

La laïcité aujourd'hui

Rapport d'étape

Fiche 1. Laïcité et droits de l'Homme

1. Les principes posés par les textes fondamentaux
2. Le contenu des libertés reconnues
3. Le " contrat social laïque "

Fiche 2. France, Europe et laïcité

1. Diversité des régimes de rapports entre Etats et cultes en Europe
2. Singularité de la " laïcité instituée " française
3. Compatibilité du système français avec la jurisprudence européenne
4. Convergences autour d'une " laïcité culturelle " européenne

Fiche 3. L'épreuve des faits

1. Laïcité et Nation
2. Laïcité et enseignement
3. Laïcité et Islam
4. Laïcité, cultures et question sociale
5. Laïcité et égalité des sexes

Fiche 4. Démarches laïques

1. Laïcité et responsabilités
2. Laïcité et service public
3. Les voies d'une clarification
4. Lutter contre " l'ignorance laïque " : former et expliquer

Personnes auditionnées par le groupe de travail sur la laïcité
Octobre-décembre 2003

Mercredi 22 octobre 2003

Jean-François Flauss, Professeur de droit international à l'Université de Paris II, spécialiste de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Francine Best, Inspectrice générale de l'Education nationale (retraîtée).

Mercredi 5 novembre 2003

Françoise Lorcerie, chercheuse en sociologie politique, CNRS/IREMAM (Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman).

Bernard Toulemonde, Inspecteur général de l'Education nationale.

Emmanuel Jancovici, représentant du Ministère des Affaires sociales auprès de la CNCDH, formateur à l'ENM et au CNFPT.

Mercredi 19 novembre 2003

Mohammed Arkoun, Professeur émérite à l'Université de Paris I, historien de la pensée islamique.

Gérard Gonzalès, Professeur de droit international à l'Université de Montpellier I, auteur d'une thèse de doctorat en droit sur la Convention européenne des droits de l'Homme et la liberté de religion.

Dominique Wolton, sociologue spécialiste des médias, directeur de recherches à l'EHESS.

Mercredi 26 novembre 2003

Olivier Abel, Professeur de philosophie à l'Institut protestant de théologie, se définit comme " philosophe protestant " ayant enseigné notamment en Turquie.

Mercredi 3 décembre 2003

Emile Poulat, historien de la laïcité, directeur de recherches à l'EHESS.

Guy Coq, Professeur de philosophie, se définit comme " philosophe chrétien ".

Bruno Etienne, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille II, spécialiste de l'Islam.

La laïcité aujourd'hui

Rapport d'étape

Lorsque la CNCDH a manifesté son intention de débattre de la question de la laïcité, elle se faisait l'écho de l'intérêt grandissant suscité par ce sujet dans l'opinion. Il lui apparaissait nécessaire d'actualiser les travaux déjà approfondis auxquels elle s'était livrée en 1992 et 1995 et dont le compte-rendu mérite d'être relu à la lumière des débats actuels. Elle a donc formé le projet d'un séminaire interne destiné à permettre à ses membres de parfaire leur information et de voir si la Commission pouvait et souhaitait s'exprimer sur le sujet.

Ce projet a dû immédiatement s'adapter à la mise en place de la Commission Stasi et la délibération a donc été organisée de manière à ce qu'au moins une première phase de réflexion puisse utilement intervenir avant le dépôt du rapport de cette Commission. Ceci a conduit le groupe de travail à se doter d'un calendrier extrêmement serré et à sélectionner les auditions auxquelles il procédait, de manière notamment à ne pas faire double emploi avec les travaux menés par ailleurs. Mais comme la date de l'achèvement des travaux de la mission Stasi a été avancée in extremis, la CNCDH n'a en fin de compte pas pu débattre avant le jour même de cet achèvement. Chacun constate par ailleurs que la Mission mise en place à l'Assemblée Nationale a déjà pris des positions qui sont autant d'éléments nouveaux pour un débat public devenu entre temps intense.

Ces différents événements ont plus que jamais convaincu les responsables du groupe de travail de l'importance de la discussion qui devait avoir lieu à la CNCDH. Il est d'ores et déjà certain qu'elle ne saurait conclure des travaux qui vont trouver leur place dans une des responsabilités permanentes de la Commission et que celle-ci souhaitera évidemment se saisir du rapport de la " commission Stasi " (dont le contenu n'était pas connu lors de la tenue du séminaire et n'a donc pu être pris en compte dans le présent document) ainsi que d'éventuelles

initiatives législatives. La question de la laïcité va être au cœur du thème de la formation aux droits de l'Homme à laquelle la CNCDH sait qu'elle peut apporter une contribution.

La réunion du 11 décembre 2003 a donc été une étape pour laquelle le groupe de travail a préparé les fiches qui suivent, forcément assez sommaires en raison des contraintes auxquelles il a été soumis. Il s'est agi de conduire une discussion en répondant aux questions suivantes :

1. Quelle est la place de la laïcité dans la théorie des droits de l'Homme ?
2. Comment situer les solutions françaises dans un contexte européen et international ?
3. En quoi paraissent-elles aujourd'hui mises à l'épreuve des faits ?
4. Quelles démarches laïques envisager : pratiques, déontologie, clarification ?

Le séminaire a permis de valider des approches et données qui pourront servir dans les formations et figurer dans notre rapport. La Commission est d'autre part à même de se saisir des arguments échangés pour ou contre une intervention législative et de voir comment des considérations plus amples qui relient les débats actuels au problème de l'intégration, à la recherche de l'égalité et à la compréhension entre les peuples peuvent trouver à s'exprimer.

Fiche 1. Laïcité et droits de l'Homme

1. Les principes posés par les textes fondamentaux.

Article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 : " Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ".

Treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : " La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ".

Article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ".

Article 1er de la loi du 9 décembre 1905 " concernant la séparation des Eglises et de l'Etat " : " La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ".

Article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 : " 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 ".

Article 18 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques du 16 décembre 1966 (ratifié par la République française le 25 juin 1980) :

" 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 Etats 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 ".

Article 27 de ce même Pacte : " Dans les Etats où il existe des minorités [...] religieuses [...], les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit [...] de professer et de pratiquer leur propre religion ".

Article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (ratifiée par la République française le 3 mai 1974) :

" 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 ".

Article 14 de cette même Convention : " 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 toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ".

Les normes nationales concernant la laïcité ont ainsi valeur constitutionnelle (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, Préambule de 1946, article 1er de la Constitution de 1958, voire " principes fondamentaux reconnus " par la loi du 9 décembre 1905, spécialement par son article 1er).

Des principes qu'elles posent, les lois de la République déterminent l'application dans l'enseignement et plus généralement dans la Fonction publique (article 17 de la loi du 30 octobre 1886 dite " loi Goblet " ; article 6 de la loi n°83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le " Titre 1 " du Statut général des Fonctions publiques " ; loi n°59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements

d'enseignement privés ; plus généralement aujourd'hui, Code de l'éducation résultant de l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000).

C'est à cet ensemble normatif que, statuant au contentieux le 2 novembre 1992 (décision Kherouaa et Mme Kachour et Balo et Mme Kizic, Rec. Page 389), le Conseil d'Etat s'est référé pour définir " le principe de la laïcité de l'enseignement public " comme " l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics ".

De ces textes fondamentaux se dégagent quelques certitudes.

Elles concernent d'une part le contenu de la liberté de conviction et l'un des aspects de celle-ci qui est la liberté religieuse. Elles concernent d'autre part le mécanisme des garanties qui assurent l'exercice effectif de ces libertés et qui, dans un Etat démocratique, mettent en jeu une responsabilité incombant à l'Etat ".

2. Le contenu des libertés reconnues

a. Contrairement à une formulation répandue, la religion ne saurait être cantonnée dans une " sphère privée ", dès lors que la République non seulement " assure la liberté de conscience " mais " garantit le libre exercice des cultes " (article 1er de la loi de 1905). La DUDH (article 18), le PIDCP (article 18) et la Convention européenne (article 9) visent de même clairement " la liberté de manifester sa religion [...] individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé ", notamment par des " pratiques " et non pas seulement par des " rites ".

Toutefois, alors que la liberté de conscience est absolue, la liberté des cultes (c'est-à-dire l'exercice public de la liberté religieuse) peut être limitée pour des motifs tenant à l'ordre public (même article de cette même loi).

