

NOTE D'ANALYSE DU CENTRE D'ETUDES JACQUES GEORGIN

DE CHARLES ETIENNE LAGASSE, PRESIDENT DU CEG

POUR UNE INSCRIPTION DE LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT DANS LA CONSTITUTION

Le 5 septembre 2019

MISE EN CONTEXTE

Au mois d'août 2019, un tribunal de Leuven autorise une jeune étudiante flamande à suivre les cours coiffée de son foulard à la rentrée de septembre. Mais plusieurs pouvoirs organisateurs interdisent le port de signes convictionnels.

UNIA constate qu' "*Il est temps de s'asseoir autour d'une table et de réfléchir à un plan constructif*", sans préciser qui devrait participer à ce débat.

Le mois précédent, le programme gouvernemental de la Commission communautaire française consacrait un point à la levée de l'interdiction des signes convictionnels portés par les étudiants de l'enseignement supérieur de promotion sociale, mais confirmait l'interdiction dans l'enseignement obligatoire.

Le Centre d'études Jacques GEORGIN a voulu « mettre autour d'une table » divers acteurs concernés par le débat plus large sur la laïcité de l'État¹.

Le 25 avril 2015, le CEG avait organisé une journée d'étude sur le sujet et travaillé en plusieurs ateliers consacrés respectivement aux incidences du principe de la laïcité dans l'enseignement et dans les services publics.

Un *Focus* du CEG de 72 pages a publié les actes de ces débats.

Par la suite, le CEG a été invité à participer à divers débats sur le thème de la laïcité

Ramassant la matière ainsi récoltée, la présente note d'analyse a pour but de proposer une vision de la laïcité de l'Etat qui s'intègre dans le projet global de libéralisme social que promeut le CEG et d'aboutir à une proposition concrète d'action parlementaire.

Il ressort en effet des différentes interventions judiciaires et du Conseil d'Etat que tant dans le secteur de l'enseignement que dans celui des services publics, la plus grande incertitude juridique règne et qu'il s'impose que le pouvoir politique prenne enfin ses responsabilités.

¹ Caroline SÄGASSER de l'ULB, Jean DE BRUEKER, Secrétaire général du CAL, Abdelaziz EL OUAHABI de l'EMB, Thomas GERGELY de l'institut d'études du judaïsme de l'ULB, Gianni INGLESE, professeur de religion protestante, Roberto GALUCCIO de la CEPEONS, Etienne MICHEL du SEGEC, Anne FIVE, du CAL, Julie RINGELHEIM et Véronique van der PLANCKE de la Ligue belge des droits de l'homme.

La neutralité ne suffit plus

Les fondateurs du libéralisme ont prôné la stricte séparation entre le domaine privé des croyances et celui du gouvernement ou de l'autorité publique². Il en résulte qu'aucune autorité politique n'a compétence pour réglementer les convictions intimes des citoyens.

La Constitution belge, garantissant la liberté d'opinion, de manifestation et de cultes, a jeté les fondements d'une société pluraliste et, par voie de conséquence, de la neutralité de l'Etat.

Dans un de ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat a énoncé : « ...*la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier* »³.

Depuis quelques décennies, la simple indifférence de l'Etat ne suffit plus à éviter des dérives.

En effet, après des décennies d'un mouvement de sécularisation qui a accompagné la modernité, on doit constater un peu partout dans le monde et donc aussi dans notre société, un retour de l'emprise des religions, comme l'avait prédit André MALRAUX.

Par emprise, on entend la référence prioritaire aux préceptes religieux pour certains citoyens par rapport aux normes civiles : cela concerne autant tous les fondamentalistes de quelque religion ou croyance qu'ils se réclament. Nos sociétés européennes sont concernées du fait de leur multiculturalisme croissant.

