



La laïcité, Histoire, définition, posture professionnelle et enjeux d'aujourd'hui

Nicolas Cadène

Rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité auprès du Premier ministre

Mercredi 11 mars 2020

IFAC

**53, rue du RP Christian Gilbert
92600, Asnières-sur-Seine**

Mesdames et Messieurs, bonjour à toutes et à tous,

Tout d'abord je tiens à remercier l'IFAC et Frédéric Callens, pour cette invitation à venir parler puis échanger avec vous sur la laïcité, principe républicain essentiel et sur lequel l'actualité nous ramène sans cesse.

Avant de commencer mon exposé, permettez-moi de rappeler succinctement ce qu'est l'Observatoire de la laïcité. Créée par un décret du 25 mars 2007 à l'initiative du Président de la République Jacques Chirac, cette instance a finalement été installée le 5 avril 2013 par le Président de la République François Hollande. Le 3 août 2018, après que le Président de la République Emmanuel Macron et le Premier ministre Edouard Philippe aient renouvelé notre instance, l'Observatoire de la laïcité a été reconnu par la loi. L'Observatoire de la laïcité est une commission consultative transpartisane placée auprès du Premier ministre, composée de quatre parlementaires, de la majorité comme de l'opposition et à parité femmes et hommes ; de représentants des huit administrations centrales directement concernées, c'est-à-dire les haut-fonctionnaires dirigeant le ministère de la Justice, celui de l'Intérieur, celui de l'Europe et des Affaires étrangères, celui de l'Education nationale, celui de la Santé et des Solidarités, celui des Comptes et de l'Action publique, celui des Outre-mer, et celui de la Cohésion des Territoires ; et enfin, de personnalités qualifiées nommées en raison de leur compétence sur le sujet, actuellement des membres du Conseil d'Etat et du Conseil supérieur de la magistrature, des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, des sociologues et anthropologues et enfin des représentants du monde

du travail et des collectivités locales. Il a été confié à l'Observatoire de la laïcité principalement quatre missions.

Notre première mission est bien sûr, comme notre nom l'indique, « d'observer ». Chaque année, nous remettons au Président de la République et au Premier ministre un état des lieux très précis sur le respect ou non du principe de laïcité dans tous les secteurs, à travers un rapport annuel très complet. Pour se faire, outre les remontées des administrations centrales et décentralisées, les enquêtes qualitatives et quantitatives, ainsi que les auditions des acteurs de terrain que nous menons systématiquement, nous nous déplaçons chaque semaine sur le terrain pour rester informés de tous les cas qui se posent concrètement. À travers près de 1000 déplacements, nous avons ainsi été dans la quasi-totalité des départements de l'hexagone et des Outre-mer.

Notre deuxième mission est de conseiller le Gouvernement sur toute action ou politique publique qui concerne la laïcité et la gestion des faits religieux. Nous avons ainsi, par exemple, aidé à la rédaction et à la mise en place en 2013 de la *Charte de la laïcité à l'école*, installé des référents laïcité dans de nombreuses administrations dès 2014, instauré en 2015 la *Journée nationale de la laïcité*, participé à la mise en place de l'*enseignement moral et civique* à l'école (EMC) la même année, permis certaines évolutions législatives comme l'abrogation du délit de blasphème en Alsace-Moselle et le renforcement des contrôles de l'enseignement hors contrat, ou des évolutions importantes d'ordre réglementaire et sur lesquelles je reviendrai.

Notre troisième mission est d'informer le grand public et d'être à son service : nous répondons ainsi à toute sollicitation et demande d'information sur la laïcité émanant de citoyens, d'élus, d'associations, de collectivités locales dans un délai de 48 heures maximum. Nous avons aussi édité des guides pratiques pour notamment rappeler ce que la laïcité permet, mais aussi ce qu'elle interdit, et pour indiquer les réponses à toute problématique liée aux faits religieux ou à la laïcité dans différentes structures et différents domaines. Nous disposons d'un site Internet, le plus visité de la plateforme gouvernementale, sur lequel vous retrouverez de nombreux documents utiles : www.laicite.gouv.fr.

Enfin, quatrième principale mission, celle de former le plus grand nombre. En ce sens, nous avons demandé la multiplication des diplômes universitaires (DU) sur la laïcité et les faits religieux (29 aujourd'hui en France y compris en Outre-mer)

et recommandé puis co-conçu avec nos partenaires différentes formations à l'échelle nationale, notamment le plan *Valeurs de la République et laïcité* (VRL), dont nous avons confié le pilotage à l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). En tout, et à travers nos différentes formations, nous avons directement ou indirectement formé plus de 350.000 acteurs de terrain.

Ceci étant précisé, sur le fond de notre sujet, disons-le tout net, le principe de laïcité est l'occasion de multiples débats, parfois très vifs. Cela parce que chacun a tendance à avoir sa propre définition de la laïcité. Cela aussi parce que les termes du débat ne sont pas toujours les bons et que les sujets sont mélangés, notamment, par exemple, entre terrorisme, radicalisation et manifestations du fait religieux. Cela enfin parce que la laïcité renvoie à des convictions personnelles et peut conduire à l'expression, non pas — paradoxalement — de la raison, mais de la passion. Ces débats peuvent alors conduire à une mauvaise compréhension de ce qu'est la laïcité et ainsi la mettre en difficulté en tant qu'outil de cohésion nationale. Quant à l'extrémisme religieux qui se renforce en période de troubles, il constitue une menace, sérieuse et durable, face à notre cadre laïque qui, et c'est heureux, refuse qu'au sein de notre démocratie, la foi puisse dicter la loi.

I. La ou les laïcité(s) française(s)

Je le disais à l'instant, il n'y a pas et il n'y a jamais eu intellectuellement une seule conception de la laïcité. Car, nous le savons bien, chacun a toujours tendance, dans ce domaine, à identifier sa propre vision subjective à la laïcité dans l'absolu. Mais le cadre juridico-politique laïque français, définit par nos textes fondateurs et par la loi du 9 décembre 1905 en particulier, ne peut pas connaître une application à géométrie variable selon les époques, les circonstances et les convictions des uns et des autres. La laïcité garantit les mêmes droits et suppose les mêmes devoirs pour chacune et chacun d'entre nous.