Il est dès lors essentiel de préciser les motifs légaux de restriction de la " liberté de manifester sa religion " (article 9.2 de la Convention européenne) : ces restrictions doivent être " prévues par la loi ", elles doivent être " nécessaires[...] à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ", mais l'appréciation des nécessités de la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics doit se placer du point de vue d'" une société démocratique " (idem).

b. Aucune mesure de contrainte ne peut être prise qui porte atteinte à la liberté d'avoir une religion de son choix (article 18.2 du PIDCP) ; s'agissant de l'éducation des enfants, les Etats s'engagent à respecter la liberté des parents de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions (article 18.4 du PIDCP).

c. Les personnes appartenant à des minorités religieuses ne peuvent être privées du droit non seulement de pratiquer mais aussi de professer leur propre religion (article 27 du PIDCP) : le prosélytisme est un droit, ce qui n'empêche évidemment pas que l'exercice de ce droit puisse être limité en certaines enceintes dès lors que l'ordre public, la santé publique ou la " morale publique " l'exige " dans une société démocratique ".

d. Plus généralement, tout traitement différentiel des religions est évidemment prohibé comme discriminatoire (article 1er de la Constitution de 1958, article 14 de la Convention européenne, etc.).

3. Le " contrat social laïque "

Le régime applicable aux cultes depuis 1905 garantit pleinement le respect égal de la liberté de conscience aussi bien pour les croyants que pour les athées et les agnostiques, l'égalité entre les cultes et la neutralité de l'Etat, et notamment de ses services publics, à leur égard. En effet, l'Etat en France, adoptant un mode de relation avec les cultes fondé sur une séparation, s'est engagé d'un même mouvement à garantir le libre exercice par chacun des libertés publiques en jeu, organise les services publics (et plus particulièrement celui de l'enseignement) de manière à rendre possible la coexistence des convictions et pour cela met en œuvre une obligation de neutralité des agents de ces services publics.

Lorsque la République inscrit la laïcité à l'article 2 de la Constitution ou lorsqu'il en est fait mention au 13ème alinéa du Préambule, elle ne se met aucunement en retrait ou en opposition par rapport aux principes de protection de la liberté de conscience et de liberté des cultes. Elle constate seulement qu'il y a pluralisme de convictions ou de religions, qu'elle n'en favorise aucune et qu'elle se met en mesure de régler les problèmes de leur expression et de leur tolérance mutuelle. Bien sûr, nous Français savons qu'il a fallu bien des conflits et bien des armistices pour en arriver là, et à certains moments de cette histoire le terme de " laïque " désignait un camp. Mais nous n'en sommes plus là en ce qui concerne l'interprétation des principes qui nous gouvernent aujourd'hui, et c'est l'un des enseignements de l'analyse faite par le Conseil d'Etat dans son avis de 1989 sur le foulard que de rappeler que nous nous étions engagés par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme à protéger la liberté de pensée, de conscience et de religion et la liberté de manifester sa religion ou ses convictions individuellement et collectivement.

Mais, pour compléter immédiatement la référence à l'article 9 de la Convention, ces libertés doivent être assurées sous la seule réserve des restrictions prévus par la loi et nécessaires " dans une société démocratique " à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publics, de la morale ou des libertés et des droits fondamentaux d'autrui. Sans qu'il soit nécessaire de faire l'exégèse de ces termes, on voit bien que la laïcité apparaît comme le chemin que propose le droit français pour concilier les manifestations d'une liberté avec la vie en commun.

Les modes d'expression ou de manifestation ne sont uniformes ni partout, ni selon le message que l'on porte ni dans le temps, et il appartient dans certains cas aux pouvoirs publics d'assurer par des mesures proportionnées la coexistence. C'est pour cette raison que s'agissant du foulard la jurisprudence n'a pu valider des interdictions générales et absolues ; c'est pour cette raison qu'elle a procédé par interdiction si le refus d'ôter le foulard devenait une provocation troublant le fonctionnement normal de l'établissement scolaire. C'est pour cette raison que l'interprétation de la laïcité passe par une somme de cas particuliers et entraîne plus souvent qu'on ne le voudrait le recours au juge.

L'important est de constater que, dans le domaine qui nous intéresse, les droits de l'Homme impliquent à la fois la reconnaissance de principes, ici la liberté des convictions et de religion, et l'acceptation d'un système de garanties de ce libre exercice. Qui dit garanties implique exercice en commun et tolérant de libertés dont l'expression pourrait se révéler conflictuelle, et donc responsabilité pour un Etat respectueux des droits de l'Homme et pour cela porteur d'une exigence de neutralité et soumis au contrôle du juge.

Le classicisme de cette affirmation ne doit pas en réduire la portée La rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948 avait été précédée d'une réflexion philosophique sur le sens d'une telle déclaration organisée par l'UNESCO. Y participèrent de grands noms de l'époque, et on note d'ailleurs que le problème des relations entre le religieux et le séculier ne semble pas avoir beaucoup arrêté leurs discussions. En effet, ils étaient pleinement convaincus, et on trouve ceci dans la contribution de Jacques Maritain, qu'il était impossible de rechercher un texte commun sur le fond des grandes convictions qui se partagent l'humanité, mais qu'une déclaration était nécessaire et faisable pour organiser le vivre ensemble. Personne n'hésitait à l'époque à évoquer à côté de l'individu sujet des droits de l'homme la responsabilité éminente des Etats pour exercer les fonctions nécessaires à leur respect.

On arrive donc bien à l'idée que le mécanisme juridique qui fonctionne en France lorsqu'il y a controverse sur les manifestations de la liberté de convictions ou de religion n'est pas l'invention d'un moment, mais met en œuvre des éléments de raisonnement qui sont permanents : une liberté, sa manifestation, son pluralisme, la nécessité d'organiser la coexistence et la tolérance ; pour cela un responsable, des décisions à prendre dans des circonstances de temps et de lieu et un juge.

Fiche 2. France, Europe et laïcité

1. Diversité des régimes de rapports entre Etats et cultes en Europe

Il est clair, à supposer même que l'on ne considère que l'Europe occidentale, que la diversité des histoires nationales a produit une forte différenciation des régimes en la matière. La plupart des pays dans lesquels le catholicisme est resté dominant connaissent un régime concordataire (Italie, Espagne) que la France a pour sa part abandonné sous la IIIe République ; l'Europe " protestante " est marquée par l'organisation d'Eglises d'Etats, c'est-à-dire par le contrôle de chaque Etat sur " son " Eglise, ce qui est également le principe même de l'établissement historique de l'anglicanisme (et de même le monarque britannique est-il le protecteur de l'Eglise presbytérienne en Ecosse) ; les pays de tradition orthodoxe (Grèce aujourd'hui, Roumanie et Bulgarie dans la perspective d'un élargissement à court terme de l'Union européenne) éprouvent quant à eux des difficultés particulières à progresser sur la voie de la " sécularisation " (ce terme anglo-saxon n'étant pas l'exact équivalent en Europe " protestante " de ce que signifie " laïcité " en Europe " catholique ", mais renvoyant à une même exigence de séparation du politique et du religieux).

Il faut ajouter à cette césure historique majeure issue de la Réforme les avatars dus soit à des évolutions propres à tel pays (ainsi le canton de Genève a-t-il institué une séparation " à la française " alors que la Constitution fédérale suisse s'ouvre sur une référence chrétienne), soit précisément aux incidences du fédéralisme : les Länder " catholiques " du sud de l'Allemagne n'ont pas la même " sensibilité " à ces questions que les Länder du Nord (comme en témoigne le débat récent sur les crucifix dans les écoles bavaroises), d'où un régime de " corporations de droit public " qui s'applique aux différents cultes chrétiens, majoritaires comme minoritaires, selon les Länder ; en Suisse, les cantons alémaniques et les cantons romands sont eux aussi porteurs de traditions assez divergentes, même si les situations sont encore plus complexes (par exemple, les francophones qui ont constitué le canton du Jura l'ont fait aussi pour des raisons religieuses, étant majoritairement catholiques et se séparant du canton de Berne majoritairement luthérien) ; en Belgique, le poids du catholicisme en Flandre est aussi remarquable que celui d'une vigoureuse tradition laïque en Wallonie ; etc. Même des Etats

qui ne sont pas fédéraux mais " autonomiques " connaissent de ce fait une forte diversité interne en la matière (par exemple le Royaume-Uni, réunissant l'Angleterre et le pays de Galles à dominante anglicane, l'Ecosse à dominante presbytérienne et l'Ulster déchiré au point que l'on sait).

Ces particularismes ne traduisent pas des différences notables dans les rapports entre les Etats et les cultes, qu'il s'agisse d'organisation ou de financement. Mais on ne saurait adopter une vision figée de ces situations qui évoluent : le Portugal, en se libérant de la dictature salazariste, a séparé les communautés religieuses de l'Etat (article 41 de la Constitution de 1976) ; la Grèce vient de supprimer la mention de la religion sur les cartes d'identité ; quant à la Suède, elle a adopté en 2000 un modèle de séparation " à la française ".