Toutefois, le simple principe de neutralité ne suffit pas pour autoriser les pouvoirs publics à prendre des mesures –même législatives- face à certaines situations problématiques telles que :

- Interdire le port de signes distinctifs (voir l'affaire ACTIRIS) ;
- Interdire le financement des cultes par des puissances étrangères ;
- Refuser certaines revendications ou certains comportements contraires à ces valeurs : refus de serrer la main, séparation hommes-femmes sans critères objectifs, etc ;
- Exiger des candidats aux élections qu'ils fassent allégeance aux principes constitutionnels et de la Convention européenne des droits de l'homme, etc ;
- Par ailleurs, l'art. 21 de la Constitution, pourtant limité à l'autonomie des cultes quant à la nomination de leurs ministres, est interprété par les juridictions belges de manière extensive et réduit le contrôle des pouvoirs publics sur le contenu des prêches des desservants des cultes. Il en va de même pour le contenu des cours de religion dans les écoles; à noter qu'à l'exception des cours de religion catholique, protestante et de morale laïque, les programmes des cours philosophiques ne sont même pas publiés.

² Cf. John LOCKE, *Lettre sur la tolérance*, 1686.

³ Avis SLCE n° 44.521/AG du 20.5.2008.

Le Conseil de l'Europe a autorisé certains Etats à prendre ce genre d'initiatives au motif que le principe de laïcité de l'Etat était consacré par leur Charte fondamentale.

Les données sociales ayant évolué, il apparaît que l'Etat doit aller un pas plus loin et jouer un rôle plus actif pour assurer la cohabitation en garantissant le respect de valeurs fondamentales: le droit à la différence, principe fondateur de l'Etat démocratique doit en effet se concilier avec d'autres principes fondateurs du même Etat comme l'égalité hommes-femmes, la liberté d'exercer un certain nombre de choix de vie, le droit de ne pas avoir de religion ou d'en changer, etc.

Une hiérarchie des principes et des valeurs

On arrive donc à imaginer une forme de hiérarchisation entre :

- a. D'une part un socle de principes non négociables que toutes les options convictionnelles s'accordent à respecter. A cet égard, L'Etat laïc est celui qui se sent autorisé à faire respecter le socle de manière active s'il le faut. Ces valeurs ne sont pas liées à une culture particulière.
- b. D'autre part, la diversité de ces options elles-mêmes, qui constituent le champ du pluralisme: elles ouvrent la voie à un débat démocratique visant à dégager un consensus propre à chaque ensemble politique (Etat ou Union Européenne par exemple). La légitimité de cet ensemble politique sera d'autant plus élevée que toutes les composantes sociales, politiques et culturelles auront été associées dans un processus permanent de débat argumenté. La notion d'argumentation est importante du fait qu'elle suppose une justification raisonnable en lieu et place du recours à des dogmes ou des croyances.



Ceci revient donc à déterminer quels sont ces principes qui constituent le socle prioritaire: à cet égard, plusieurs réponses ont été données : positiviste (la loi est bonne du seul fait qu'elle a recueilli une majorité) ; cléricale (la loi est bonne parce qu'elle répond au prescrit de la religion); la troisième proposée jusqu'à présent est la référence aux principes défendables en raison devant un auditoire mondial dans l'état actuel de notre société.

L'humanité a, au fil des années, élaboré un corps de principes considérés comme universels. Ils ne sont pas définitifs et continuent à évoluer, à s'enrichir et à s'approfondir. Leur expression concrète se retrouve aujourd'hui dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et dans les conventions internationales adoptées sous l'égide de l'ONU.

Une réforme est nécessaire

DéFI et le **CEG** prônent l'inscription du principe de la laïcité de l'Etat dans la Constitution belge et dans une future Charte constitutive de la Fédération Wallonie-Bruxelles par l'inscription d'un article libellé comme suit: *“La Belgique est un État laïque, qui garantit les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes.”*

Le **CEG** préconise une révision de l'art. 21 de la Constitution visant à assurer que la liberté d'organisation des cultes n'autorise pas des comportements contraires au socle des valeurs fondamentales.