Ainsi, si depuis sa conception même des visions intellectuelles ou philosophiques divergentes de la laïcité française s'affrontent, pour ce qui est de son application concrète et quotidienne, nous devons nous en tenir à la laïcité telle qu'issue de l'histoire française, telle que définie par nos textes juridiques et telle que reprise par notre Constitution. De ce point de vue-là, il n'y a qu'une seule laïcité, qui, dès lors, n'a pas besoin d'être adjectivée. Cela ne ferait qu'en minorer la portée.

Cette laïcité renvoie à l'adjectif « laïque », invariable. A ne pas confondre avec le nom et adjectif « laïc », qui définit simplement « celui qui n'est pas membre du clergé » et plus largement, tout ce qui n'est pas religieux. C'est bien l'adjectif « laïque », qui a été répandu par le directeur de l'enseignement scolaire, Ferdinand Buisson, à la fin du 19^{ème} siècle, qui renvoie, lui, au principe de laïcité.

Pour l'essentiel, la définition juridique de la laïcité française découle de cinq textes importants : les articles 1^{er}, 4 et 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur l'égalité des droits, la liberté de chacun et celle d'autrui et la liberté de manifester ses convictions, des lois Ferry de 1881 et 1882 complétées par la loi Goblet de 1886 sur l'école publique laïque, et, bien sûr, de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Par la suite, différentes évolutions législatives ont pu être apportées sur des points d'ordre pratique et une fois de façon plus importante, concernant certains usagers, avec la loi du 15 mars 2004 qui interdit aux élèves des écoles, collèges et lycées publics la manifestation ostensible par le port de tenues ou de signes de son appartenance religieuse. Enfin, une jurisprudence abondante, en particulier du Conseil d'Etat, considéré comme le véritable « régulateur de la laïcité », permet de préciser l'application concrète de notre principe de laïcité.

Du droit positif français, on retient surtout dans le débat public la loi du 9 décembre 1905. Paradoxalement, si le mot « laïcité » n'apparaît pas dans cette loi, c'est effectivement bien elle qui en synthétise le cadre général. Celui-ci repose sur trois fondements essentiels :

1. **La liberté absolue de conscience**, et la liberté de religion et de culte, de laquelle découle la liberté vis-à-vis de la religion, **et celle de manifester ses convictions**, quelles qu'elles soient — religieuses ou non —, mais toujours dans les limites de l'ordre public. En France, l'on peut ainsi pratiquer et promouvoir une religion, mais l'on peut aussi la contester et la critiquer, tout cela dans le respect mutuel.
2. **La séparation des institutions publiques et des organisations religieuses**, de laquelle découle la stricte neutralité de l'Etat et de l'administration publique, mais pas celle des usagers, nous y reviendrons.

3. **L'égalité de toutes et tous devant la loi et l'administration publique, quelles que soient leurs convictions ou croyances**, garantie par cette stricte neutralité, mais aussi parce que l'Etat laïque est, dès lors, indifférent aux convictions ou croyances de chacun.

De cet ensemble de principes et valeurs que je viens de rappeler, découle notre **citoyenneté commune**, qui suppose les mêmes droits et les mêmes devoirs pour toutes et tous, et qui contribue à l'idéal républicain de **fraternité**.

La laïcité n'est donc pas une valeur supplémentaire à ajouter au triptyque républicain, mais, plus exactement, un principe juridico-politique qui, vis-à-vis des convictions, permet la parfaite déclinaison de notre devise républicaine : liberté, égalité, fraternité.

II. Les laïcités dans le monde

Mais la laïcité telle que je viens de la définir succinctement ne correspond pas à un système d'organisation particulièrement commun ailleurs dans le monde. Ce qui peut créer d'importantes incompréhensions à l'étranger mais aussi jusque dans nos propres perceptions individuelles en France. Le représentant du Quai d'Orsay au sein de l'Observatoire de la laïcité, actuellement l'ambassadeur Jean-Christophe Peaucelle, intervient régulièrement à l'étranger, car il est en effet très important de bien expliquer notre système laïque français, bien spécifique, produit de notre histoire, et parfois incompris, souvent interprété à tort comme étant « antireligieux ». Nos polémiques nationales ont d'ailleurs d'importantes conséquences à l'étranger, pourtant malheureusement insoupçonnées chez nous.

Certains États se définissent néanmoins comme « laïques », encore que le mot soit difficile à traduire, mais l'organisation de leurs relations avec les cultes peut en réalité être assez éloignée de la nôtre. Il ne s'agit donc pas, du moins le plus souvent, de la même « laïcité ». L'existence de ces différentes laïcités dans le monde peut alimenter, là encore, une certaine confusion.

En Belgique par exemple, a été instauré un système que l'on nomme « la laïcité organisée » et dans lequel la laïcité belge est assimilable à une conviction qui regroupe tous ceux qui ne se réclament d'aucune religion, à côté de ceux qui se réclament de telle ou telle croyance religieuse, et, tous, disposant des mêmes droits. Ce n'est absolument pas le cas de la laïcité française qui, elle, n'est pas

réductible à une simple conviction. Notre laïcité française constitue, au contraire, un cadre commun à tous. Que l'on soit athée, agnostique, indifférent ou croyant, nous sommes tous laïques en ce sens où nous soutenons ce cadre commun qui nous garantit l'égalité et la liberté, néanmoins encadrée, d'exprimer nos convictions, religieuses ou non-religieuses.

En Turquie, la laïcité (« laiklik ») voulue et imposée par Mustafa Kemal, et qui trouve ses origines dans les réformes (« Tanzimats ») de l'Empire ottoman au 19^{ème} siècle accordant l'égalité entre tous quelle que soit leur religion, est, elle aussi, très différente de la nôtre. Car la laïcité turque suppose un strict contrôle du fonctionnement interne de la religion par l'Etat, via la Diyanet. Cela n'est pas possible en France au nom du principe même de laïcité qui suppose, dans notre système, la séparation entre les cultes et l'Etat. C'est d'ailleurs cette séparation qui permet d'éviter la possible instrumentalisation politique de la religion, telle que nous la constatons depuis plusieurs années en Turquie.