On consultera avec intérêt le recensement établi par les services de documentation du Sénat des pratiques de cinq pays européens concernant le port des signes religieux à l'école : le port du foulard n'est prohibé par une norme générale dans aucun de ces cinq pays ; il est admis en Allemagne, au Danemark, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ; en Belgique francophone liberté de statuer est laissée aux établissements et les juridictions ont jusqu'à présent rejeté les recours contre des interdictions prononcées par les administrateurs de tel établissement. Il semble que certains pays ne connaissent pas de litiges à ce sujet ; par ailleurs le fédéralisme et la décentralisation pèsent aussi sur la diversité des solutions mises en œuvre en cette matière précise.

2. Singularité de la " laïcité instituée " française

Dans ce paysage européen bigarré, la solution française de 1905, sans être totalement isolée, est assez fortement spécifique en ce qu'elle institue une séparation stricte entre l'Etat et la religion historiquement dominante.

La faible connaissance des termes du compromis laïque de 1905 a été fortement soulignée lors de plusieurs auditions (Emile Poulat utilisant la forte expression d'" ignorance laïque "). Il est vrai que si la loi se réfère en son intitulé à " la séparation des Eglises et de l'Etat ", son contenu est loin de correspondre à cette annonce : il ne s'agit pas des Eglises mais des cultes (y compris non chrétiens) ; il ne s'agit pas seulement de l'Etat mais aussi des collectivités locales, si bien qu'il s'agit plutôt de la République que du seul Etat ; enfin, on peut douter qu'il s'agisse vraiment d'instituer une séparation stricte compte tenu notamment de la mise à disposition d'édifices entretenus par l'Etat, de l'existence de diverses modalités d'aide financière publique non seulement à l'enseignement confessionnel mais aussi, plus ou moins directement, de la construction de lieux de culte, voire d'un jugement porté par l'Etat sur les " bons " et les " mauvais " cultes à travers la notion floue de " secte " (Bruno Etienne). On serait dans ces conditions porté à qualifier plutôt le régime de 1905 de régime de " privatisation " ou de " libéralisation " que de " séparation " au sens strict du terme (Emile Poulat), ce qui nuance l'image d'une " exception française " en Europe.

Au demeurant, la laïcité, dans les débats français, a pu être qualifiée de " concept valise ", la référence à des principes intangibles pouvant conduire à méconnaître l'historicité du processus de laïcisation (Bruno Etienne). Un effort de précision oblige à distinguer entre plusieurs niveaux d'approfondissement de cette laïcisation : le fait que l'Etat cesse de faire référence à Dieu ; le fait qu'Etat et Eglises renoncent à la prétention de se gouverner l'un l'autre ; la garantie de la liberté de conscience qui est garantie par la Révolution française avec l'article 10 de la Déclaration de 1789 (Emile Poulat). D'un point de vue éthique, on peut

aussi chercher, au-delà de la version appauvrie de la laïcité qui se réduirait à un principe de neutralité, rechercher les valeurs qui fondent cette neutralité : tolérance, mais aussi une certaine conception de l'institution d'un ordre social et politique autour d'un principe d'autonomie, ce en quoi laïcité et démocratie se mêlent... si bien qu' " en ce sens toutes les démocraties modernes sont laïques " (Guy Coq).

Dans ces conditions, la singularité française concerne effectivement non l'ordre des valeurs mais celui des institutions, en raison d'une histoire spécifique bien connue qui a placé le législateur de 1905 devant un " héritage " (Emile Poulat).

3. Compatibilité du système français avec la jurisprudence européenne

La diversité, même relativisée, des expériences nationales pose évidemment la question des incidences de leur commune soumission (au-delà même des limites actuelles voire futures de l'Union européenne) à l'ordre juridique issu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme s'est étoffée au fil des années sans avoir encore tranché toutes les questions brûlantes. Elle affirme d'ores et déjà clairement :

- le caractère laïc des sociétés démocratiques européennes, la laïcité étant clairement affirmée comme " une valeur de la société démocratique " ;
- la protection de la liberté religieuse mais aussi le conditionnement de cette protection par le respect du principe de laïcité ;
- la compétence des Etats – avec la marge d'appréciation qui en découle – pour aménager le fonctionnement des services publics en conciliant respect de la liberté religieuse et exigences de l'ordre public, ce dernier devant cependant être apprécié dans le contexte d'" une société démocratique " ;
- la neutralité confessionnelle des agents publics (même si la rigueur des formulations, ou du moins la nature des motivations des décisions, peut varier d'une espèce à l'autre).

Il reste que la question la plus actuelle dans le débat français, celle du port de signes religieux par des usagers du service public d'enseignement, demeure pendante (deux affaires concernant des étudiantes turques étant en cours d'instruction au fond) et que les reports d'audiencement indiquent le caractère à la fois important et délicat de la jurisprudence en gestation. Il est cependant hors de débat que la Cour continuera à prêter une grande attention à la proportionnalité des restrictions de la liberté aux risques de troubles à l'ordre public dans chaque espèce qui lui est soumise.

Il est en tout cas certain que le système français de " laïcité instituée " est en lui-même parfaitement compatible (comme l'est d'ailleurs aussi le modèle de l'Etat confessionnel) avec l'ordre juridique de la CEDH, et que la République française peut comme tout Etat user de son pouvoir normatif, et notamment législatif, pour organiser la coexistence de la liberté religieuse et de l'ordre public, c'est-à-dire très exactement pour mettre en œuvre le principe de laïcité.

L'équilibre vers lequel semble s'orienter la jurisprudence de la Cour pourrait être caractérisé de la manière suivante (à partir notamment de la décision de principe " Kokkinakis c/Grèce " du 25 mai 1993).

Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique. Elle figure dans sa dimension religieuse parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme clairement conquis depuis des siècles consubstantiel à pareille société.

Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît notamment celle de manifester sa religion. Le témoignage en paroles et en actes se trouve lié à l'existence de convictions religieuses.

Aux termes de l'article 9, la liberté de manifester sa religion ne s'exerce pas uniquement de manière collective, en public, et dans le cercle de ceux dont on partage la foi ; on peut s'en prévaloir individuellement et en privé; en outre elle comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un enseignement sans quoi du reste la liberté de changer de religion ou de conviction consacrée par l'article 9 risquerait de demeurer lettre morte.

Mais toujours selon l'article 9, il est constaté de la sorte que dans une société démocratique où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et d'assurer le respect des convictions de chacun.

On voit donc que si la liberté de manifester ses convictions est reconnue elle s'accompagne d'une protection relative qui implique une marge nationale d'appréciation.

La jurisprudence européenne a donc dû aborder le terrain sensible de la description des convictions, religieuses ou non qui méritent cette protection et chemin faisant affirme, au nom du pluralisme, la liberté d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (arrêt *Buscarini et autres contre Saint-Marin* du 18 février 1999). L'Etat ne saurait donc imposer aux parlementaires l'obligation de prêter serment sur les Evangiles.

Les Etats peuvent ainsi légiférer sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes. On trouve donc une réflexion sur le prosélytisme. Celui-ci peut se traduire dans la tenue vestimentaire, et justifier une réglementation par une université laïque turque qui interdit à une étudiante de faire figurer le foulard sur la photo qu'exige l'administration universitaire (décision *Karaduman contre Turquie* du 3 mai 1999).

Dans l'affaire *Dahlab contre Suisse* du 15 décembre 2001, la Cour valide l'interdiction pour une institutrice de porter le foulard pendant le service : même si la motivation de la décision souligne, au titre des circonstances de l'espèce, le jeune âge des enfants en cause, elle comporte la formulation suivante qui se situe clairement sur le plan des principes : " il semble difficile de concilier le port du foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves ".

On relèvera aussi que le refus d'accorder une dispense d'assiduité le samedi peut être justifié par la sauvegarde du droit à l'instruction de l'enfant, de même que classiquement la protection de l'ordre et de la santé, comme s'agissant d'un Sikh britannique qui refusait de porter le

casque en moto la sécurité est une justification légitime des limitations apportée à une manifestation de sentiments religieux.

Enfin, la Cour vient d'admettre la compatibilité à la Convention de la législation irlandaise excluant la diffusion de tout message d'information religieuse sur les ondes des radios publiques et privées (arrêt Murphy contre Irlande du 10 juillet 2003). La Cour accorde une attention particulière à la division religieuse de l'Irlande du Nord, à l'hypersensibilité de la population à l'égard des questions religieuses, au fait que la diffusion d'annonces religieuses pourrait être assimilée à un prosélytisme. Cette solution tient évidemment compte du fait que le régime de l'audiovisuel ouvre d'autres possibilités d'expression suffisamment larges et variées pour que la restriction validée soit jugée proportionnée aux difficultés auxquelles il s'agit de faire face. On remarque aussi qu'un régime d'autorisation entraînerait pour les autorités la tâche impossible de trier les messages religieux et profiterait surtout à la religion dominante, entraînant une rupture d'égalité. Mais surtout la Cour tire argument de l'absence de consensus entre les pays européens sur la question litigieuse.

