

# Le Bureau canadien de la liberté de religion (2013-2016) et la politique étrangère du gouvernement de Stephen Harper

LAURENT TESSIER

*Observateur junior pour le Canada – Observatoire Pharos*

*Doctorant en sciences des religions*

*École pratique des hautes études (EPHE) – Groupes sociétés, religions et laïcités (GSRL-CNRS)*

*Institut d'études religieuses de la Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal*

Conçu comme une agence du ministère des « Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada », le Bureau de la liberté de religion (BLR), mis en service de 2013 à 2016, est une initiative du gouvernement conservateur de Stephen Harper qui a souhaité faire de la défense de la liberté de religion une priorité pour la politique étrangère du Canada. À l'heure où près de « 75% de la population mondiale vit dans des pays qui imposent des restrictions strictes à la liberté de religion » (Pew Research Centre, 2012 ; cité dans la brochure du BLR), le BLR a été pensé comme une réponse de la part du Canada face aux tensions et conflits attisés par un rejet de la diversité religieuse et par les fondamentalismes religieux.

L'approche adoptée par le BLR repose sur l'expérience canadienne de respect du pluralisme culturel et religieux ainsi que des libertés et des droits fondamentaux. C'est à ce titre que le BLR est décrit, dans sa brochure de présentation officielle, comme une « *tribune qu'utilise le Canada pour condamner les violations flagrantes de la liberté de religion et y réagir, et pour dénoncer les actes de violence perpétrés contre les défenseurs des droits de la personne ainsi que les attaques contre les lieux de culte partout dans le monde.* » Désigné ici comme une « tribune », le BLR a servi de plateforme de projection du Canada sur la scène internationale. Il y a donc derrière cette agence toute une réflexion à mener sur le rôle que le Canada a pu s'imaginer tenir dans le monde, par la promotion de ses valeurs, et plus particulièrement la liberté de religion.

Comment donc le gouvernement de Stephen Harper appréhendait-il la défense de la liberté de religion comme objectif prioritaire de la politique étrangère ?

Afin d'y répondre, nous proposerons dans cette analyse quelques pistes de réflexions dressées à partir des débats qui sont survenus autour du BLR, au moment de son lancement et de sa fermeture. Sans préjuger du bilan du BLR, nous avons jugé que les actions qui ont été menées sur une courte

période de trois ans à peine<sup>1</sup> – au demeurant très peu médiatisées, ni même reprises par les observateurs du BLR – ne permettent pas de rendre compte des problématiques soulevées par le BLR<sup>2</sup>.

Après une brève présentation du BLR, nous dégagerons les interrogations et craintes exprimées lors de son ouverture. Enfin, nous remettrons ces débats dans une perspective davantage théorique tout d'abord par une analyse sur la place réservée à la liberté de religion dans l'histoire et le droit du Canada, ensuite sur la primauté de la liberté de religions au travers de la notion de hiérarchie juridique, et enfin par une analyse succincte du discours du gouvernement Harper au sujet de la défense de la liberté de religion.

## **Présentation du Bureau de la liberté de religion**

### **En quelques dates**

Bien qu'ouvert officiellement en 2013, la première initiative canadienne concernant la mise en place d'un bureau pour la défense de la liberté de religion remonte à 1998. Au même moment, les États-Unis inaugurent l'Office of International Religious Freedom, « l'aboutissement de deux décennies de mobilisation politique menée par l'élite évangéliste au nom des minorités chrétiennes persécutées » (Landry, 2013), qui publie depuis deux décennies un rapport annuel établissant la liste des « pays à risque » (à l'exception des É.-U.) en matière de respect de la liberté de religion. Plutôt que d'ouvrir un bureau, le gouvernement Chrétien choisi finalement de s'investir dans un partenariat avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour aider à rétablir la paix dans un contexte post guerre civile encore fragile en ex-Yougoslavie. Ce conflit « fratricide » entre communautés religieuses d'un même pays représentait alors un défi majeur sur

---

<sup>1</sup> Parmi les principaux points d'attention : « les bahaïs et les chrétiens en Iran, les musulmans ahmadis et chiïtes, les chrétiens, les sikhs et les hindous au Pakistan, et les chrétiens non reconnus, les bouddhistes tibétains et les adeptes du Falun Gong en Chine, mentionnant aussi les coptes en Égypte, les pèlerins chiïtes en Irak et les chrétiens au Nigeria » (Bennett, 2013). Pour exemple, l'un des premiers faits d'armes du BLR : en mai 2013, au moment de sa prise de fonction, l'ambassadeur Bennett appelle à la libération d'Azath Salley, leader musulman tamoul au Sri Lanka, arrêté pour son action militante en faveur de la liberté de religion. Après sa libération, ce dernier remercie personnellement le Canada pour avoir condamné son arrestation. (Wallace & Wiseman, 2013, p.56)

<sup>2</sup> On recense globalement peu de documentation sur les actions menées par le BLR de 2013 à 2016. L'annonce de l'ouverture du BLR concentre la majorité des publications sur le BLR. Les articles relatifs à la fermeture du BLR, parfois ironiques à l'égard d'un « bureau obscur », ne rendent pas davantage compte des actions qui ont été menées.

le front de la défense de la liberté de religion. Ce choix du gouvernement canadien de l'époque s'inscrit parfaitement dans la ligne diplomatique adoptée par le Canada depuis l'après-guerre<sup>3</sup>.