Plus loin de nous, on peut évoquer l'Inde, qui a inscrit le mot « secularism », dans un sens souhaité proche de notre laïcité, dans sa Constitution en 1976. Mais, dans un souci de « respecter les pratiques religieuses », une partie des lois civiles indiennes qui traitent de la famille, du mariage et de l'héritage peuvent y relever de la religion. Qui plus est, l'actuel gouvernement nationaliste hindou souhaite revenir sur cette laïcité en ajoutant des critères religieux à l'obtention de la nationalité. Là encore, cette logique est impossible dans notre Etat français laïque, et tout à fait opposé à notre conception de la citoyenneté commune.

En Albanie ou au Mexique, en revanche, les systèmes dans ces pays respectivement à majorité musulmane et chrétienne se rapprochent du nôtre. D'ailleurs, nous l'oublions souvent, peut-être par chauvinisme, mais au Mexique, les « lois de réforme » y établirent très tôt et de façon définitive, dès 1856, la séparation des Églises et de l'État, la liberté de culte, le mariage civil et les registres civils.

Autres exemples, au Sénégal, au Mali, en Guinée et au Brésil, pays à très large majorité musulmane pour les trois premiers et chrétienne pour le quatrième, leurs Constitutions rappellent également que leur système est « laïque », mais avec dans chacun de ces pays une religiosité très forte et, de fait, une reconnaissance très large des cultes dans les affaires publiques et dans la possibilité, parfois, de faire prévaloir certains droits distincts. Le Sénégal se rapproche néanmoins assez

largement de notre système, quand le Brésil s'en éloigne sous la pression du pouvoir ultraconservateur de Jair Bolsonaro.

À l'inverse, d'autres États, qui ne se définissent pas comme « laïques », connaissent des régimes de séparation entre les organisations religieuses et l'État assez proches du nôtre.

En Europe, on peut évoquer l'Ecosse, qui n'a plus d'« Eglise d'État » depuis 1921, à la différence, au sein du Royaume-Uni, de l'Angleterre où l'Église d'Angleterre reste dirigée par la reine et celle de la religion d'État.

Outre-Atlantique, on peut bien sûr évoquer les États-Unis, où, paradoxalement, malgré une religiosité très forte et omniprésente, notamment en politique, l'État fédéral et les organisations religieuses sont strictement séparées depuis le Premier amendement de 1791. Notons que, par exemple, contrairement à la France, l'État fédéral américain ne peut pas subventionner une école privée confessionnelle, même si une récente décision de la Cour suprême pourrait faire évoluer la situation à l'avenir. Historiquement, la logique américaine qui aboutit à cette séparation entre l'Etat et les cultes a cependant été inverse de celle française. Il s'agissait pour les immigrants américains, parfois contraints à l'exil pour justement pouvoir pratiquer librement leurs cultes, de refuser toute tutelle, du nouvel Etat américain qu'ils constituaient, sur leurs religions et sur leurs pratiques religieuses. A l'inverse, en France, il s'agissait d'abord de se libérer d'une emprise très forte de l'Eglise catholique sur l'ordre politique et la vie sociale, et ainsi d'assurer les mêmes droits pour tous, catholiques ou non.

La différence fondamentale entre les Etats-Unis et la France est donc, que dans l'un la religiosité est très forte (on imagine mal, par exemple, un président américain élu qui ne soit pas croyant), quand dans l'autre la sécularisation est considérable. Exemple de cette religiosité américaine : l'ajout dans les années 1950 de la devise « In god we trust » sur les billets de banque, pour s'opposer à l'athéisme du communisme soviétique de l'époque. On peut également penser aux prestations de serment, très visibles dans les séries télévisées américaines, mais qui en réalité peuvent se faire sur n'importe quel texte, choisi par le concerné, et pas seulement, donc, sur la bible.

Plus proche de nous, on peut aussi évoquer la Tunisie, qui est également un État dont le régime de séparation, malgré un vrai flou, se rapproche du nôtre depuis sa Constitution de 2014 qui fait suite à la révolution tunisienne largement impulsée

par la jeunesse, et qui rappelle que l'Etat est à caractère « civil ». Néanmoins, comme dans la version de 1959, l'article premier rappelle que l'islam est la religion de la Tunisie, et l'article 6, qui reconnaît la « liberté de croyance et de conscience », rappelle dans le même temps que l'État s'engage à « protéger le sacré ». Quid, alors, de la portée juridique de cet article ?

Plus largement, rappelons que les pays à religions d'État, comme encore aujourd'hui en Europe, le Danemark, le Royaume-Uni ou la Grèce, constituent un modèle, historiquement le plus répandu, qui est actuellement en déshérence : la Suède qui en relevait l'a abandonné en 2000 de même ensuite que la Norvège et la Finlande ; et la Grèce l'a beaucoup assoupli sous la pression de l'Union européenne.

Lorsqu'il persiste en Europe, il est aménagé pour donner les mêmes droits aux citoyens relevant des autres cultes présents sur le territoire. Il n'y a donc aucune comparaison possible avec un pays à religion d'Etat comme l'Arabie saoudite. En ce sens dans ces pays européens, il y a donc, dans les faits, un respect, en partie, du principe de laïcité tel qu'on le conçoit en France, du moins à certaines obligations qu'il comprend. Mais il reste que des organisations religieuses minoritaires se retrouvent défavorisées par rapport aux plus importantes et que des droits distincts peuvent même, exceptionnellement, être accordés, comme au Royaume-Uni ou en Grèce, ce qui s'oppose alors frontalement à notre modèle français républicain.

Quant au modèle qui a tendance à se généraliser depuis la fin du 20^{ème} siècle un peu partout en Europe et dans le monde, c'est celui dit « collaboratif », qui se rapproche de notre ancien système dit « concordataire et des articles organiques », d'ailleurs encore en partie en vigueur en Alsace-Moselle. Le modèle collaboratif signifie que sont prévus des accords de collaboration et d'entente entre un État neutre et certaines communautés religieuses, reconnues d'intérêt public ou traditionnelles et qui s'engagent à une certaine transparence. Reste que, dès lors, certaines communautés, ou parfois les athées, peuvent ne pas être reconnues voire être discriminés (le cas par exemple en Indonésie). On constate aussi que, parfois, c'est au nom de convictions religieuses d'une communauté reconnue que l'Etat va, au moins dans les faits, accepter une politique discriminatoire des membres de cette communauté à l'encontre de groupe de personnes (le cas par exemple en Pologne à l'encontre des personnes LGBT au nom d'une inquiétante définition de l'appartenance religieuse, en l'espèce, chrétienne). De façon plus globale, le système « collaboratif » est adopté par des pays très différents, notamment en ce

qui concerne les religions qui y sont les plus pratiquées : on peut citer par exemple la Russie, le Canada, la Slovaquie, la Pologne, Singapour, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, le Portugal, l'Autriche ou encore l'Indonésie, le pays comptant le plus de musulmans dans le monde.