C'est sans doute dans ce contexte qu'il convient d'interpréter l'opinion récemment émise par un vice-président français de la Cour de Strasbourg, selon laquelle le principe de l'intervention d'une loi relative au port de signes religieux dans les enceintes scolaires ne serait pas en lui-même incompatible avec la protection de la liberté religieuse par la Convention européenne. Bien entendu, ne serait-ce qu'en raison de l'obligation de réserve qui pèse sur les magistrats de la Cour, on ne saurait en déduire aucune indication fiable sur ce que serait la position de la Cour relativement à tel ou tel contenu (au demeurant encore hypothétique) d'une éventuelle loi, d'autant plus que la question de n'a encore, on l'a vu, fait l'objet d'aucune décision concernant les vêtements portés par les élèves dans l'enceinte des établissements. Mais il est certain que les Etats disposent d'une marge d'appréciation non négligeable, dans les limites posées par les articles 9 et 14 de la Convention et sous le contrôle des juges européens et nationaux : marge de liberté non négligeable laissée aux Etats dans la fixation de normes législatives, vigilance de l'analyse de proportionnalité dans le contrôle des mesures d'application, telles paraissent être les orientations essentielles de l'état actuel de la jurisprudence européenne.

4. Convergences autour d'une " laïcité culturelle " européenne

L'expression de " laïcité culturelle " a été utilisée depuis plusieurs années pour désigner un ensemble de principes et de garanties commun à tous les Etats membres de l'Union européenne : garanties de la liberté de conscience, de la libre expression religieuse y compris dans l'espace public (et notamment de la liberté des cultes), égalité entre croyants et non-croyants, égalité entre croyants des différents cultes, égalité (dans une mesure forte mais pas toujours intégrale) entre cultes, neutralité (avec la même nuance) de l'Etat au regard du financement des cultes (on notera par exemple que contrairement à une opinion répandue les citoyens allemands ne sont jamais contraints de payer un impôt destiné au financement d'un culte, mais décident librement soit de financer le culte de leur choix soit de payer à l'Etat un impôt abondant des crédits affectés à l'action sociale). En d'autres termes, les atteintes à la liberté de conscience et de culte sont rarissimes dans l'Union européenne, et les discriminations religieuses exceptionnelles.

L'absence d'incompatibilité entre les différents modèles institutionnels de relations entre Etats et cultes (issus des histoires nationales en Europe) et l'ordre juridique dont la Cour de

Strasbourg est la gardienne témoinne à l'évidence de la solidité de ce fonds commun européen non seulement de valeurs (éthiques) mais aussi de principes (juridiques).

On peut dès lors soutenir que si les arrangements institutionnels restent très divers et le demeureront sans doute encore longtemps, la garantie des droits et les principes fondamentaux font l'objet d'une forte convergence. Si l'on ajoute que les problèmes les plus actuels (par exemple la question de l'égalité de traitement du culte musulman et des autres cultes) se posent avec la même acuité et souvent dans les mêmes termes d'un pays à l'autre, on mesure à quel point l'image d'une France îlot de laïcité dans un océan clérical relève de la caricature engendrée par l'ignorance de l'étranger.

Fiche 3. L'épreuve des faits

1. Laïcité et Nation

Il est essentiel de se rappeler que le compromis de 1905 était historiquement situé, à la fois par rapport au contexte national français et par rapport à un certain état du monde.

Sur le premier plan, on n'insistera pas sur le long affrontement entre l'Eglise catholique et le corpus républicain issu de la Révolution française. Après des phases de fortes tensions (encore en 1904 sous le gouvernement Combes), c'est une majorité pacificatrice qui se dégage autour d'Aristide Briand et de Jean Jaurès, qui exprime une alliance entre " libres penseurs ", protestants et juifs (avec le concours de quelques " catholiques éclairés ") cherchant à mettre un terme à l'affrontement autour de la question religieuse par l'affirmation d'un vivre ensemble laïque. L'expérience historique de 1905 est ainsi un exemple de fécondité de la solution laïque pour sortir démocratiquement de conflits longs et souvent violents, exemple dont la pertinence est loin d'être épuisée aujourd'hui.

En revanche, il est clair qu'en 1905 l'Islam est absent de la négociation de ce compromis laïque, non que la France ne compte pas de musulmans (Edouard Herriot, en 1924, présente la République française comme la seconde puissance musulmane du monde...) mais parce que les colonisés ne sont pas citoyens. On ne saurait oublier à ce propos que l'" Empire français " - et même, en Algérie, la République - ont ethnicisé les différences religieuses : tout " indigène " algérien était réputé musulman (au point d'engendrer la remarquable catégorie administrative des " musulmans chrétiens "...) afin d'éviter l'égalité dans la citoyenneté. Nous devons, pour comprendre certaines réactions actuelles, garder en mémoire l'incidence de ce qui a été fait au nom de la France pendant la période coloniale (Jacques Ribs).

Enfin, dans la France de 1905 et des décennies qui suivirent les transmissions de valeurs par des institutions privées fonctionnent encore efficacement, qu'il s'agisse du modèle familial traditionnel, des éducations religieuses pour une part importante de la population ou encore des organisations fédératrices (mouvements d'éducation populaire, organisations associatives, syndicales et politiques). C'est ce qui permettait notamment à Jules Ferry, dans sa célèbre lettre aux instituteurs, de leur demander de s'arrêter au seuil de ce qui relevait de la conscience des " pères de famille ", la " morale de nos pères " étant enseignée ailleurs qu'à l'école même si l'instruction civique pouvait y contribuer par l'inculcation d'un fonds commun de " religion civile " laïque.

Sur le plan international, le début du XXe siècle est marqué par la continuation voire le renforcement de l'expansion du mouvement des nationalités, par le règne de la souveraineté

étatique comme principe incontesté de structuration de l'ordre international et enfin par la centralité des puissances européennes (coloniales) à l'échelle planétaire : les valeurs de l'Europe dominant, et la Nation est le cadre " naturel " de leur déploiement.

C'est l'ensemble de ce contexte qui a aujourd'hui profondément changé.

Sur le plan mondial, les souverainetés nationales sont à l'évidence débordées par les flux transnationaux de la " globalisation " ; de plus, les grandes nations européennes ne sont plus que des puissances moyennes, et l'Europe a perdu sa centralité mondiale, ce qui a conduit dès 1948 à tenter de définir une approche universaliste qui se distingue de la spécificité européenne sans pour autant s'en détacher principiellement. Les Etats européens sont ainsi confrontés simultanément à un recul considérable de leur puissance relative (dans l'ordre externe mais aussi, on va le voir, dans l'ordre interne) et à une contestation relativiste des valeurs des droits de l'Homme (dont la laïcité) dénoncées par certains comme masque d'une domination post-impériale. Que cette contestation puisse et doive être réfutée ne retire rien à la réalité de la pression qu'elle exerce, et explique que les modèles historiques nationaux en Europe puissent se sentir parfois sur la défensive sinon menacés par de dangereuses irruptions. De ce point de vue, il est certain que la répétition de crises violentes survenant dans des pays à référence musulmane ou plus largement dans un Moyen-Orient vu historiquement comme une " terre d'Islam " (Iran en 1979, Liban dans les années 1980-1990, Algérie depuis 1992, conflit israélo-palestinien depuis des décennies, et depuis 2001 " mondialisation " du terrorisme sous la bannière d'Al Qaida) développe l'image – très fortement médiatisée et souvent très abusivement simplifiée – d'une menace " islamiste " mondiale qui prépare l'opinion à admettre sans même en prendre nécessairement conscience la thématique d'un " clash de civilisations " entre " l'Occident " et un Orient qu'il voit comme " islamique ".

Il n'en est que plus regrettable que soient parfois méconnues les aspirations à la démocratie, aux libertés et aux droits de l'Homme qui se manifestent aujourd'hui au Maghreb, tout particulièrement en Tunisie et au Maroc (Françoise Hostalier).

Quant à la société française, on voit bien qu'aujourd'hui l'affrontement historique entre République et Eglise catholique est derrière nous, attestant la remarquable réussite du compromis laïque de 1905. En revanche, les migrations post-coloniales prolongées par le " regroupement familial " ont installé en métropole la religion qui n'était auparavant que celle des " colonisés ", bouleversant le tissu concret de la " Nation " française : les descendants d'immigrés ayant très majoritairement la nationalité française, la logique traditionnelle d'ethnicisation, de communautarisme colonial, longtemps pratiquée outre-mer ne peut plus être assumée de manière compatible avec les principes de la République. Pour autant, cette logique peut rester menaçante dans l'inconscient collectif, d'où le paradigme dangereux de l'" identité française " menacée, manipulé notamment par l'extrême droite (Dominique Wolton).