Une décennie plus tard, en 2011, la scène internationale est bouleversée par un nouveau contexte de crise (dont le choc provoqué par les attentats du 11 septembre 2001 marque la prise de conscience) : les minorités religieuses sont persécutées à travers le monde, en particulier les minorités chrétiennes au Moyen-Orient (mais elles sont loin d'être les seules), et le terrorisme islamique est désigné comme l'ennemi à abattre. Face à cela, Stephen Harper, Premier ministre (2006-2015), choisit de réarticuler sa politique étrangère sur le principe de « clarté morale » (Dorion-Soulier, 2014). Personnellement touché par l'assassinat d'un ministre pakistanais de confession chrétienne, Shahbaz Bhatti, qu'il avait reçu au Canada quelques semaines avant sa mort, il déclare vouloir faire de la défense de la liberté de religion une priorité pour la politique étrangère du Canada en annonçant, alors qu'il se trouve dans une église copte aux côtés du frère du ministre assassiné, l'ouverture prochaine d'un bureau de liberté de religion (Wallace et Wiseman, 2013, p.52-53). L'idée est directement empruntée à celle des É.-U. en 1998 (Duggal, 2013). Cette promesse faite au cours de la campagne électorale de 2011 était conditionnée à sa réélection. Harper est finalement réélu en mars 2011. Il peut alors composer un gouvernement conservateur majoritaire, ce qui lui permet de respecter la promesse d'un Bureau dédié à la défense de la liberté de religion.

Deux ans plus tard, le 19 février 2013, Stephen Harper inaugure symboliquement le BLR dans une mosquée de la communauté musulmane Ahmadiyya (en banlieue de Toronto) qui fait l'objet de persécution dans plusieurs pays islamiques. Après quelques difficultés pour trouver un ambassadeur pour le BLR, Andrew Bennett, un universitaire engagé dans sa communauté religieuse (catholique ukrainienne), accepte d'en exercer la fonction. Le Canada devient le 2<sup>e</sup> pays, après les É.-U., à se doter d'un tel bureau.

Après trois ans de service, le bilan est mitigé. Selon le rapport final d'évaluation (Affaires mondiales Canada, 2016, c), la mise en place du BLR a été lente, peu d'actions ont pu être entreprises et le budget déjà peu important n'a été qu'à moitié consommé. Malgré la pression exercée par les conservateurs au parlement ainsi que les Églises, le BLR est fermé officiellement

---

<sup>3</sup> Lester B. Pearson (1897-1972), prix Nobel de la paix (1957) élu premier ministre du Canada (1963-1968) après une longue carrière diplomatique est l'un des grands « architectes » de la politique étrangère canadienne après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale. Il a fait du Canada un pays fondateur pour la Force de maintien de la paix des Nations Unies (Casques bleus), privilégiant une diplomatie multilatérale.

(31 mars 2016) par le gouvernement libéral de Justin Trudeau élu en octobre 2015. Nous reviendrons plus longuement sur les raisons qui ont motivé cette fermeture. Le BLR a finalement été remplacé par un bureau – toujours au sein du ministère – intitulé « Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion » (BDPLI), doté d'un budget trois fois supérieur.

## **Compétences, approches et méthodes**

### *Le mandat*

Le BLR avait pour mandat de faire « la promotion de la liberté de religion et de croyance, laquelle constitue une priorité de la politique étrangère canadienne (...). » Tout cela en se concentrant « sur des pays ou des situations où sont observées de graves atteintes au droit à la liberté de religion... qu'elles prennent la forme de violence, d'incitation à la haine ou de discrimination systémique. » (Cité dans CCE, 2013, p.6)

### *Approche théorique de la liberté de religion*

La définition de la liberté de religion officiellement adoptée par le BLR reprenait celle édictée par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, sans pour autant mettre en exergue la définition canadienne, bien plus tardive, tirée d'un arrêt de la Cour suprême du Canada de 1985<sup>4</sup>. Dans un discours prononcé en 2013 à Washington, lors du Religious Liberty Dinner annuel, l'ambassadeur Bennett donnait cependant sa propre définition en la resituant dans l'expérience canadienne de la promotion des valeurs démocratiques :

Religious freedom does not just mean freedom to worship. It also means freedom to study one's faith; freedom to preach it; freedom to engage in missionary activity; freedom to change one's faith and—yes—freedom to hold no religious beliefs. (...) The goals of the Office of Religious Freedom reflect the core values of Canadians: democracy, freedom, human rights and the rule of law. Moreover, the office responds to the wishes of Canadians to stem the persecution, violence and repression directed against many religious communities around the world. (Bennett, 2013)

---

<sup>4</sup> Arrêt R. c. Big M Drug Mart Ltd. [1985] 1R.S.C. 295. Paragraphes 94 et 95 (cité dans Barnett, 2013, p.3)

## *Les moyens*

Le budget annuel alloué au BLR s'élevait à une somme plutôt modique de 5 millions de dollars<sup>5</sup> qui devait lui permettre d'œuvrer pour « la défense, l'analyse, l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes visant à protéger les communautés religieuses menacées et à défendre leurs intérêts, quelle que soit leur confession religieuse. » (BLR, Brochure)

Dans la liste pour le moins audacieuse des activités et services qui pouvaient être proposés par le BLR, on pouvait y voir figurer :

- La sensibilisation sur les questions de liberté de religion sous forme de soutien financier aux organisations multilatérales (ONG, OI, OIG, communautaires, religieuses, universitaires) faveur du dialogue interreligieux, de l'éducation au pluralisme, à la paix, etc.
- La recherche sur la liberté de religion pour offrir des sources d'information et d'analyse pour les gouvernements et décideurs du monde entier.
- Un soutien aux projets de dialogue dans les sociétés où les questions religieuses sont source de conflits.
- Un appui juridique et législatif sur des questions portant sur les LR pour renforcer la défense des communautés ciblées par des restrictions de liberté. (BLR, brochure)

Tous ses services pouvaient trouver appui sur le réseau canadien d'ambassades à l'étranger ainsi que sur nombre de partenaires internationaux. Cependant, il ne s'agit ici que d'une présentation théorique du BLR, sur la base des documents de présentations (brochures et discours) qui ne présumant en rien de son bilan d'activité.