III. L'histoire et les enjeux de la laïcité

J'en reviens désormais à la France. Pour comprendre comment notre principe de laïcité s'applique dans notre pays, il s'agit d'abord de rappeler que ce principe découle d'une longue histoire singulière.

Le défi essentiel de la laïcité est d'être un formidable outil de cohésion nationale. L'histoire de France a en effet montré combien notre laïcité a finalement permis l'apaisement dans un pays qui a particulièrement souffert des guerres de religions, des persécutions, puis des discriminations à l'encontre des minorités.

Durant plusieurs siècles, les sujets qui n'adoptaient pas la religion du roi, le catholicisme, dans cet État français qui n'était pas laïque, étaient persécutés en raison de leur foi ou de leur absence de foi. Il n'y avait pas de liberté de culte ni d'exprimer publiquement des convictions diverses, ces minorités, en particulier les protestants, mais aussi les juifs ou les libre-penseurs, se voyaient interdire certaines fonctions publiques ou certains métiers à responsabilités, ne pouvaient pas enterrer leurs morts dans les cimetières communs, ni, tout simplement, pratiquer leur culte ou exprimer certaines de leurs convictions, sous peine d'exil, de galère, de prison ou d'exécution publique. Dans ce contexte de violence au sein de la population française, il y avait donc nécessité de réfléchir à comment assurer la paix civile.

Comme vous le savez, c'est la Révolution Française qui a fait émerger la laïcité — même si le mot n'existait pas encore — comme une liberté, fille du mouvement philosophique des *Lumières*. Mouvement qui a initié la théorisation de ce qui allait devenir la laïcité, en partant de la pensée de philosophes précurseurs : le hollandais Baruch Spinoza, le français protestant Pierre Bayle et le britannique John Locke, développée en particulier dans le *Traité théologico-politique* de 1670, le *Commentaire philosophique* de 1685 et la *Lettre sur la tolérance* de 1689, soit un siècle avant les révolutions américaine et française.

Si la première séparation des Eglises et de l'Etat en France date du décret de François-Antoine de Boissy d'Anglas, lui-même protestant, en 1795, il faudra néanmoins attendre la loi du 9 décembre 1905 pour qu'elle soit définitivement adoptée. Entre temps, l'Etat n'était plus laïque, reconnaissait et rémunérait seulement certains cultes sous le régime du Concordat et des articles organiques signé en 1801 et 1802 par Napoléon Bonaparte, et octroyait une place considérable à la seule Eglise catholique dans l'éducation des enfants (on se souvient de l'opposition virulente de Victor Hugo à la loi Falloux), et ce jusqu'aux lois Ferry et Goblet de la fin du 19^{ème} siècle, en 1881, 1882 et 1886.

À la fin du 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècle, période où éclate l'affaire Dreyfus, un sentiment de haine à l'encontre des minorités (juifs en particulier, mais aussi protestants, francs-maçons et libre-penseurs) est à nouveau très présent dans le débat public. C'est à cette époque que se trouve exacerbée ce que l'on appelle le « conflit des deux France », entre celle qui se revendique « fille aînée de l'Eglise », également souvent monarchique ; et celle qui se réclame de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, également souvent anticléricale voire antireligieuse.

Finalement, après plus d'un siècle de luttes, d'avancées et de reculs de la laïcité, la célèbre loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat s'impose comme une loi de paix civile, conclue essentiellement grâce à la détermination des députés Aristide Briand, rapporteur de la loi, Ferdinand Buisson, président de la commission parlementaire, le député et fondateur de la Ligue des droits de l'Homme, Francis de Pressensé, Jean Jaurès, célèbre député du Tarn, et avec, plus tard, le soutien important au Sénat de Georges Clemenceau.

Cette loi de 1905 fait prévaloir en France une conception de la laïcité qui permet de fixer un cadre commun à tous, croyants ou incroyants. C'est une loi qualifiée par ces auteurs « de liberté » et par laquelle l'Etat devient indifférent aux convictions ou croyances de chacun. Néanmoins, vous le savez sans doute, il faudra à cette époque attendre 1924 pour que le Vatican accepte d'appliquer la loi et 1945 pour que l'Assemblée des évêques de France la reconnaisse formellement. Nous pourrions y revenir dans nos échanges.

Après le deuxième conflit mondial, durant lequel le régime de Vichy est largement revenu sur la laïcité, en particulier à l'école, commence alors une importante querelle que l'on a appelé « la guerre scolaire » à propos du

subventionnement public d'écoles privées confessionnelles (lois Marie et Barangé en 1951, loi Debré en 1959 sur le « caractère propre » des établissements privés, jusqu'à la loi Carles de 2009).