L'acclimatation de ce pluralisme culturel très renforcé est d'autant plus délicate que l'augmentation de la diversité du paysage (mosquées, foulards, jeûnes, habitudes alimentaires, etc.) coïncide historiquement avec le recul du " modèle républicain " devant la version " libéraliste " de la mondialisation (recul non seulement de la souveraineté nationale mais du pouvoir interventionniste de l'Etat-Nation, des monopoles publics, du secteur public et du service public devant l'espace concurrentiel et marchand transfrontières). La Nation " à la française " est ainsi remise en question sur plusieurs fronts simultanés.

Enfin l'augmentation de l'" individualisation, dont les événements de mai 1968 ont été un spectaculaire révélateur, a retiré leur efficacité aux transmissions traditionnelles de valeurs (familles, Eglises, organisations collectives diverses), les individus jaloux de leur autonomie se défiant des contraintes et des engagements. La charge de " socialisation civique " qui pèse sur l'Ecole s'en trouve accrue d'autant, alors qu'elle se trouve de surcroît à contre-courant des valeurs dominantes d'individualisme compétitif et matérialiste/marchand (Guy Coq).

C'est dans ce contexte bouleversé que la question des signes religieux à l'école offre un terrain symboliquement central (l'Ecole cœur historique de la construction républicaine) à l'émergence de tensions et à l'expression de désarrois très compréhensibles.

D'où la nécessité de sérier les problèmes, et en particulier de ne pas lier entièrement les thématiques de la laïcité et de la Nation, ne serait-ce que pour ne pas faire porter à la première toutes les difficultés de la seconde (Olivier Abel). Même si elles ont eu de toute évidence partie liée dans le contexte historique français et s'il n'y a aucune raison pour répudier dans son principe cette liaison symbolique, la question se pose aujourd'hui dans un cadre européen et dans un contexte de migrations encore plus large (pour l'essentiel euro-méditerranéen). Faire dans ces conditions peser sur le débat laïque toute la charge émotive qu'entraîne le recul des souverainetés nationales serait générateur et d'une grande injustice (ce n'est pas la visibilité plus forte de l'Islam mais l'influence croissante des marchés mondiaux qui menace aujourd'hui l'espace historique de structuration de la citoyenneté) et d'échec inévitable (aucune mesure limitée à la question des rapports entre espace public et religions ne saurait à elle seule résoudre l'essentiel de ce qui fait problème).

La réflexion sur certaines expériences passées (Empire austro-hongrois, Empire ottoman) ou présentes (Turquie, Tunisie), qui a été par moments effleurée lors des auditions, est ici riche d'enseignements : un certain " monisme républicain " (Olivier Abel) peut s'imposer au détriment de la démocratie et, faute de respecter suffisamment cette dernière, ne saurait être qualifié de laïque dès lors qu'il reposerait sur la contrainte autoritaire et non sur la volonté générale. L'affrontement entre autoritarisme politique (brandissant le drapeau de la souveraineté nationale/étatique) et communautés religieuses, tel que l'Iran l'a connu avant 1979, ouvre ainsi la voie à une polarisation très favorable aux mouvements politico-religieux " victimisés ", c'est-à-dire à la pire négation de la laïcité. On mesure ici l'importance de l'exigence formulée notamment par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales d'une vision de l'ordre public " dans une société démocratique " : les Nations ne peuvent affronter les défis de l'heure dans une perspective laïque qu'au prix du maintien scrupuleux de cette exigence.

2. Laïcité et enseignement

La focalisation du débat sur l'Ecole est à la fois aisément explicable et tout à fait légitime: non seulement il s'agit à l'évidence d'une sorte de lieu symbolique central de la laïcité, pour des raisons à la fois historiques et consubstantielles au concept lui-même, mais il est clair que le service public scolaire est aujourd'hui en première ligne dans le traitement des inégalités sociales, des ségrégations territoriales et de la diversité culturelle, alors que bien d'autres services publics sont nettement moins présents voire défaillants et que bien des politiques publiques sont en échec face à des situations d'exclusions et de discriminations qui compromettent souvent la crédibilité des discours républicains (Dominique Wolton).

Pour autant, le débat sur l'école, nécessaire, n'est pas suffisant, d'abord parce que les difficultés que rencontre ce service public (importance des situations d'échec, inégalités devant l'éducation, phénomènes de violences) sont loin de se résumer à la question des principes laïques et notamment du traitement du port de signes religieux, et aussi parce que la question des signes religieux ne se pose pas qu'en milieu scolaire. On remarquera à cet égard le contraste entre la visibilité croissante de ces signes dans les lieux publics et la décroissance du nombre de cas litigieux dans les établissements scolaires, le premier phénomène semblant rendre la prise de conscience du second plus difficile. En toute hypothèse, ce n'est pas seulement l'école, mais la République dans son ensemble, qui est laïque, aux termes de l'article 1er de la Constitution. Et il serait vain de demander à l'école et aux enseignants de résoudre à eux seuls l'ensemble des questions sociales et culturelles qui constituent l'arrière-plan, voire l'essentiel, du sujet.

Le groupe de travail, à travers une série d'auditions, a pu recueillir de précieux éclairages sur le " terrain " actuel.

L'état des lieux est d'abord celui du droit et des politiques publiques. On y repère clairement le passage d'une " laïcité d'abstention " à une laïcité " de facilitation du pluralisme " (Bernard Toulemonde, commentant notamment l'article L.141-2 du code de l'éducation). Tel est notamment l'esprit de la loi de 1989 et de ses décrets d'application intervenus en 1991 concernant les droits et libertés des élèves, certes bornés par un régime d'autorisation et par l'interdiction des débats politiques : l'idée sinon d'une " démocratie scolaire " du moins de l'importance de l'apprentissage de la démocratie par la pratique dans l'Ecole (Francine Best) inspire manifestement cette évolution, comme la définition de l'" Education civique, juridique et sociale " (ECJS) comme d'une matière qui doit être traitée sous la forme de débats (Bernard Toulemonde).

Mais les faits sont souvent en décalage avec ces normes et ces intentions : le bilan de l'ECJS est contrasté selon les établissements ; l'ignorance du cadre juridique est parfois très grande y compris dans les équipes administratives qui gèrent les établissements scolaires ; en particulier, l'état des règlements intérieurs des établissements fait apparaître que la proportionnalité des sanctions, si essentielle notamment au regard de la jurisprudence européenne, n'est pas toujours assurée. Enfin, le modèle d'organisation scolaire traditionnel peine parfois à intégrer dans son fonctionnement pratique d'une part les conséquences de l'éducation de masse (Bruno Etienne), d'autre part l'idée de la nécessaire gestion des contradictions par le dialogue, certes infiniment plus délicate que le refoulement desdites contradictions à l'extérieur des établissements, mais lorsque ces contradictions traversent la réalité de la population scolaire ce refoulement est impraticable et le dialogue indispensable (Françoise Lorcerie).

Apparaissent ainsi deux demandes fortes, deux besoins qu'il est urgent de satisfaire. Il s'agit d'une part du soutien dont manquent trop souvent les enseignants, en général en première ligne là où d'autres institutions patinent : faire confiance à l'Ecole publique (comme lieu d'expérimentation de la socialisation) et à ses maîtres, leur donner les moyens (notamment en termes de formation : voir ci-après fiche 4) d'une tâche presque toujours très délicate, est le préalable à toute crédibilité d'un discours normatif (Dominique Wolton). Mais il s'agit aussi de la nécessité d'aider l'institution scolaire à gérer les contradictions, à utiliser dialogues et médiations qui, d'ores et déjà, permettent de résoudre loin des médias la grande majorité des cas litigieux : " aller vers ce qui nous unit " suppose pédagogiquement, aujourd'hui plus que

jamais, de " travailler sur ce qui peut nous différencier " pour éduquer au dialogue, au respect mutuel et assurer l'apprentissage des valeurs communes (Françoise Lorcerie).

Il ressort de ce tour d'horizon une vision plutôt constructive de la capacité du système scolaire à s'adapter aux évolutions actuelles. Ceci suppose qu'il soit tiré pleinement parti d'institutions et de méthodes qui existent et d'une expérience éprouvée des rapports avec les adolescents. Comme il a été souligné de plusieurs côtés, il s'agit de passer d'une laïcité d'abstention à une appréhension plus claire d'une situation qui a évolué et implique un apprentissage de différences ; or l'égal respect des croyances suppose à la fois que celles-ci soient mieux connues, ce qui passe par un enseignement du fait religieux, mais aussi que les raisons d'être d'une neutralité que les maîtres s'imposent à eux-mêmes soient expliquées. Ceci fonctionne lorsque les institutions scolaires fonctionnent. La qualité et la clarté des règlements intérieurs, la réalité des institutions démocratiques à l'école, le rôle de l'enseignement philosophique, de l'instruction civique, le respect par les autorités extérieures à l'établissement qu'il s'agisse de la hiérarchie ou du juge d'arbitrages rendus par les chefs d'établissements qui ont la responsabilité d'apprécier au mieux les situations locales, autant de conditions qui expliquent pourquoi dans une grande majorité de cas les difficultés se résolvent avant que l'on n'en parle.