---

<sup>5</sup> Un budget réparti de la manière suivante : environ 500 000 de dollars pour les frais de fonctionnements (5 employés dont l'ambassadeur), et 4,5 millions de dollars pour les différents projets soutenus.

## Un accueil mitigé

### Contexte socio-culturel canadien peu propice

Annoncé comme une promesse électorale en 2011, dès lors des positions mitigées se font entendre à propos du BLR.

Un document de travail composé en 2013 par le Conseil canadien des Églises<sup>6</sup> (CCE) à l'occasion de l'ouverture du BLR offre quelques « commentaires et points de vue sur la liberté de religion » (CCE, 2013) qui remettent en contexte l'initiative du gouvernement Harper. Déjà consulté dans les années 1990, le CCE a souhaité mettre à profit du BLR (avec consultation de l'ambassadeur Bennett) « l'expérience et la compétence de l'Église canadienne dans ce domaine et l'échange des points de vue des différentes traditions théologiques et des traditions des Églises membres du CCE » (CCE, 2013, p.2).

Un des principaux défis qui se présente dès le début concerne la société canadienne et sa position vis-à-vis de la religion, d'une part, et de la politique étrangère, d'autre part :

- L'indifférence religieuse couplée au phénomène de sécularisation n'est pas sans alimenter une certaine ignorance des problématiques politico-religieuses. En conséquence, la préoccupation de la population pour les persécutions des minorités religieuses à l'étranger est moindre.
- La couverture des médias publics sur ces sujets est souvent de mauvaise qualité et parfois erronée (« à la fois négligente et farcie de désinformation », p.7 CCE). Ce défaut de qualité, qui peut s'expliquer entre autres par la nécessité de faire de l'audimat et de répondre aux attentes du public, reflète d'une certaine manière le bas niveau d'intérêt et de préoccupation de la société canadienne en la matière.
- De même, les Canadiens ne semblent pas nécessairement se sentir impliqués dans les enjeux de politiques étrangères, comme le démontre le peu de place réservée à ce domaine politique dans les campagnes électorales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> « Le CCE réunit, dans le travail et le témoignage, 25 confessions des traditions anglicane, catholiques de l'Est et romaine, évangélique, de l'Église libre, orthodoxes de l'Est et orientale ainsi que protestante historique, dont l'ensemble représente 85/100 des chrétiens du Canada. » (CCE, 2013, p.2)

<sup>7</sup>La victoire massive des Libéraux lors des élections fédérales a donné la mesure du rejet de l'idéologie morale conservatrice et du bilan de la politique étrangère des mandats de Stephen Harper, à la tête du Canada depuis

Dans un tel contexte socio-politique et culturel, « comment le gouvernement et son BLR pou[v]aient-ils espérer motiver le public et ses élus à prendre au sérieux les situations de persécution religieuse et à y réagir vigoureusement ? » (CCE, 2013, p.7) Cette question posée par le CCE au moment même où le BLR s'ouvrait, souligne une véritable première limite, assez importante. En effet, lorsqu'une partie importante de la population n'est pas en mesure de cerner certains enjeux, elle ne comprend que difficilement l'institution censée y répondre. Sans soutien cette dernière ne peut remplir sa mission correctement.

## **Divergences dans la réception**

Pour ceux qui ont eu connaissance de l'initiative du gouvernement Harper et qui y ont prêté un tant soit peu d'attention, l'accueil est mitigé. De nombreuses interrogations et craintes se font entendre. Dans son analyse, le CCE souligne une tendance assez claire au sein même des communautés chrétiennes du Canada :

Les groupes évangéliques et, jusqu'à un certain point, certaines communautés chrétiennes orthodoxes, ont bien accueilli la possibilité d'aider à leurs efforts existants pour appuyer leurs coreligionnaires en difficulté de divers pays étrangers. » (CCE, 2013, p.6) // D'autres observateurs chrétiens, s'exprimant selon divers points de vue, se sont montrés peu enthousiastes au sujet du BLR et ont soulevé nombre de questions cruciales au sujet de l'ensemble de l'entreprise. (CCE, 2013, p.6)

Ces « questions cruciales » pourraient être regroupées en deux ensembles :

- La liberté de religion, selon qui et pour qui ?
  - Comment le gouvernement définit-il et comprend-il la liberté de religion ?
  - Au regard de son équivalent américain sur lequel il prend modèle (au moins pour la forme), n'y a-t-il pas un risque pour le BLR d'être trop axé sur les chrétiens au détriment d'autres groupes religieux ? On parle de soutien aux initiatives de dialogue interreligieux, mais qu'en est-il du dialogue intrareligieux ?

---

2006. Jamais auparavant les débats sur la politique extérieure n'avaient eu autant de poids dans une campagne électorale. En effet, pour la première fois dans une campagne électorale canadienne, un débat entre les principaux candidats (Justin Trudeau, Thomas Mulcair et Stephen Harper) consacré exclusivement à la politique étrangère a été organisé le 28 septembre 2015.

- Des craintes vis-à-vis d'un traitement trop politique qui limiterait la défense et l'action du BLR : comment concilier une visée éthique et la protection des intérêts nationaux au niveau international (ex : le commerce avec la Chine) ?
- Quelle efficacité ? Le BLR « se limiterait-il aux mesures traditionnelles de la conscientisation, de la défense des droits, et des protestations diplomatiques ? OU BIEN ses gestes seront-ils appuyés par des mesures gouvernementales plus 'musclées' ? » (Ex : sanctions économiques) (CCE, p.7)

- Pourquoi se prioriser uniquement la LR ?