On le sait, si la question scolaire n'est pas la seule, elle reste encore très présente dans les débats sur la laïcité française. Le 18 septembre 1989 née la célèbre « affaire de Creil » : le principal d'un établissement scolaire, un collège, de Creil, aujourd'hui dans les Hauts-de-France et d'ailleurs au cœur de l'actualité mais pour une autre raison, interdit à trois jeunes filles musulmanes d'assister aux cours parce qu'elles portent un voile islamique. Beaucoup de débats ont suivi entre partisans du dialogue et partisans de l'interdiction. Le 27 novembre 1989, le Conseil d'État rend un avis où il estime que le port d'un signe religieux à l'école n'est pas par lui-même incompatible avec la laïcité dès lors qu'il n'est pas accompagné d'un comportement prosélyte. Cela n'éteint pas le débat qui se prolonge jusqu'au rapport de la commission présidée par Bernard Stasi, qui conclut à la nécessité d'une loi. Les législateurs décident alors d'adopter une loi, le 15 mars 2004, qui interdit aux élèves des écoles, collèges et lycées publics — cette loi ne s'applique pas dans l'enseignement privé — le port de signes ou de tenues par lesquels ils manifestent « ostensiblement une appartenance religieuse ». Il ne s'agit donc pas d'une obligation de neutralité mais d'une obligation de forte discrétion. Par cette loi, qui en quelque sorte constitue un prolongement des circulaires Jean Zay de 1936 et 1937 qui interdisaient toute propagande politique, commerciale et confessionnelle, il s'agit, dans ces espaces scolaires et dans une phase d'acquisition des bases du savoir, à un âge où chacun doit développer son esprit critique et se forger librement ses opinions, de préserver les enfants de pressions qu'ils pourraient subir pour porter tel ou tel signe, et d'éviter les conflits entre ceux qui les porteraient et ceux qui ne les porteraient pas. C'est pourquoi la Commission Stasi avait rappelé que cette loi n'a pas vocation à s'appliquer à des personnes majeures, notamment à l'université où l'on a affaire à des adultes disposant de tous leurs droits et ayant choisis librement de suivre un cursus universitaire, dès lors qu'ils respectent le bon fonctionnement de l'établissement et de ses cours et qu'ils ne font pas de prosélytisme. Ici, il est important de rappeler que le prosélytisme n'est pas caractérisé par le simple port de signes religieux, mais par le comportement, les paroles et les écrits visant à faire adhérer à ses propres convictions. Concernant l'enseignement supérieur, il faut le distinguer des formations de fonctionnaires stagiaires au sein d'écoles dépendants de leur administration centrale, comme cela est le cas de l'école nationale des greffes qui dépend du ministère de la Justice (et si l'on met de côté la préparation

au concours). Ainsi, lorsque vous avez obtenu un concours de la fonction publique et êtes dès lors devenu fonctionnaires stagiaire, bien qu'encore en formation, votre statut de représentant de l'administration publique vous oblige à la neutralité. Nous y reviendrons.

Évoquons ensuite la loi du 11 octobre 2010 sur l'interdiction de la dissimulation du visage en public. Il faut ici rappeler que ce n'est pas une loi qui se fonde sur le principe de laïcité mais sur les principes de la sécurité publique et, pour reprendre l'expression du Conseil constitutionnel, du respect des « exigences minimales de la vie en société ». C'est-à-dire que l'on doit, d'une part pouvoir identifier une personne dans la rue, d'autre part savoir à qui l'on parle. Elle concerne d'ailleurs, au-delà du voile intégral — même si c'est bien celui-ci qui était d'abord concerné —, toute dissimulation du visage, comme avec un casque, un masque ou une cagoule par exemple.

IV. Les différents espaces de la laïcité et de l'expression des convictions

Si l'on constate toujours aujourd'hui des difficultés à définir la laïcité française, c'est en raison des confusions que j'ai évoquées mais aussi parce qu'elle se vit au quotidien, sur le terrain.

Pour comprendre comment s'applique le principe de laïcité, il faut retenir qu'il repose sur un juste équilibre entre les libertés individuelles et le respect du cadre collectif. Cet équilibre objectif et solide le protège face aux différentes interprétations idéologiques qui pourraient le contester. Cet équilibre suppose, en ce qui concerne l'expression des convictions et des croyances, la distinction entre, non pas deux espaces que seraient le public et le privé mais qui est source de confusions, mais quatre espaces :

1. Tout d'abord, « ***l'espace personnel privé*** » : c'est le domicile privé ou le lieu de rencontre privé, un espace où la liberté de manifester ses convictions est absolue, où l'on est totalement libre sous la seule réserve du respect de la loi commune. Par exemple, en évitant tout trouble du voisinage.
2. Ensuite, « ***l'espace administratif*** » : c'est l'espace de l'État, celui des collectivités locales, des services publics, des lieux hébergeant une mission

de service public. Dans cet espace, les bâtiments, leurs façades et murs, et les agents publics et tous ceux, même de droit privé, qui exercent une mission de service public sont soumis à la neutralité. Mais pas les usagers ou les personnes accueillies, qui eux voient la laïcité leur garantir la liberté de manifester leurs convictions, mais dès lors qu'il n'y a ni prosélytisme ni perturbation du service qui mettrait à mal un autre principe essentiel du service public, celui de sa continuité. Il y a cependant le cas particulier des élèves des établissements scolaires publics qui sont soumis, comme je l'ai déjà précisé, non pas à la neutralité, mais à un certain encadrement.

3. Troisième espace, « ***l'espace social privé*** » : c'est l'espace où l'on travaille ensemble, comme l'entreprise privée ou l'association privée qui n'est pas investie d'une mission de service public. L'administration publique n'étant pas représentée, on ne parle pas ici de laïcité mais de gestion des faits religieux. La liberté de manifester ses convictions est garantie dans cet espace social privé, mais sous de nombreuses réserves : respect des règles d'hygiène, de propreté, de sûreté, de sécurité, mais aussi respect des intérêts économiques et de la bonne marche de l'entreprise ou de l'association, et le prosélytisme peut quant à lui être interdit. Pour faire simple, dans cet espace social privé, la manifestation d'une appartenance religieuse par un professionnel peut être encadrée, voire même interdite dans certains cas, mais si cela est justifié objectivement. Je reviendrai sur ce point si vous le souhaitez.
4. Enfin, quatrième et dernier espace, « ***l'espace partagé*** » : c'est l'espace commun à toutes et tous, tel que la rue, la place, les jardins publics ou la plage par exemple. C'est l'espace public, mais à ne pas confondre avec l'espace administratif. Dans cet espace, nulle « police de la pensée » ; chacun est libre d'exprimer ses opinions, de les manifester par des signes extérieurs, dès lors qu'il ne trouble pas l'ordre public et ne les impose pas à autrui, ce qui nous renvoie aux articles 4 et 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Dans cet espace, les manifestations politiques, syndicales ou religieuses — il y a, par exemple, dans certaines régions davantage de processions aujourd'hui qu'hier — sont donc possibles mais elles sont encadrées par les pouvoirs de police du maire ou du préfet. Une « prière de rue » non déclarée suffisamment à l'avance peut ainsi être interdite si elle empêche toute circulation par exemple.