L'importance de cet aspect actuel de la mission de l'école n'échappe à personne. Le message va bien au-delà des questions traitées puisqu'il en résulte aussi une pédagogie des droits et obligations qui permettent d'abord d'utiliser ensemble les services publics, mais aussi dans l'espace public de vivre ensemble. Mais il s'agit évidemment d'un travail de longue haleine qui implique que la société exprime d'une manière ou d'une autre sa confiance dans le corps enseignant.

3. Laïcité et Islam

Il serait vain de biaiser sur la place centrale de l'Islam dans les interrogations et les débats actuels. Bien des facteurs d'interrogations sont aisément repérables :

- ce culte n'a pas été partie au compromis de 1905 dès lors que ses fidèles se voyaient alors dénier toute citoyenneté par la République ;
- le regroupement familial consécutif aux migrations post-coloniales a fait émerger une visibilité nouvelle de l'Islam génératrice d'incompréhensions ;
- en même temps, l'effondrement de la tradition orientaliste a contribué à une méconnaissance abyssale de la réalité de l'Islam aujourd'hui (Mohammed Arkoun) ;
- les incompréhensions et les craintes suscitées dans l'opinion par des conflits violents situés en terres d'Islam et impliquant des acteurs musulmans (Algérie, Liban, Palestine, Afghanistan, voire Tchétchénie) alimentent, sur ce fond d'ignorance, des visions fantasmatiques et une présomption de dangerosité (amalgame fréquent et rarement conscient entre " islamique ", " islamiste ", " terroriste ", ou encore entre " fondamentaliste ", " intégriste " et " terroriste ") ;
- à l'évidence, le fait que la majorité des musulmans de France soient issus de l'immigration (et de pays anciennement colonisés par la France) et résident dans des quartiers dits " sensibles " renforce ces craintes et ces images de dangerosité (amalgame, cette fois, entre " immigration ", " insécurité " et " islamisme ") dès lors que les inégalités et les discriminations sociales, territoriales, culturelles et religieuses se conjuguent voire se potentialisent réciproquement. On peut à cet égard s'interroger sur la compatibilité avec les principes de 1905 d'un certain interventionnisme des autorités étatiques dans la désignation de personnes

représentatives du culte musulman en France (Guy Coq), qui répond sans doute plus à des logiques d'ordre public qu'à des préoccupations d'organisation de la laïcité républicaine ;

cette même histoire, qui n'est pas toujours fortement transmise dans le cadre familial et est insuffisamment enseignée, pèse sur les jeunes des milieux issus de l'immigration et rend plus insupportables à leurs yeux les difficultés spécifiques rencontrées par les musulmans dans ce pays (Stéphane Hessel).

Les auditions ont permis au groupe de travail d'entrouvrir une réflexion, dont il serait indispensable qu'elle puisse se poursuivre, sur les malentendus et l'irrationalité qui s'expriment dans les débats actuels.

Pour illustrer ce point, il est sans doute possible d'affirmer sans connaissance particulière de la religion musulmane que le port du voile par les femmes n'est pas littéralement prescrit par le Coran. Mais ceci ne permet pas d'appréhender même de l'extérieur la manière dont une personne de religion musulmane conçoit ses obligations ni d'éviter de confondre ce qui est phénomène religieux et ce qui impliquerait une connaissance des civilisations méditerranéennes.

Il a été souligné avec force :

- l'importance de la dimension historique, et notamment d'une part de l'étude du décalage qui s'est opéré à partir du XIII^e siècle entre sociétés européennes et sociétés à référence musulmane (Mohammed Arkoun), d'autre part de la mesure des incidences du traitement de l'Islam lors de la période coloniale par la République (Françoise Lorcerie, Dominique Wolton, Bruno Etienne) ;
- la diversité des sociétés qui se réfèrent à l'Islam, des signifiés portés par le voile (Olivier Abel) et plus généralement l'absence d'orthodoxie en Islam qui laisse place à une grande diversité d'interprétations renforcée aujourd'hui par l'individuation, donc à des revendications au nom d'une figure de l'"individu croyant" (Françoise Lorcerie) ;
- la complexité pour ceux qui n'ont jamais eu l'occasion de les étudier des interprétations de la règle, du droit et des rapports entre religion et Etat dans le cadre de la culture musulmane (Mohammed Arkoun).

On manque de repères pour comprendre ce que signifient ces références pour tous les jeunes formés à l'école laïque et qui n'ont jamais manifesté un sentiment de contradiction. D'ailleurs, lorsque la question est posée à des musulmans, il est fréquemment posé comme règle que l'on doit respecter la loi du pays où l'on vit.

Il est en outre évident que le temps n'a pas joué sur une aussi longue durée pour la religion musulmane que pour les autres religions qui s'expriment en France ; il n'y a dès lors pas d'alternative à l'approfondissement des échanges et des connaissances.

4. Laïcité, cultures et question sociale

Il est à la fois difficile et nécessaire de ne pas confondre les expressions religieuses avec les signes culturels et les affichages identitaires plus larges. En outre, sous les signes religieux se posent très fortement des questions sociales en attente de traitement plus efficace que ce ne fut le cas jusqu'à présent.

S'agissant de la distinction entre le religieux et le culturel, les auditions ont d'abord permis de mesurer le décalage entre une certaine homogénéisation des comportements culturels, qui traduit un succès de l'intégration, et des " affichages identitaires " qui ne doivent être pris que pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des " conduites de minoritaires " sur le mode de l'" affirmation/revendication " de racines et d'appartenances (Françoise Lorcerie). Ainsi peut se lire, selon les situations, la pluralité des signifiés d'un " signe " religieux (Olivier Abel), tantôt porteur d'une interprétation des obligations religieuses, tantôt d'une affirmation de fidélité à des origines et à une culture non réductible à une religion, tantôt encore d'une provocation dont les mobiles peuvent être eux-mêmes fort variables, tantôt enfin indicateur d'une pression de l'entourage qui appelle alors intervention protectrice des droits des intéressées.

L'examen de ces questions est d'autant plus délicat qu'il met en jeu non seulement des convictions profondes chez les personnes visées par d'éventuelles interventions administratives mais aussi des interrogations et des doutes qui peuvent traverser les fonctionnaires confrontés ainsi au " traitement du sacré " dans l'exercice de leur mission de service public, ce à quoi ils se sentent souvent bien peu préparés (Emmanuel Jancovici).

Enfin, il est clair que dans nos sociétés fortement " médiatisées " la marge entre l'" acceptable " et le " provocant " peut aisément varier selon les observateurs, les instrumentalisation et les contextes.

Il serait en tout cas contre-productif de grossir des phénomènes politico-religieux marginaux que certains cherchent à exploiter alors que la situation d'ensemble autorise en réalité un certain optimisme (Jacques Ribs).

S'agissant ensuite des questions sociales sous-jacentes, on voit bien notamment à propos des problèmes de fonctionnement de l'institution scolaire que les actions de rétablissement de l'égalité (dont la qualification de " discrimination positive " n'aide pas à comprendre la logique) signalent par leur nécessité même les difficultés de mise en œuvre de l'égalité républicaine (Bruno Etienne). Les tensions et affichages " identitaires " ne peuvent se lire indépendamment des phénomènes de concentration d'inégalités qui frappent certains quartiers voire plus globalement certaines banlieues, l'empilement de discriminations (sociales, racistes, territoriales, religieuses) alimentant efficacement les contestations communautaristes éventuelles du modèle républicain : le racisme et le sexisme pèsent très lourd dans le paysage quotidien (Monique Lellouche). Une histoire de la ville (Olivier Abel) serait ici d'une grande utilité pour la compréhension des affrontements symboliques.

La prise en compte de ce contexte social souvent explosif aide également à lire la dynamique d'affrontements symboliques entre " majoritaires " et " minoritaires " (Françoise Lorcerie) qui constitue un défi à la problématique d'égalité et de laïcité. Elle conduit enfin à prendre la mesure des limites du seul recours au droit : quels que soient les mérites d'un texte normatif, il ne saurait lever par lui-même ces obstacles à l'effectivité de l'application de la " solution laïque " (Emile Poulat).