- Le focus du BLR sur les violations de la liberté de religion ne se fait-il pas au détriment de l'étude des préoccupations à l'endroit des droits et libertés humains en général ?
- Quelle prise en compte des athées ?
- Quelles relations entre le BLR et les groupes/mouvements de défense des Droits de l'Homme ?
- L'objectif doit être la paix, si une paix durable trouve une garantie dans un plus grand respect du pluralisme, est-ce que les conflits sont tous nécessairement religieux<sup>8</sup> ? En d'autres mots, est-ce que la liberté de religion est une condition sine qua non de la paix ? (Hurd, 2015)

Toutes ces interrogations et ces réserves reflètent une certaine confusion, une impréparation et peut-être aussi un manque d'articulation du discours politique concernant le BLR<sup>9</sup>. Mais elles sont également révélatrices d'un autre défi de taille : le BLR devait trouver son identité propre. En effet, parmi les multiples initiatives internationales déjà entreprises dans le domaine de la défense de la liberté de religion, comment le Canada, à travers le BLR, pouvait-il se démarquer ? Voyons maintenant quels sont les ressorts de ce problème et ce qu'ils impliquent.

---

<sup>8</sup> À ce titre, dans la préface de son livre, Elizabeth S. Hurd souligne la problématique des attaques catégorisées comme antichrétiennes dans un conflit qui est de nature civile, qui plus est au sein même d'un pays de confession très majoritairement chrétienne.

<sup>9</sup> Quant à la question du financement du BLR, et donc de certaines activités considérées comme religieuses, par des fonds publics, cela n'a pas semblé être une préoccupation majeure.



## **L'importance de la liberté de religion dans l'histoire et le droit du Canada**

Le BLR est présenté par le gouvernement Harper comme l'un des éléments clés de la politique étrangère du Canada, une « tribune » qui permet de projeter les valeurs canadiennes au niveau international. Si l'on veut comprendre autour de quelle conception de la liberté de religion le BLR s'articule, il convient donc d'analyser d'abord selon quelle manière le Canada conçoit la liberté de religion au niveau national. À partir de là, il est possible de répondre à quelques interrogations précédemment posées.

Au Canada, la liberté de religion occupe une place toute particulière dans son histoire et dans son droit. Pour Micheline Milot (sociologie, UQAM), c'est à travers une certaine forme de « laïcité » canadienne guidée par les principes de « liberté de conscience et exigence d'égalité » (Milot, 2009) que l'on peut voir émerger les contours de la liberté de religion. Certes, aucune règle constitutionnelle ne consacre formellement la séparation des Églises et de l'État au Canada. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y ait pas de dissociation réelle dans la pratique. C'est en effet dans l'important corpus jurisprudentiel que l'on trouve le « mode d'emploi », l'interprétation « pratique », de la liberté de religion au Canada.

Hier, dans les années qui suivirent la Conquête de 1759-1760, comme aujourd'hui, il est évident que c'est par « pragmatisme politique », parfois synonyme « d'improvisation d'aménagements juridiques et institutionnels » (Milot, 2009, p.63) – les pratiques d'accommodements étant conçues comme une garantie pour la neutralité de l'État – que le modèle canadien se construit et que le principe de liberté de religion se définit. Influencé par l'expérience états-unienne, Française et Britannique, le Canada ne cesse de chercher, et on le voit encore aujourd'hui (pas seulement au Québec), un modèle qui lui est propre et qui conviendrait à son orientation multiculturaliste. Aussi pourrait-on présumer que dans le cas du BLR la politique de défense de liberté de religion dans le monde restait elle aussi à définir.

Dans ce contexte d'absence de déclaration formelle de séparation Églises-État, le principe qui prévaut, souligne M. Milot, c'est la liberté de conscience et de religion guidée par un esprit de « justice pour tous » [égalité], le tout « garanti par un État neutre [séparation] à l'égard des différentes conceptions de la 'vie bonne' » (Milot, 2009, p.62). De là on peut aisément comprendre qu'il n'y a pas de « modèle pur » de laïcité, et que l'interprétation qui est faite de tout cela dépend des contextes nationaux : « Ces principes [fondamentaux = séparation, neutralité, liberté de religion

et égalité] connaissent des évolutions diverses selon la conjoncture propre à chaque contexte national qui les charge d'un contenu sémantique inévitablement teinté par la hiérarchie des valeurs qui prévaut ici ou là. » (Milot, 2009, p.62)

## **Une hiérarchisation des droits : la primauté de la liberté de religion**

Après avoir brièvement resitué l'importance de la place de la liberté de religion dans l'histoire et dans le droit du Canada, il faut s'intéresser à ce qu'il en est véritablement dans la pratique du droit. Le gouvernement du Canada ouvre une agence fédérale entièrement consacrée à la défense de la liberté de religion, on est donc en droit de se demander quelle place celle-ci occupe parmi les autres droits de l'Homme, au point de la distinguer.