Les règles découlant du principe de laïcité et concernant l'expression des convictions ne s'appliquent donc pas de la même façon selon l'espace concerné et selon le statut professionnel que l'on a.

Ici, il faut en effet bien comprendre que les agents publics, et tous ceux qui exercent une mission de service public, ne représentent pas leur individualité mais bien l'administration publique qui doit servir de la même façon tous les citoyens de la Nation, dans sa diversité convictionnelle et sans distinction. Ces agents publics sont ainsi soumis à la neutralité dans leur comportement comme dans leur apparence. Neutralité que la jurisprudence a d'ailleurs toujours étendue à toutes les convictions : religieuses, politiques, philosophiques ou syndicales (à l'exception des représentants syndicaux dans l'exercice de leurs fonctions).

V. Le contexte

Alors, aujourd'hui, quel est le contexte général quant à l'application de notre laïcité ? Avouons-le, durant les trente-cinq dernières années, nous avons sans doute, collectivement, cru que la laïcité était une évidence pour tous, que sa définition ne faisait l'objet d'aucune confusion ou contestation. En réalité, en abandonnant ce travail de pédagogie et d'explicitation de ce qu'est notre laïcité sur le terrain, nous avons laissé le champ libre à la fois aux contestations et aux instrumentalisation de ce principe.

Malgré les terribles attentats que la France subit actuellement et depuis 2012 si l'on remonte aux tueries de Toulouse et Montauban, et qui nous renvoient à une problématique qui sort largement du seul champ de la laïcité, nous observons un point rassurant : la France reste attachée, et souhaitons qu'elle le reste, à son modèle de citoyenneté, à sa laïcité et à son Etat de droit.

Mais en période de crise multiple — sociale, économique, écologique, sociétale, d'identité dans la mondialisation —, nous constatons une polarisation de la société française : en effet, en parallèle d'une sécularisation qui continue (il y a ainsi toujours plus de citoyens se déclarant attachés à aucune religion), nous constatons une réaffirmation de marqueurs identitaires religieux de la part de certains croyants. Et ce, dans toutes les religions. Avec, en ce qui concerne la visibilité, une particularité du culte musulman via ses signes extérieurs ; et, en ce qui concerne la pratique et le prosélytisme, une particularité du culte protestant

évangélique, celui qui est aujourd'hui le plus en expansion dans notre pays (un temple protestant évangélique se construit en moyenne tous les dix jours).

Nous constatons aussi depuis une vingtaine d'années, en France et ailleurs dans le monde, des replis sur soi, des replis sur des valeurs traditionnelles et religieuses plus rigoureuses, des replis à caractère identitaire, des pratiques religieuses parfois réinventées, et des pressions voire des provocations contre la République — souvent plus médiatisées qu'auparavant —, en particulier dans des zones périphériques, dans des zones rurales et dans des quartiers où le sentiment de relégation sociale est très fort.

En parallèle, il n'est dès lors pas ou peu surprenant de constater une forte crispation autour de la visibilité et de l'expression religieuses, qui touche d'abord l'islam mais qui s'étend désormais aux autres religions. Crispation qui se constate essentiellement dans l'hexagone, peut-être parce que la diversité et la religiosité sont plus fortes et plus habituelles dans la plupart des collectivités des Outre-mer. Enfin, bien sûr, les conflits internationaux et le contexte des attentats islamistes que nous subissons, et qui conduisent à d'importantes confusions, ne sont pas étrangers à ces crispations.

Reste que si les tensions sont évidentes, beaucoup renvoient à des difficultés qui, en réalité, ne sont pas directement liées à la laïcité. De fait, la laïcité devient trop souvent un concept fourre-tout pour définir des situations qui relèvent souvent d'une multitude de champs, tels que la lutte contre le terrorisme, la sécurité publique, l'incivilité, ou encore l'intégration.

Si tous ces sujets ne sont pas directement liés à la laïcité, son effectivité suppose une lutte constante contre toutes les inégalités et discriminations, qu'elles soient de genre, urbaines, sociales, scolaires ou ethniques.

Une attention particulière doit être portée sur la mixité sociale. C'est un vrai point de vigilance, tant il est à la racine de grandes difficultés. Car s'il y a trop peu de mixité sociale, les individus sont amenés à se constituer en communautés relativement homogènes, porteuses du risque d'une pression sociale, notamment religieuse, sur des habitants. La Commission Stasi le rappelait dans son rapport en 2003, et Jean Jaurès l'affirmait déjà en 1904 lorsqu'il déclarait : « La République doit être laïque et sociale. Elle restera laïque que si elle sait rester sociale ».

Dans ce contexte complexe, nous ne devons surtout pas céder au « culte du clash » et « de l'immédiateté » comme le font bien trop souvent nombre de

prescripteurs d'opinion, qu'ils soient chroniqueurs, intellectuels, journalistes voire responsables politiques. Nous devons au contraire toujours prendre le recul nécessaire à l'analyse.

Car, oui, il y a des problèmes et des menaces. Mais, outre qu'ils ne sont en rien généralisables, il ne sert à rien de le crier sur tous les toits sans y apporter la moindre solution. À l'Observatoire de la laïcité, une de nos premières tâches a donc été de trouver des solutions efficaces et de réaliser des outils pour les acteurs de terrain.

VI. La laïcité en pratique

Ces outils rappellent le droit et quelle posture adopter selon la situation posée.

Nous l'avons vu, le droit est différent selon que l'on exerce une mission de service public ou non. Il faut ainsi distinguer la « mission de service public » de la « mission d'intérêt général ». Pour savoir si l'on exerce ou non une mission de service public lorsqu'il n'y a aucune qualification en ce sens ni par la loi ni par la voie d'une délégation contractuelle de service public, il s'agit de rechercher si les activités d'intérêt général exercées sont assurées sous le contrôle direct de l'administration et si l'on est doté à cette fin de prérogatives de puissance publique. Cependant, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, l'on peut être chargé d'une mission de service public lorsqu'en égard à l'intérêt général de l'activité, sa création, son organisation, la définition de ses objectifs et le contrôle de ceux-ci découlent directement de l'administration publique. Bref, dans les cas où la structure ne dispose pas d'autonomie d'action et est organisée et contrôlée par l'administration publique.