Il convient cependant de noter que cette " solution laïque " reste, aujourd'hui plus que jamais, la seule alternative à la violence et aux affrontements communautaires, la seule voie de gestion de la diversité dès lors qu'elle n'est pas déformée par une interprétation uniformisatrice incompatible avec le respect des consciences. Et, au milieu d'énormes difficultés, cette " solution laïque " continue à irriguer la société française, grâce à

l'engagement d'enseignants, de fonctionnaires et de citoyens auxquels hommage doit être rendu compte tenu des conditions dans lesquelles ils persistent à faire vivre ces valeurs.

5. Laïcité et égalité des sexes

Tout ce qui vient d'être dit sur l'importance de mieux comprendre le contexte social du débat ne doit pas occulter une autre dimension. Il s'agit de l'égalité des sexes et des responsabilités incombant à l'Etat et au service public pour faire respecter et promouvoir cette égalité.

De nombreux jeunes, filles et garçons, scolarisés, à l'université, usagers des services et des loisirs, sont parfaitement à l'aise dans des établissements qui n'admettent aucun signe distinctif propre aux filles. Le fait qu'ils considèrent cet état de choses comme allant de soi et n'ont pas à le manifester ne donne pas moins de valeur à leur opinion. Qui plus est, des jeunes filles qui souhaitent en rester là aimeraient être à l'abri d'une évolution des comportements qui pourrait s'assimiler à une pression. Or l'école est aussi un lieu pour exprimer sa liberté et un apprentissage d'attitudes futures. Cette liberté doit être autant protégée pour celles qui n'éprouvent pas le besoin d'explicitement de manière visible les convictions qui sont les leurs que pour celles qui, dans le respect de la liberté d'autrui, donnent à leur conviction une forme plus explicite.

La CNCDH se doit de veiller, dans ces affaires, à la prise en considération des points de vue qui ne s'expriment pas explicitement parce qu'il n'y a, aux yeux des intéressées, pas de débat. Il faut au surplus de toute évidence respecter dans la mission des services publics l'obligation, de valeur constitutionnelle, qui consiste à promouvoir l'égalité des sexes.

Fiche 4. Démarches laïques

1. Laïcité et responsabilités

La laïcité suppose par construction une mise à distance par rapport à ses propres croyances, un recul critique, une sorte d'éthique de la responsabilité : de toute cette démarche ni les normes ni les procédures contentieuses ne sauraient dispenser l'ensemble des acteurs.

D'où l'importance essentielle, surtout sur le terrain d'institutions éducatives, du dialogue, des médiations, de la recherche commune de solutions laïques préventives de conflits. On ne saurait se représenter un simple face à face des enseignants et des élèves en ignorant que l'Ecole est par construction un espace de médiation, voire une " clef de voûte " par rapport aux tensions au sens où l'entend Claude Lefort, et qu'elle ne peut dès lors jouer son rôle que dans une atmosphère de confiance fondant une reconnaissance réciproque (Jean-François Six).

Mais il est clair que rappeler cette nécessité suppose que les protagonistes du " terrain " ne soient plus livrés à eux-mêmes face à des situations souvent très difficiles : il est urgent d'apporter aux équipes éducatives le soutien qui leur fait en général cruellement défaut (Francine Best). Il s'agit ici non seulement de moyens d'encadrement et d'outils pédagogiques mais également et d'abord de formation au traitement de ce type de situations (voir ci-après point 4) et à la matière elle-même (les recommandations du rapport de Régis Debray sur l'enseignement du fait religieux ouvrant ici une perspective féconde).

Il s'agit tout autant du soutien par l'encadrement administratif et par la hiérarchie, les situations étant à cet égard fortement variables d'un établissement à l'autre. On peut faire l'hypothèse que la demande de normes est d'abord celle d'une politique pédagogique et administrative cohérente et protégée de toute instrumentalisation partisane, sans laquelle la plus claire des lois reste caudex sur une jambe de bois.

Les auditions sur l'état actuel des pratiques (en particulier l'exposé de Francine Best) ont permis de prendre la mesure de l'importance de ce travail de médiation qui permet souvent de désamorcer les tensions et d'éviter des conflits : même si les chiffres varient quelque peu, il est incontestable que le nombre de cas litigieux (de port de foulards ou de voiles dans les établissements scolaires) est extrêmement limité au regard du nombre de jeunes filles scolarisées et, dans les dernières années, en voie non d'augmentation mais de diminution, ce qui indique l'efficacité du dialogue et des médiations.

Pour autant, les difficultés rencontrées dans cette tâche par les autorités concernées, notamment par les équipes de gestion des établissements scolaires, et par les enseignants, ne sauraient être sous-estimées et appellent un soutien qui passe par le rappel des normes, la diffusion de leur connaissance (souvent très insuffisante), la réaffirmation de l'obligation pour chacun (individus, groupements, confessions, mais aussi autorités et agents publics) de respecter le système de garanties des droits qui constitue le " contrat social laïque " et qui s'impose à tous. La responsabilité de ces rappels et de l'éducation des acteurs incombe à la fois aux autorités gouvernementales et administratives, aux enseignants, aux communautés religieuses et aux mouvements philosophiques, aux organisations d'éducation populaire, etc.

Il est clair que le maintien de l'esprit de 1905, c'est-à-dire de la gestion d'un espace commun dans le respect mutuel et à égalité de droits, suppose que chacun fasse effort sur lui-même – ce qui est la démarche laïque par excellence – pour dominer des réactions de crispation ou de rejet. La médiatisation des incidents, la préférence pour les paroles provocatrices qui font monter l'audience (Mohammed Arkoun), n'aident ni à entendre les voix de la raison ni à repérer les procédures qui permettent de faire triompher les solutions de " paix laïque ". Plus généralement, la mondialisation de l'information et de la communication produit parfois de véritables " moments d'hystérie " et en tout état de cause oblige chacun à se confronter à la proximité d'un autrui différent, au risque de réactions identitaires provoquées par des déstabilisations culturelles et anthropologiques (Dominique Wolton). Il n'est que plus important de rappeler que la concorde laïque repose sur la gestion commune d'espaces de citoyenneté, guidée par l'usage commun de la raison.

2. Laïcité et service public

Une ligne de clivage fondamentale doit être clairement réaffirmée, qui passe en la matière entre agents et usagers.

Comme l'ont constamment affirmé tant la jurisprudence du Conseil d'Etat (Bernard Toulemonde : le droit a toujours été très clair et a peu évolué sur ce point) que celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (Jean-François Flauss, Gérard Gonzalès : à quelques nuances près, il y a forte convergence des jurisprudences), la neutralité du service public impose un devoir de réserve particulièrement strict à tout agent qui y concourt.

L'utilisateur doit pouvoir compter sur l'impartialité de tout fonctionnaire ou agent public, et non seulement sur la réalité mais aussi, comme en matière judiciaire, sur l'apparence de cette

impartialité. La laïcité interdit donc à ces agents de manifester fût-ce par le signe le plus discret des opinions qui les rapprocheraient, dans l'exercice de leurs fonctions, de telle catégorie d'usagers au détriment des autres : le respect des missions de service public et de l'égalité devant ce service est à ce prix.

En revanche, conformément aux normes constitutionnelles (article 10 de la Déclaration de 1789 et article 1er de la Constitution), internationales et législatives, les obligations des usagers ne sauraient excéder ce qu'exige la compatibilité entre l'exercice d'une liberté et d'une part le respect des libertés d'autrui, d'autre part l'ordre public lié aux missions mêmes du service public considéré. Il est en ce sens hors de doute que la demande de dérogation à l'égalité des sexes en matière de contenus éducatifs ou d'assiduité scolaire, ou encore la demande de non mixité (entre élèves comme dans les rapports entre élèves et enseignants, et aussi dans les rapports entre agents et usagers d'autres services publics, ou encore dans les conditions d'accessibilité d'un équipement public), sont incompatibles avec le principe d'égalité devant le service public.

Mais une fois ceci posé et acquis, comme l'a rappelé Paul Ricœur (dans " Le Monde " du 11 décembre 2003) les élèves sont nécessairement porteurs de la diversité culturelle, religieuse, etc. de la société, diversité que l'école ne saurait ignorer ni mutiler.

Ce qui est à l'évidence très nécessaire ici est non d'ajouter aux normes existantes mais d'en rappeler clairement et fortement le contenu et le caractère impératif et " indérogeable ". En revanche, un comportement qui ne trouble pas l'ordre public scolaire, ne porte pas atteinte aux libertés d'autrui et ne compromet pas la bonne marche du service ne saurait être prohibé sans remettre en cause les fondements mêmes de la conception française des libertés publiques telle qu'elle a toujours été conçue et appliquée (du moins en métropole...).

3. Les voies d'une clarification

La " laïcité à la française " est l'objet d'un fort consensus. Comment interpréter autrement la tendance constante des sondages qui sur la base de questions assez variées et, aujourd'hui, à propos de la question de l'éventuelle intervention d'une loi nouvelle marquent l'attachement de la population aux principes laïques ?