L'épisode de la fermeture du BLR par le gouvernement libéral élu en octobre 2015, nous indique un élément de réponse. Le bureau est fermé en mars 2016 et remplacé par le Bureau des droits de la personne, des libertés et de l'inclusion (BDPLI). Ce nouveau bureau a été présenté comme un élargissement de la portée des actions du BLR dans une « approche améliorée », c'est-à-dire une « approche globale » des Droits de l'Homme. (Affaires mondiales Canada, 2016, a). Les motivations du BDPLI répondent directement à une critique à peine voilée du BLR adressée à deux reprises par le ministre des Affaires étrangères d'alors, Stéphane Dion :

La liberté de religion triomphe de la théocratie, la liberté d'expression triomphe de la censure, la liberté de circulation triomphe des restrictions et la liberté de pensée triomphe de la peur. Mais pas question qu'un droit occupe un rang plus élevé que les autres. (Dion, 2016 a)

Citant la déclaration de Vienne de 1993 : « Les droits de la personne sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés ». (Dion, 2016 b)

Par la dénonciation d'une hiérarchie des libertés et droits fondamentaux dénoncée par le ministre Dion, il y a l'idée d'une priorisation de la liberté de religion s'appuyant sur une certaine vision morale de la société et des valeurs collectives ainsi que sur une conception de la personne humaine tout à fait particulière.

Mais pourquoi le ministre a-t-il pensé utile de rappeler que les droits de la personne étaient « universels, indivisibles, etc. ». Qu'en est-il réellement dans la pratique ? Selon Louis-Philippe

Lampron (droit, Université Laval), sur le plan juridique international, « tous les droits et libertés fondamentaux ont la même valeur juridique et aucun de ceux-là ne pourrait primer sur les autres en cas de conflit ». C'est donc le principe d'égalité hiérarchique qui prévaut, confirmé par la Déclaration de Vienne (1993) – un énoncé d'égalité formelle – qui réaffirme le principe d'indivisibilité des droits et libertés fondamentaux. Mais dans sa thèse, Lampron « s'attaque à l'effectivité du postulat de non-domination des droits et des valeurs en étudiant les portées, très différentes, qui furent conférées, au Canada, à deux ensembles de droits et libertés fondamentaux. Car l'étude de la jurisprudence canadienne confirme en effet l'existence d'une hiérarchie juridique matérielle favorisant les dispositions protégeant les convictions religieuses individuelles au sein de l'ensemble des droits fondamentaux. » (Lampron, 2012, texte de présentation)

Cette égalité des droits/libertés fondamentaux considérée comme acquise est en réalité difficile à respecter étant donné la nature de « *objets de protections* » c'est-à-dire les droits civils et politiques et économiques, sociaux et culturels », des objets qui plus est soumis à de « multiples interprétations nationales » (Lampron & Brouillet, 2011, p.98) selon une « certaine conception morale de la société ». C'est pourquoi dans le cas du BLR et du choix de politique étrangère de Stephen Harper il convient de revenir « sur le processus initial de définition » et des « interprétations institutionnelles » canadiens. C'est-à-dire « identifier les assises normatives sur lesquelles cette hiérarchie repose » (Lampron & Brouillet, 2011, p.100).

## **Quelle lecture de la liberté de religion ? : entre conception idéologique et moralisatrice et discours éthique**

Il n'est jamais aisé de dégager, au-delà des discours politiques souvent formels, la pensée d'un gouvernement et la lecture qu'il dresse du contexte environnant, cependant quelques faisceaux d'indices permettent d'en esquisser les contours. Dans le cas de la liberté de religion au Canada, l'épisode assez mouvementé de la fermeture de l'organisme Droits et Démocratie, en 2012, couplé avec une analyse relativement succincte du discours de l'ambassadeur du BLR, Andrew Bennett, permettent d'en saisir la complexité.

### **Fermeture de Droits et Démocratie (2012) : révélateur d'une certaine idéologie moralisatrice**

En 2012, le gouvernement Harper décide de fermer le « Centre international des droits de la personne et du développement démocratique », plus connu sous le nom Droits et Démocratie. Cet organisme canadien de promotion des valeurs démocratiques à travers le monde avait été fondé en

1988 par le gouvernement conservateur-progressiste de Brian Mulroney. Indépendant et apolitique, mais financé par Ottawa, les membres de son conseil d'administration étaient nommés par le gouvernement fédéral.

C'est justement à propos de la nomination de certains membres du CA par le gouvernement Harper, à partir de 2008, que l'organisme a commencé à périlcliter (Buzzetti, 2010 ; Gruda, 2010). Des personnalités ouvertement pro-sionistes, membres du Bnai Brith<sup>10</sup>, ou des proches des sociaux-conservateurs comme Stockwell Day, se sont opposées au financement d'ONG canadiennes et palestiniennes qui œuvraient à la défense des droits de la personne dans les territoires palestiniens<sup>11</sup>. Et cela dans un contexte de coupures, par le gouvernement conservateur, de subventions allouées à l'aide au développement. À ce sujet, François Audet, directeur scientifique de l'Observatoire canadien sur les crises et l'aide humanitaire (OCCAH), analyse que durant la période 2005-2010 (par rapport à la période 2001-2005), les subventions pour l'aide au développement en direction des ONG confessionnelles ont augmenté de 28% et pour les ONG qualifiées de « prosélytes », il s'agit d'une augmentation de 72%<sup>12</sup>. Il constate également un « virage idéologique » de l'aide au développement par le biais de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Au sujet du conflit israélo-palestinien :

Les ONG qui ont su rentrer « dans l'idéologie dominante du gouvernement » ont été financées par L'ACDI soit plutôt « des organisations de l'Ouest du pays- souvent religieuses ». « Ceux qui avaient un discours critique de l'intervention internationale pro-israélienne et qui faisaient des activités pour supporter la population palestinienne – qui est aussi victime que la population israélienne dans un conflit comme celui-là... sont dans une perspective humanitaire...il faut être impartial. Mais ceux qui avaient davantage de projets du côté palestinien se sont donc vus effectivement couper leurs financements. Et là évidemment on peut se poser la question : est-ce que dans une perspective humanitaire

---

<sup>10</sup> Organisation communautaire caritative juive fondée en 1843, présente au Canada depuis 1875.

