)
12. La convention constitutionnelle (*Convention on the Constitution* ou *Constitutional Convention*) a été créée en 2012 à l'initiative du Parlement irlandais. Réunissant 100 personnes (66 citoyens tirés au sort, 33 politiques professionnels plus un président d'assemblée), la Convention a été chargée par le Parlement d'examiner 8 points (réduction du mandat présidentiel ; alignement de l'élection présidentielle avec les élections locales et européennes ; réduction de l'âge légal du droit de vote ; révision du Code Electoral ; droit des citoyens de voter dans une ambassade ; élargissement du mariage aux couples homosexuels ; participation des femmes à la vie publique ; délit de blasphème). La CC avait aussi le droit de faire des propositions sur tout autre sujet. Les sessions plénières étaient ouvertes au public et diffusées en direct sur Internet. La CC a émis des propositions pour réformer le système électoral et, plus généralement, démocratiser le système politique irlandais, mais le résultat le plus spectaculaire de ses travaux a certainement été le référendum qui, en 2015, a ouvert le droit au mariage aux personnes de même sexe. [↑](#footnote-ref-12)