Les débats politiques ont mis en valeur l'idée qu'il était nécessaire de compléter le cadre juridique existant par une norme plus claire. Il est vrai que l'évolution en profondeur qui est souhaitée ne peut intervenir dans l'exacerbation des débats actuels.

Si règle il y a, son objet serait de mieux faire comprendre aux usagers de l'école – et des différents services publics – les obligations qui s'imposent à eux en pratique. On peut en arriver là par une synthèse bien faite et largement diffusée des obligations actuelles (Bruno Etienne), on peut aussi souhaiter voir le législateur intervenir pour fixer la règle du jeu.

Il est clair que les objectifs d'explication et de formation (voir infra point 4) supposent réalisée la première entreprise, qui n'a rien de facile. Mais un rappel des bases dans les droits de l'Homme de l'objectif de non discrimination et de tolérance et une description franche des modalités pratiques les plus souhaitables ainsi que des sanctions éventuellement encourues améliorerait l'application des règles. Emile Poulat évoque à ce propos l'idée d'une " codification ", mais le terme peut prêter à équivoque : il s'agit d'établir à droit constant un

document compréhensible par tous les acteurs et couvrant l'ensemble des aspects du problème.

A la vérité, cette entreprise est en toute hypothèse souhaitable. Mais il est notoire qu'elle paraît insuffisante à ceux qui considèrent qu'il faut aujourd'hui légiférer (Guy Coq). Les raisons de formuler dans une loi ce qui serait une réaffirmation de la règle existent. L'une est politique au sens le plus consensuel du terme : la représentation nationale, en se prononçant, montrerait l'importance que la nation attache à une question devenue très sensible ; a contrario, si elle renonce à se prononcer, elle semblerait s'en remettre à des partenaires que le débat a fragilisés. On peut aussi penser que le jour où la Cour européenne aurait à se prononcer il sera plus facile pour elle de comprendre comment la République française use de son pouvoir d'appréciation s'il existe une loi intervenue dans un contexte moderne. Encore faudrait-il définir l'ambition de cette éventuelle loi, dès lors qu'on a pu estimer que " le débat sur le voile est dérisoire " et que " le vrai débat porte sur la laïcité " (Francis Szpiner).

Mais l'entreprise a un inconvénient en ce qu'elle paraîtrait s'adresser à une minorité d'utilisateurs et de citoyens qui pourraient l'interpréter comme un acte d'incompréhension ou de rejet, alors que la laïcité ne peut se concevoir autrement que comme une protection contre la violation des droits de l'Homme (Stéphane Hessel). Or, rien n'est pire que de se voir imposer une règle que l'on ne comprend pas et à laquelle on n'adhère pas (Jacques Ribs). En outre, au regard du rôle émancipateur de l'école en particulier pour les jeunes filles toute exclusion renforce les risques de communautarisme (Monique Lellouche).

Quelle que soit la décision, il est certain que l'intervention d'une loi ne supprimera pas les responsabilités de son application. Il y aura toujours des décisions à prendre sur le terrain, il y aura toujours le recours au juge. Et les conflits peuvent naître à la frange de ce qui aura été décidé. Car l'application des textes fondamentaux qui organisent les garanties de la laïcité est inévitablement sujette à interprétation : exigences de l'ordre public, de la " morale publique ", incidence de la référence au point de vue d' " une société démocratique " pour apprécier ces exigences, etc. De manière plus générale, aucune formulation législative ne dispensera de la casuistique : même une interdiction générale et absolue des signes religieux dans les enceintes scolaires, à supposer que ce caractère général et absolu ne l'entache pas d'irrégularité au regard de la Constitution ou d'une norme internationale, ne mettra pas fin aux discussions interprétatives " cas par cas ", notamment sur ce qu'est un signe religieux ; a fortiori une loi qui se bornerait, reprenant la jurisprudence du Conseil d'Etat, à proscrire les signes " ostentatoires " continuerait à laisser ouverte la question de définir le caractère " ostentatoire " d'un signe (qui ne peut se déduire de sa seule " visibilité " dès lors que la visibilité est constitutive du concept même de signe).

De même, l'application de sanctions qui doivent obéir au principe de proportionnalité ne pourra que faire l'objet de la part des juridictions administratives d'un contrôle cas par cas, notamment de la validité des règlements qui prévoiraient lesdites sanctions voire, le cas échéant, de celle de l'éventuelle loi elle-même.

Il importe que chacun soit conscient de ce caractère inévitable du travail d'interprétation qui incombe certes aux juridictions mais aussi d'abord aux autorités compétentes pour assurer l'ordre public dans les services publics concernés.

4. Lutter contre l'" ignorance laïque " : former et expliquer

Les principes de la laïcité " à la française " semblent faire l'objet d'un fort consensus, sous réserve que le contenu des normes qui la mettent en œuvre depuis près d'un siècle soit mieux connu et expliqué. Le besoin qui est ressenti et exprimé par de nombreux acteurs relève en ce sens essentiellement d'une réaffirmation et d'une clarification du sens et des conséquences de ces principes, non de leur modification. Les formes de cette clarification peuvent varier, mais les limites de l'épuration n'en sont pas moins claires, qu'il s'agisse de la garantie des libertés que constitue la laïcité, de la nécessité de concilier ces libertés entre elles et de proportionner leur exercice aux exigences de l'ordre public ou encore de distinguer entre statut des agents et statut des usagers des services publics.

La nécessité d'un effort considérable de formation et d'explication apparaît clairement. Les interrogations des maîtres liées au débat actuel obligent à reconsidérer le contenu de cette formation et elles invitent à provoquer chez les élèves une meilleure compréhension du monde complexe dans lequel ils vivent. Cette formation doit faire appel au droit car la hiérarchie et la portée des règles sont mal connues. Elle doit aussi s'ouvrir sur la compréhension des faits sociaux et religieux qui caractérise un monde ouvert.

Il s'agit donc d'abord de la formation des élèves, sur ce qu'est la laïcité, sur le fait religieux aussi car un enseignement laïque, c'est-à-dire rationnel et en même temps respectueux des croyances et des libertés, est le meilleur antidote aux fanatismes et aux intolérances. Les auditions ont souligné également le besoin d'un renforcement de l'enseignement de l'histoire coloniale (Françoise Lorcerie), l'intellect étant le meilleur rempart contre " les ravages des imaginaires " (Mohammed Arkoun) et les familles n'étant au demeurant pas toujours en mesure de transmettre la mémoire nécessaire à la construction d'identités plurielles nées des migrations.

Mais il est aussi, voire sans doute d'abord, question de la formation des maîtres (Bernard Toulemonde), dont la situation actuelle est ici très insatisfaisante (Jean-Louis Biot). Cette formation devrait porter d'une part sur l'enseignement de la laïcité, des faits religieux et des cultures des sociétés à références musulmanes, d'autre part sur la gestion des situations de conflits. Il serait au demeurant fort souhaitable que la laïcité soit explicitement au programme des concours de recrutement d'enseignants.

Il s'agit tout autant de la formation des équipes d'administration des établissements dont le rôle de régulation et de prévention est essentiel, en particulier d'une formation au droit (Francine Best) et à la gestion des conflits. C'est sans doute l'absence d'un tel soutien (qui peut aussi prendre la forme d'interventions de conseils et d'audits souples, comme le relevait Francine Best) qui explique pour une part non négligeable l'accueil plutôt négatif réservé à l'avis donné en 1989 par le Conseil d'Etat, dès lors que cet avis renvoyait aux responsabilités de chefs d'établissement qui ressentaient toute la difficulté de leur exercice.

Plus généralement, il serait hautement souhaitable que le niveau de connaissances générales du grand public (sur l'histoire et l'actualité de la laïcité mais aussi sur la diversité des traditions religieuses et des pratiques culturelles qui coexistent aujourd'hui sur le territoire de la République) progresse à travers des actions d'information et des débats. Le centenaire, qui approche, de la loi de 1905 pourrait en fournir une heureuse occasion.

Selon le préambule de la Déclaration de 1789, " l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements

". Il est permis de penser que l'ignorance de la laïcité (des normes qui l'organisent et des responsabilités qu'elle implique) est cause d'une part importante du malaise actuel.

Les analyses qui précèdent ne sauraient rendre compte de façon exhaustive de la richesse des informations recueillies au cours d'un programme d'auditions précipité. Il en ressort pourtant et paradoxalement une impression d'optimisme.

La déstabilisation qui résulte des controverses actuelles ne met pas en cause les principes. Elle peut être une chance, en ce sens qu'elle suscite un dialogue entre générations et ouvre les voies d'une pédagogie de la laïcité à laquelle le séminaire d'aujourd'hui peut contribuer.