<sup>11</sup> Ces membres du conseil d'administration ont reproché d'avoir versé des fonds à trois groupes voués à la défense des droits de l'homme en territoires palestiniens occupés. Ces trois groupes (« al Haq, al Mazan, B'tselem ») étaient vus par *NGO monitor*, un organisme de surveillance des organismes d'aide impliqués au M-O et dirigé alors par un membre du B'nai Brith, comme suspects d'être liés à l'organisation du Hamas, jugée comme terroriste. D'autres organismes comme *Kairos* (subventionné depuis 35 ans un groupement œcuménique [anglicans, catholiques et autres Églises chrétiennes « mainstream »] basé à Toronto qui milite pour la justice sociale notamment en Israël et Palestine), *Alternatives* (justice et équité au Québec) ou la *Fédération canado-arabe* ont eu aussi subi des coupures budgétaires de la part de Droits et Démocratie.

<sup>12</sup> Cf. la présentation de François Audet, lors du colloque « Le virage de l'aide publique au développement » (2012) organisé par la Chaire en développement international de l'Université Laval, accessible sur <http://www.chairedi.fsa.ulaval.ca/evenements/revivez-nos-evenements/2012/le-virage-de-laide-publique-au-developpement/> (consulté le 17/12/2017)

on peut justifier de financer les activités seulement d'un côté alors que l'impératif humanitaire se veut d'être impartial et neutre ? Et à ce moment-là il faudrait normalement supporter la population civile, peu importe d'où elle vient et peu importe de quel côté elle est. » (Audet, 2012)

Aux dénonciations de virage idéologique et d'abandon de la position traditionnelle de neutralité qui auraient contribué à décrédibiliser le Canada sur la scène internationale, Jason Kenney, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a répondu qu'il ne pouvait y avoir de « neutralité entre la tolérance et la haine, entre le terrorisme et le contre-terrorisme », tout en ajoutant que « notre gouvernement croit au contraire que nous nous réapproprions nos valeurs historiques et leur donnons un nouveau sens [...] nous redonnons le droit de faire une distinction morale. » (Cité dans Buzzetti, 2010)

C'est donc selon un impératif de clarté morale directement lié au contexte international (le terrorisme islamique) que le gouvernement Harper a justifié son orientation de politique étrangère. Il n'en demeure pas moins que l'interprétation idéologique de cet impératif moral remet en question la neutralité et l'honnêteté de l'action du gouvernement sur la scène internationale, y compris en matière de défense de la liberté de religion qui est brandie non seulement comme une liberté fondamentale, mais aussi comme une valeur. Et puisque le BLR a été présenté comme l'agence fédérale – qui plus est davantage dépendante du gouvernement, puisque sise au sein du ministère des Affaires étrangères – qui devait remplacer Droits et Démocratie, on peut comprendre les inquiétudes exprimées ici et là, y compris pas des ONG confessionnelles et des Églises, vis-à-vis de l'« interprétation » de la liberté de religion par le gouvernement Harper. (Baum, 2013)

### **La liberté comme valeur inclusive intimement liée à la dignité de la personne**

C'est le 19 février 2013 que le Premier ministre Stephen Harper a officiellement lancé le Bureau de la liberté de religion et nommé son titulaire, l'ambassadeur Andrew Bennett. À cette occasion il désignait la primauté de la liberté de religion en ces mots : « la liberté de pratiquer sa religion selon sa propre conscience détermine notre personnalité et constitue le fondement de toutes nos libertés » (cité dans Gloutnay, 2016). S'il n'est pas possible d'avoir accès au contenu des discussions qui ont eu lieu durant les consultations (à huis clos) des groupes religieux pour la mise en place du BLR, le discours de l'ambassadeur Bennett permet tout de même d'avoir une vision plus affinée de l'interprétation de la liberté de religion sur laquelle reposait le BLR.

Deux éléments importants s'en distinguent. Tout d'abord, la liberté de religions est une liberté et un droit inclusif. Pour Andrew Bennett, la liberté de religion ne saurait se résumer simplement par la liberté de culte, c'est-à-dire la liberté d'expression de ses convictions religieuses. La vision qu'il en expose est davantage élargie, élaborée et articulée avec l'ensemble des autres droits et libertés fondamentaux, en en faisant un fondement dont découle l'ensemble :

La liberté de religion est un droit de la personne et se fonde sur d'autres droits fondamentaux – en plus de les renforcer et de les compléter –, par exemple le droit à la liberté de pensée, à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à l'autodétermination. (Affaires mondiales Canada, 2014)

So, I think with freedom of religion, and with other fundamental freedoms, it comes back to ensuring that people are able to exercise their free will, within established limits. They can't preach hate. They can't violate the dignity of other people. So that ability to exercise your free will, I think, buttresses that human dignity argument. (Bennett, 2015)

Le deuxième élément qui ressort du discours de l'ambassadeur Bennett est ce qui est désigné comme le fondement même de la liberté de religion : la dignité de la personne humaine.