La proposition vise donc **la laïcité politique, de l'Etat**, à savoir la volonté de construire une société juste, progressiste et fraternelle, dotée d'institutions publiques impartiales, garante de la dignité de la personne et des droits humains assurant à chacun la liberté de pensée et d'expression, ainsi que l'égalité de tous devant la loi sans distinction de sexe, d'origine, de culture ou de conviction et considérant que les options confessionnelles ou non confessionnelles relèvent exclusivement de la sphère privée des personnes.

Cette laïcité est à bien distinguer de la laïcité **philosophique**, à savoir l'élaboration personnelle d'une conception de vie qui se fonde sur l'expérience humaine, à l'exclusion de toute référence confessionnelle, dogmatique ou surnaturelle, qui implique l'adhésion aux valeurs du libre examen, d'émancipation à l'égard de toute forme de conditionnement et aux impératifs de citoyenneté et de justice, laquelle se concrétise par l'assistance morale en prison, en IPPJ et à l'hôpital.

La société laïque présente, par les valeurs qu'elle défend (la primauté de la loi civile sur les préceptes moraux découlant ou non d'une loi religieuse, l'égalité des citoyens devant la loi, l'égalité hommes/femmes, la liberté de pensée, de croire ou de ne pas croire, la liberté d'expression...), l'avantage de constituer un modèle de société qui inculque ces valeurs. Elle affirme également que la liberté de religion n'implique aucunement la liberté de choisir sa source de droit.

En application de ces principes, les pouvoirs publics se portent garants du pluralisme philosophique et du débat démocratique. Ce devoir de protéger les libertés entraîne pour l'Etat un droit de contrôle, un rôle actif que la simple neutralité ne permet pas: il doit veiller à ce que la liberté des uns n'empiète pas sur celle des autres et que chaque citoyen soit protégé contre les pressions d'autrui quant à l'affirmation de ses convictions. La protection de la liberté religieuse du citoyen implique quant à elle en contrepartie le devoir pour le citoyen de respecter l'espace public qu'il partage avec les autres.

Elle comporte également un volet positif à savoir la responsabilité des pouvoirs publics de permettre à chaque citoyen d'accéder aux outils d'un jugement autonome et raisonnable ; tel est le rôle de l'éducation, que les véhicules en soient l'école, l'audiovisuel ou les politiques d'éducation permanente.

L'inscription de la **laïcité politique** dans la Constitution se justifie pour trois raisons principales:

- a. L'insuffisance du principe de neutralité (voir ci-avant) ;

b. La nécessité d'un fondement constitutionnel pour certaines initiatives législatives. Le principe de laïcité politique pourrait ainsi être appliqué par l'adoption de lois complémentaires ayant pour but, par exemple :

- de conditionner l'éligibilité d'un candidat aux élections ou la validation des statuts d'une asbl par le respect des libertés fondamentales, de l'égalité hommes/femmes et de la laïcité de l'Etat ;
- de supprimer le financement de lieux de cultes tenant des propos contraires aux valeurs de notre société;
- de réglementer le port du voile à l'école ou dans les services publics.

c. La nécessité d'un rempart face à la recrudescence des intégrismes et l'influence des lobbys religieux : le concept de laïcité permet de dresser l'Etat et certaines de ses institutions, comme l'école, en rempart contre les risques de cléricisme. Elle n'a en effet pour devoir de protéger toutes les convictions qu'à la condition qu'elles respectent nos lois civiles les plus fondamentales. L'Etat est investi d'une mission qui est de protéger ses services publics et ses citoyens contre les revendications religieuses d'interférer dans la sphère publique.

L'interdiction de ports religieux ostentatoires dans l'enseignement

À la différence de la société prise dans son ensemble, l'école s'adresse à des mineurs en plein développement de leur personnalité. Il ne peut être question d'y faire rentrer des pressions directes ou indirectes de l'extérieur qui pourraient nuire à l'objectif fondamental de l'enseignement et transformer les classes en champ clos des affrontements inspirés de ceux qui opposent les adultes.