Dans le secteur privé qui n'exerce aucune mission de service public, quels sont les droits et devoirs de chacun ? Dans cet « espace social privé » évoqué plus haut, il faut rappeler qu'il y a un point commun aux réponses qui doivent être apportées par les managers ou les encadrants : la justification objective. Pour gérer les faits religieux, le ressenti et la subjectivité ne doivent pas être des critères, parce que s'il n'y a aucun trouble objectif et si la mission du salarié est parfaitement remplie, sanctionner ce qui serait alors une simple apparence relèverait de la discrimination. En revanche, la manifestation du fait religieux, y compris pas des tenues vestimentaires, peut être encadrée voire même interdite par une clause de neutralité sur certains postes dès lors que cela est justifié par

des raisons objectives de protection des individus ou de bonne marche et d'intérêt de l'entreprise ou de l'association privée.

Dans les structures qui exercent une mission de service public et qui donc relèvent de l'espace administratif évoqué plus haut, nous l'avons vu, les lieux et les personnels, parce qu'ils représentent l'administration publique, doivent être neutres.

De façon générale, même si cela s'améliore notamment grâce aux actions que nous portons avec nos partenaires, il est vrai que les acteurs de terrain, quels qu'ils soient, qu'ils exercent une mission de service public ou non, sont encore trop nombreux à se sentir mal outillés, avec le risque de céder à deux attitudes incompatibles avec l'approche laïque : c'est-à-dire, soit tout autoriser (et favoriser ainsi des droits distincts et des replis), soit tout interdire (et générer de nouvelles discriminations et des provocations en réaction). Le juste équilibre, ce n'est pas de répondre à un intérêt particulier mais toujours d'offrir une réponse d'intérêt général.

Un premier exemple : la restauration scolaire, mais cela vaut aussi pour la restauration collective en général, notamment en milieu associatif. La meilleure des solutions, dans une approche laïque, est celle de l'offre de choix, à savoir des menus différenciés avec et sans viande. On ne parle pas de « plat de substitution » qui renvoie à une conviction ou un plat en particulier. On parle d'« offre de choix », car cette offre permet à toutes et tous, qu'ils soient croyants musulmans, juifs ou hindous par exemple, qu'ils suivent un certain régime alimentaire pour des raisons de santé ou de conviction, qu'ils soient végétariens ou encore qu'ils n'aient tout simplement pas envie de viande ce jour-là, de manger ensemble. Le plus important est de ne pas assigner les personnes à leur choix ou à leur conviction, et donc de ne pas les séparer selon ce qu'elles mangent. Il faut toujours préserver le repas en commun, sur les mêmes tables, quel que soit le choix de menu.

Autre exemple : si un employeur reçoit une demande d'absence, y répondre ne suppose pas de savoir s'il s'agit d'une raison religieuse (une prière, un déplacement à un culte, etc.), syndicale, politique ou simplement personnelle (aller chercher son enfant à la crèche par exemple). Il faut uniquement analyser si, de façon objective, l'organisation du travail dans la structure concernée rend l'absence éventuellement possible ou non.

Nouvel exemple : si une auxiliaire de vie refuse d'apporter certains aliments, comme du porc, à la personne dont elle a la charge du suivi, elle peut être sanctionnée car il s'agit d'une de ses obligations contractuelles.

En revanche, dans tous les cas, structures exerçant une mission de service public ou non, les usagers ou les personnes accueillies ne sont pas soumis à la neutralité et peuvent donc porter des signes religieux dès lors que leur visage n'est pas dissimulé. Cependant, ils ne peuvent pas non plus faire de prosélytisme et ainsi perturber le bon fonctionnement du service. Rappelons-le, le prosélytisme ne se caractérise pas par le port de signes religieux, mais par le comportement, les actes, les écrits ou les paroles qui visent à faire adhérer autrui à ses propres convictions ou à les imposer.

Ainsi, par exemple, dans une chambre partagée, quel que soit le type d'établissement — exerçant une mission de service public ou non —, une personne accueillie ne peut pas se lever chaque nuit à la même heure pour effectuer sa prière si cela réveille son compagnon de chambre qui a besoin de repos. La pratique d'une prière en journée ne pose a priori pas de problème si elle n'est pas accompagnée de prosélytisme. Mais, le fait de prévoir un réveil en pleine nuit et de faire du bruit peut objectivement gêner son compagnon de chambre ; comme le pourrait, par exemple, une télévision allumée durant la nuit. Il convient, évidemment, de privilégier le dialogue pour éviter tout conflit entre ces deux patients. De même, si certaines personnes accueillies veulent organiser des prières collectives au sein d'un établissement, celles-ci pourront bien entendu être interdites dans la mesure où elles sont caractéristiques du prosélytisme mais aussi parce qu'elles peuvent gêner la tranquillité des autres personnes ou rendent difficile la circulation.

Concernant le port de tenues ou de signes religieux (ou autres) par les personnes accueillies, des limites peuvent néanmoins être posées dès lors que le port de tels tenues ou signes empêche les personnels, lorsque nécessaire, de procéder à un soin de qualité et en toute sécurité, ou dès lors que cela s'oppose à des règles d'hygiène ou de sécurité à l'occasion de certaines activités physiques et sportives par exemple.

Sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, bien qu'il ne s'agisse pas directement de laïcité, les réponses sont claires : il n'est pas question

d'autoriser, sous aucun prétexte, qu'il soit religieux ou autre, une quelconque inégalité. Le droit commun l'emporte évidemment sur toute éventuelle prescription religieuse ou interprétation religieuse. Dans un établissement de santé, si un membre du personnel refuse de se conformer à l'autorité de sa responsable hiérarchique parce que femme, il s'agit d'une insubordination passible d'une sanction. Également, si un agent homme invoque des raisons religieuses pour refuser de serrer la main de ses collègues femmes alors qu'il sert la main de tous ses collègues hommes, il faut rappeler que tout comportement qui porterait atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la dignité des personnes pourrait être regardé comme discriminatoire. Également, a déjà été jugé qu'un comportement de nature à dégrader les relations de travail et à nuire à la sérénité des conditions de travail pouvait être passible de sanctions.