As many of you know, the need for action in defending freedom of religion in many countries is urgent. (...) We are called upon to act and to defend the human rights of all. **We must do so, because religious freedom is not a theological issue, it is a human issue.** Every society must recognize the basic human dignity of all, regardless of faith. We all possess free will. We must have the freedom to exercise this in matters of faith. (...) **I believe that human dignity is central to the message of freedom of religion.** From my outreach to many different faith communities, it is clear to me that **the pursuit of faith is inherent in our humanity.** (Bennett, 2013)

Ce fondement de la défense de la liberté de religion est par conséquent considéré comme un point essentiel sur lequel on ne saurait transiger et sur lequel il serait également impossible de se tromper ou de ne pas être d'accord :

That, for me, is the point that I always come back to. Human dignity. If we can point to human dignity as being the fundamental foundation for everything we're talking about, whether it's freedom of religion, freedom of association, equality between men and women, everything. If we can point back to our fundamental motivation—being to uphold

human dignity and the dignity of every individual human being—then we can't go too far wrong. (Bennett, 2015)

Certes, le discours de l'ambassadeur Bennett, en se fondant sur la notion de dignité humaine, laisse entrevoir une réflexion guidée par le souci d'inclusion des autres droits/libertés et d'universalité. Il permet d'ailleurs de balancer les positions parfois radicales dirigées contre le BLR, et peut-être aussi de rassurer sur la profondeur et l'honnêteté de l'initiative du gouvernement Harper. Mais il n'en reste pas moins que la hiérarchisation assumée des droits et libertés fondamentaux par la primauté accordée à la liberté de religion, et, dans une moindre mesure, la définition de la dignité humaine posée comme un fondement de la défense de cette liberté, restent un sujet à débattre surtout lorsqu'il s'agit de l'initiative d'un État. De quelle légitimité dispose-t-il ? Et quelles garanties doit-il offrir pour assurer la neutralité de sa politique ?

## **Conclusion**

Le Bureau de liberté de religion a reçu un accueil mitigé et n'a pas vraiment pu laisser sa marque dans les esprits comme dans l'histoire du Canada. Il a également suscité beaucoup d'interrogations et d'inquiétudes alimentées en particulier par les craintes d'une orientation idéologique et partielle de la défense de la liberté de religion. C'est avant tout la primauté accordée à la liberté de religion sur les autres droits et libertés fondamentaux qui a concentré les questions principales. Ce choix d'orientation s'explique aussi bien par une « hiérarchie matérielle » des droits et libertés fondamentaux – la liberté de religion occupant une place toute particulière dans l'histoire et le droit du Canada (interprétation institutionnelle) – que par une interprétation « nationale », teintée d'une idéologie moralisatrice, faite par le gouvernement Harper selon sa lecture du contexte international.

Cette problématique de la défense de liberté de religion est une thématique essentielle, un véritable défi aujourd'hui, car on le voit bien il y a désaccord sur la définition et l'amplitude de cette liberté fondamentale. « L'impératif de sauvegarde de la liberté de religion et de conviction, individuelle ou collective, est l'un des grands défis auquel doit répondre de nos jours la promotion internationale des Droits de l'Homme. Or, les États et les mouvements religieux ne s'accordent pas toujours sur la définition, l'amplitude et les limites qu'il convient de donner à ce droit essentiel » (Zuber, 2017, 4<sup>e</sup> de couv.). À l'heure où les droits de l'homme sont affaiblis par une défense souvent démissionnaire face à des violations répétées, il faut retourner à la source par une réflexion sur les principes de droit et de personnes contenus dans les droits de l'homme afin de dépasser les clivages idéologiques qui opposent.

## Bibliographie

- Audet, François (2012). Entrevue. Émission Second Regard, diffusée sur Radio Canada, dimanche 28/10/2012. [http://ici.radio-canada.ca/emissions/second\\_regard/2012-2013/exclusif.asp?idDoc=252525#leplayer](http://ici.radio-canada.ca/emissions/second_regard/2012-2013/exclusif.asp?idDoc=252525#leplayer) (consulté le 17/12/2017)
- Barnett, Laura (2013). *Liberté de religion et signes religieux dans l'espace public* (Étude Générale). Publication n°2011-60-F, Ottawa, Canada, Bibliothèque du Parlement.
- Buckingham, Janet E (2014). *Fighting over God. A Legal and Political History of Religious Freedom in Canada*. McGill-Queen's University Press.
- (2011). Putting the Canadian Office of Religious Freedom in Context. In “The Office of Religious Freedom”, *Policy in Public*, Cardus Publication, volume 4, n°4, Winter issue 2011.
- Conseil canadien des Églises (CCE) (2013). *Commentaires et points de vue sur la liberté de religion*. Forum sur la religion et la vie publique. Septembre 2013. [http://www.councilofchurches.ca/wp-content/uploads/2014/05/ReligiousFreedomBook\\_French\\_FINAL.pdf](http://www.councilofchurches.ca/wp-content/uploads/2014/05/ReligiousFreedomBook_French_FINAL.pdf). (Consulté le 20/10/2017)
- Dorion-Soulier, Manuel (dir.) (2014). Le tournant néoconservateur de la politique étrangère canadienne sous Stephen Harper : conceptualisation et études de cas ». *Études Internationales*, Vol. XLV, n°4, décembre 2014.
- Duggal, Sneh (2013). Religious Freedom Chief Handed Tough Gig. *Embassy Magazine*, February 20.
- Hurd, Elizabeth S. (2015). *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton, Princeton University Press.
- Lacorne, Denis, Vaïsse, Justin et Willaime, Jean-Paul (dir.) (2014). *La Diplomatie au défi des religions : Tensions, Guerres, médiations*. Paris, Odile Jacob.
- Lampron, L.-P. & Brouillet, E. (2011). Le principe de non-hiérarchie entre droits et libertés fondamentaux : l'inaccessible étoile ?. *Revue générale de droit*, 41 (1), 93-141.
- Lampron, L.-P. (2012). *La hiérarchie des droits. Convictions religieuses et droits fondamentaux au Canada*. (Publication de la thèse de doctorat en cotutelle, Université Laval, Québec (faculté de droit) et Université d'Avignon et des pays de Vaucluse, France). Éditions Diversitas.
- Landry, Jean-Michel (2015). Canada's Office of Religious Freedom: notes for a genealogy, *Canadian Foreign Policy Journal*, 21:2, p. 179-182.
- Milot, Micheline (2009). Laïcité au Canada, liberté de conscience et exigence d'égalité. *Archives de sciences sociales des religions*, 146, avril-juin 2009, p. 61-80.
- Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life (2012). *Rising Tide of Restrictions on Religion*. Washington, September 2012.
- Wallace, James C. and Wiseman, Richelle (2013). The promise of Canada's office of religious freedom. *The Review of Faith and International Affairs*, volume II, number 3 (Fall 2013), p. 52-60.
- Zuber, Valentine (dir.) (2017). *La liberté religieuse : Droits de l'Homme et religions dans l'action extérieure de la France*. Paris : Van Dieren.