On rappellera comment le décret du 24.7.1997 de la Fédération Wallonie-Bruxelles définit les missions prioritaires de l'enseignement obligatoire : *« promouvoir la confiance en soi et le développement de la personnalité de chacun des élèves; amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences les rendant aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ; préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures, et enfin assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale »*.

A cette fin, l'école, institution faite pour instruire et libérer, pour « rendre la raison populaire » selon les termes de CONDORCET, doit faire face aux résurgences de l'irrationalisme et de l'obscurantisme et faire valoir ses exigences propres :

- Envers les élèves : une exigence d'ouverture à l'apprentissage raisonné de l'universel, jointe à une autonomie par rapport aux influences extérieures qui tendraient à les enfermer dans des identités négatives ; la liberté de jugement s'apprend et n'est pas spontanée.
- Envers les enseignants : dispenser l'instruction émancipatrice et favoriser l'autonomie de réflexion sans altérer cette mission par un quelconque prosélytisme, qui serait son contraire.

L'école devrait être le lieu (hélas sans doute le seul) où « *les êtres humains ne soient pas soumis à une entreprise multiforme de conditionnement, qu'il soit publicitaire, religieux ou politique* »⁴.

Même si chaque enfant est unique et différent, l'école n'a pas pour rôle d'impatroniser des particularismes communautaires.

L'autorisation du port de signes religieux ostensibles est la porte d'accès dans l'école de ces particularismes. Ils ne sont, bien souvent, pas l'expression du choix libre de l'élève, mais bien de la pression d'un groupe extérieur à l'école qui n'a rien à y faire. De plus, dans certains cas, comme le port du voile, cette forme de dissidence visuelle n'est qu'un élément d'une série d'actes construisant un statut personnel de soumission de la femme.

Le système actuel, tel que mis en place par les décrets organisant la neutralité dans l'enseignement officiel, laisse à chaque direction d'école le soin de déterminer, dans son règlement d'ordre intérieur, les modalités d'exercice de la liberté pour chaque élève de manifester sa religion ou ses convictions.

En 2004, la France a légiféré sur l'interdiction du port de signes religieux ostensibles à l'école publique. L'apport de la constitutionnalisation de la laïcité ne fait ici nul doute vu l'intitulé même de la loi: « *Loi encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics* ».

Une législation française qui devrait nous inspirer, d'autant plus qu'elle est conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme telle qu'interprétée par la Cour européenne de Strasbourg: « *la Cour (...) protège la laïcité quand elle est une valeur fondamentale de l'Etat. Elle admet que soient apportées des limites à la liberté d'expression dans les services publics, surtout lorsqu'il s'agit de protéger les mineurs contre les pressions extérieures.* »

En conclusion, la Cour européenne des droits de l'homme a admis les législations qui interdisent le port de signes convictionnels (religieux, philosophiques ou politiques) par des agents des services publics, par des enseignants du service public et même par des élèves.

Parmi les arguments (qui peuvent varier selon les situations concrètes) figurent: le choix fondamental de la laïcité de l'Etat (Turquie, France, Suisse), les tensions possibles entre élèves, la pression sur les jeunes élèves, l'obligation pour l'Etat de respecter toutes les convictions des élèves et leurs parents.

Autant d'arguments qui plaident pour la nécessaire inscription du principe de la laïcité dans la Constitution.

⁴ L'expression est de Henri PENA-RUIZ, dans *Qu'est-ce que la laïcité ?* Gallimard, Folio, 2003, p.228.

La Cour européenne des droits de l'homme a été plus loin en « déconnectant » la question du voile de considérations religieuses et en l'abordant sous l'angle d'une conception égalitaire des hommes et des femmes, ce principe fondamental l'emportant même sur la liberté religieuse.

Le **CEG** demande, afin de promouvoir la diversité et de faire de l'école un lieu d'apprentissage de la différence et de lutte contre toute forme de racisme, l'interdiction du port de signes d'appartenance culturelle, religieuse ou politique au sein des établissements scolaires. Il souhaite également que soient sanctionnés les comportements qui y contreviendraient.