De façon générale désormais, notez que face à d'autres phénomènes, apparus ces dernières décennies dans le contexte social fragile que j'ai évoqué de montée de revendications, de contestation ou d'instrumentalisation du principe de laïcité, l'Observatoire de la laïcité a établi un rappel du cadre légal, déjà en réalité très consistant et suffisant dès lors qu'il est connu et appliqué, permettant de sanctionner les agissements contraires aux exigences minimales de la vie en société, y compris dans des situations pour lesquelles le principe de laïcité est invoqué à tort. À ce propos, on se souvient d'une « affaire » dont les médias ont largement parlé à l'occasion de la dernière campagne présidentielle : il s'agissait d'un bar PMU de Sevran qui aurait refusé de servir des femmes parce que femmes. Il ne s'agit pas directement d'un problème laïcité. Reste qu'il est essentiel, si c'est avéré, de poursuivre le cafetier pour refus de vente sur motif discriminatoire à l'encontre des femmes. C'est pourquoi, nous avons proposé au Gouvernement, et obtenu de lui à travers une récente circulaire de Madame la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, la transmission d'une instruction de la Chancellerie pour que, devant chaque manquement constaté aux exigences minimales de la vie en société, les procureurs portent plainte au nom de la République. Il s'agit de poser de façon claire et visible les limites qui conditionnent le vivre-ensemble.

En résumé, sur toutes ces questions, y compris les plus sensibles, il faut savoir garder « la tête froide » et appliquer le droit, avec fermeté et discernement. Rien que le droit mais tout le droit.

En revanche, transformer le droit de la laïcité pour multiplier de nouveaux interdits serait une fausse bonne solution. Outre que cela pourrait s'opposer à notre Constitution, tout simplement parce que cela serait totalement contre-productif. En effet, alors que notre cadre juridique actuel, insuffisamment connu et appliqué, permet déjà de sanctionner toute pratique religieuse qui est imposée à autrui, tout ce qui perturbe une situation donnée ou tout ce qui trouble l'ordre public ; créer de nouveaux interdits ne pourrait dès lors qu'ouvrir la porte à la subjectivité et à de possibles discriminations. Cela alimenterait alors un discours victimaire largement utilisé par les endoctrineurs et, par voie de conséquence, les provocations et les extrémismes tant politiques que religieux, en leur offrant l'argument de la discrimination.

C'est d'ailleurs cela que nous enseignent les débats parlementaires qui ont précédés la loi du 9 décembre 1905 dans un contexte certes différent, mais, on l'oublie trop souvent, en réalité bien plus tendu qu'aujourd'hui. Dans un Etat de droit, on n'interdit pas tout ce qui peut nous déplaire individuellement, même si cela peut et doit être l'occasion de débats intellectuels sereins avec, toujours, les premiers concernés.

VI. Les enjeux pour demain

Dans la posture de chacun, il faut garder en tête que la laïcité doit rester un outil d'émancipation et de rassemblement dans la République. C'est seulement ainsi qu'elle saura efficacement faire face aux contestations qu'elle peut connaître. Il n'est plus question de s'abstenir d'un travail constant de pédagogie qui, dans le passé, a été trop souvent délaissé. En parallèle, il faut promouvoir toutes les actions renforçant la cohésion nationale. La lutte contre le chômage et pour l'intégration sociale y participe évidemment. Nous pensons aussi au large développement du service civique, à la mise en place effective — aujourd'hui bien insuffisante — de l'enseignement moral et civique (EMC) à l'école qui permet aux élèves de s'approprier concrètement la laïcité et les valeurs de la République par les débats, les jeux de rôles et le théâtre ; et bien sûr, nous pensons aussi à la multiplication des sensibilisations et des formations à la laïcité partout sur le territoire et pour tous les acteurs de terrain.

Nous pensons aussi à l'enseignement laïque des faits religieux et des courants de pensée à l'école. Dans ce monde où les faits religieux apparaissent en permanence

dans l'actualité, nous pensons nécessaire d'apprendre aux élèves à en reconnaître les formes multiples, à en comprendre la diversité, à en saisir le sens, et à bien distinguer ce qui relève de la croyance et qui ne concerne pas l'école, de ce qui relève des savoirs et qui la concerne. Il s'agit d'aborder les faits religieux en tant que faits sociaux.

Par ailleurs, en prévention de tout discours religieux de haine, de prosélytisme abusif, contraire aux valeurs de la République ou appelant à ne pas respecter la loi, nous avons notamment mis en place, depuis 2017, des formations obligatoires à la laïcité pour les futurs aumôniers de toutes les religions et aussi pour les ministres du culte étrangers, notamment les imams fonctionnaires de pays étrangers (Algérie, Turquie, Maroc) mais prêchant en France.

Il apparaît également nécessaire de rappeler que tous les jeunes Français doivent d'abord se sentir et s'affirmer citoyens Français, avant leurs appartenances propres. Il faut donc qu'ils se sentent perçus comme citoyens Français. Or, force est de constater que ce n'est pas toujours le cas, notamment vis-à-vis des jeunes d'origine des Outre-mer, maghrébine, sub-saharienne ou asiatique. Ce sentiment d'appartenance passe notamment par l'éducation nationale et la nécessaire diversité des mémoires. Notre pays est encore présent sur cinq continents et l'a été encore davantage par le passé. Son histoire est donc, de fait, empreinte de cultures créoles, africaines, asiatiques et de bien d'autres. Qui connaît pourtant, l'émir Abd el-Kader, Đèo Văn Tri, Léopold Sédar Senghor, Sarda-Garriga, ou Henry Sidambarom ? Trop peu de Français. Pourtant, ces personnalités, toutes d'origines et de confessions différentes, ont toutes joué un rôle important dans notre histoire et ont toutes été décorés par la République laïque.

N'ayons de cesse de le rappeler : avec notre principe de laïcité, l'Etat ne fait plus de distinction entre ses citoyens, ne sépare aucune majorité de minorités. Il n'y a que des citoyens Français à égalité de droits et de devoirs, quelles que soient leurs appartenances propres. Ainsi, la France a tiré les leçons de son histoire, et fait de notre diversité, non pas une source de divisions violentes, mais une richesse pour que tous nous puissions faire Nation.

Je vous remercie.