## ARTICLES DE JOURNAUX/REVUES

Baum, Grégory (2013). Faut-il primer la liberté religieuse ? *Revue Relations*, n°765, Juin 2013, p. 4-5.

Buzzetti, Hélène (2010). Quand le Proche-Orient crée une crise politique au Canada, *Le Devoir*, 6 février 2010. <http://www.ledevoir.com/politique/canada/282554/quand-le-proche-orient-cree-une-crise-politique-au-canada> (consulté le 29/10/2017)

Gloutnay, François (2016). Quel avenir pour le Bureau de la liberté de religion? *Présence*, 11/02/2016. <http://presence-info.ca/article/politique/quel-avenir-pour-le-bureau-de-la-liberte-de-religion-> (consulté le 17/12/2017)

Gruda, Agnès (2010). Droits et Démocratie dans la tourmente, *La Presse Canadienne*, 19 février 2010. <http://www.lapresse.ca/actualites/201002/19/01-953139-droits-et-democratie-dans-la-tourmente.php> (consulté le 29/10/2017)

Landry, Jean-Michel (2013). La troublante généalogie du Bureau de la liberté de religion. *Le Devoir*, 6 mars 2013.

## SOURCES

Baird, John (2012). *Address by Minister Baird at Religious Liberty Dinner*. Religious Liberty Dinner, Washington, D.C., 24 mars 2012.

<https://www.canada.ca/en/news/archive/2012/05/address-minister-baird-religious-liberty-dinner.html> (consulté le 31/10/2017)

Bennett, Andrew (2013). *Address by Ambassador Bennett at Religious Liberty Dinner*. Religious Liberty Dinner, Washington, D.C., 18 avril 2013.

[https://www.canada.ca/en/news/archive/2013/04/address-ambassador-bennett-religious-liberty-dinner.html?\\_undefined&wbdisable=true](https://www.canada.ca/en/news/archive/2013/04/address-ambassador-bennett-religious-liberty-dinner.html?_undefined&wbdisable=true) (consulté le 31/10/2017)

Bennett, Andrew avec Stockland, Peter (2015). My faith is me. *Convivium*, février 2015.

<https://www.convivium.ca/articles/my-faith-is-me> (consulté le 17/12/2017)

Bureau de la liberté de religion / Office of religious freedom. Brochure de présentation.

Affaires mondiales Canada (2014). Réunion de 2014 sur la mise en oeuvre de la dimension humaine de l'OSCE. Déclaration de la délégation du Canada. Séance de travail 14: « Libertés fondamentales II, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction », le 01/10/2014. <http://www.international.gc.ca/osce/1a.aspx?lang=fra> (consulté le 17/12/2017)

Affaires mondiales Canada (2016, a). *Redynamiser les actions du Canada en faveur des droits de la personne*. Communiqué de presse, Ottawa, Ontario, 17 mai 2016.

<https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2016/05/redynamiser-les-actions-du-canada-en-faveur-des-droits-de-la-personne.html> (consulté le 24/10/2017)

Affaires mondiales Canada, Bureau du dirigeant principal de la vérification (2016, b). *Audit du bureau de la liberté de religion*, mars 2016. <http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/audits-verification/2016/aorf-ablr.aspx?lang=fra> (consulté le 31/10/2017)

Affaires mondiales Canada (2016, c). *Évaluation du bureau de la liberté de religion, Rapport final*. [http://international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2016/eval\\_eorf-eblr\\_eval.aspx?lang=fra](http://international.gc.ca/gac-amc/publications/evaluation/2016/eval_eorf-eblr_eval.aspx?lang=fra) (consulté le 31/10/2017)

*Discours du Trône ouvrant la première session quarante unième législature du Canada*, 3 juin 2011, Ottawa, Ontario. <https://lop.parl.ca/ParlInfo/Documents/ThroneSpeech/41-1-f.html> (consulté le 27/10/2017)

Dion, Stéphane (2016 a). *Discours du ministre Dion au Forum d'Ottawa 2016 : Établir une politique étrangère pour l'avenir du Canada*. Le 28 janvier 2016 - Ottawa, Ontario. <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2016/01/discours-du-ministre-dion-au-forum-d-ottawa-2016-etablir-une-politique-etrangere-pour-l-avenir-du-canada.html?=&wbdisable=true> (consulté le 16/12/2017)

Dion, Stéphane (2016 b). *Un principe directeur pour le Canada dans le monde : la conviction responsable*. Discours du ministre Dion à la Conférence internationale Le Canada sur la scène internationale : Nouveaux défis, nouvelles approches. Le 29 mars 2016 - Ottawa, Ontario. <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2016/04/discours-du-ministre-dion-a-la-conference-internationale-le-canada-sur-la-scene-internationale-nouveaux-defis-nouvelles-approches.html> (consulté le 16/12/2017)