L'interdiction de ports religieux ostentatoires dans les services publics et par les mandataires

L'administré doit pouvoir considérer que ses droits et obligations ne seront pas conditionnés ou influencés par ses propres affinités culturelles et philosophiques, ou par celles de son correspondant au sein de l'administration.

Non seulement l'administration doit être impartiale, mais elle doit manifester son impartialité⁵.

Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et ses vêtements. L'administration publique est un tout. Il ne peut être question de distinguer les règles en vigueur pour les fonctionnaires selon qu'ils exercent leurs fonctions en contact ou non avec le public. Par ailleurs, chaque fonctionnaire doit avoir la garantie que l'ensemble de ses collègues se consacre à l'exécution de leurs fonctions dans le même esprit d'impartialité que lui.

On ajoutera qu'une telle distinction entraînerait des difficultés en termes d'organisation, dans la mesure où les agents ne se cantonnent pas nécessairement à un lieu clos : dans le cadre de leurs fonctions, il est fréquent que les agents se déplacent dans les locaux et rencontrent des usagers.

Dès lors, le **CEG** est favorable à la discrétion des fonctionnaires des administrations publiques quant à leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses dans l'exercice de leur fonction.

Pourtant, la législation actuelle met les administrations dans l'embarras lorsqu'elles souhaitent mettre ce principe en œuvre ; voir le contentieux vécu par Actiris⁶, voir le débat sur les mises au travail par les CPAS sur base de l'article 60 de la loi sur les CPAS, etc.

Partagées entre des principes et des textes contradictoires (liberté constitutionnelle de culte, articles constitutionnels et lois anti-discrimination, principe de la liberté d'entreprise de la Charte européenne des droits fondamentaux...), les jurisprudences belges sont hésitantes.

⁵ Voir ainsi l'arrêt Conseil d'Etat n° 225 605 du 26 novembre 2013 (affaire Mertz) : "Le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire; (...) ce principe est, en outre, d'ordre public; (...) il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective)".

⁶ Voir l'ordonnance en référé du Trib.travail Bruxelles, 16.11.2015.

C'est pour cela que l'inscription de la laïcité de l'Etat dans la Constitution doit permettre d'assurer une base juridique solide, comme cela s'est fait dans d'autres pays européens.

En attendant, il faut se référer à la jurisprudence de la CJUE (Cour de Justice de l'Union Européenne) (arrêt G4S) pour qui « *la volonté d'afficher, dans les relations avec les clients tant publics que privés, une politique de neutralité politique, philosophique ou religieuse doit être considérée comme légitime* »⁷.

Quant à la proportionnalité, on soulignera que l'interdiction citée ne porte pas atteinte de manière excessive aux intérêts des travailleurs et des travailleuses visés. En effet, alors qu'un travailleur ne peut pas laisser au vestiaire son sexe, sa couleur de peau, son âge, son orientation sexuelle ou son handicap éventuel, lorsqu'il est au travail on peut attendre de lui une certaine retenue en matière d'exercice du culte (pratiques religieuses, comportement ou tenue vestimentaire plus ou moins ostentatoire).

Il en va de même pour les **élus** qui représentent l'institution dans laquelle ils siègent, c'est-à-dire pour les présidents d'assemblées et même de commissions parlementaires ainsi que pour un élu qui prendrait part à une délégation officielle. Ce devoir de réserve concerne leurs propos mais aussi leur comportement. C'est à ce titre qu'ils doivent s'abstenir de porter ou d'afficher des signes convictionnels.

Les mandataires qui exercent ces fonctions ne représentent pas uniquement leur personne ni leur parti ou leur courant de pensée, mais l'institution et, à travers elle, l'ensemble des citoyens. Il faut dès lors que ces derniers puissent raisonnablement se sentir représentés. Il importe que, dans leur comportement et leur attitude, ces mandataires se conforment effectivement au patrimoine commun de valeurs qui fondent une démocratie, sans privilégier ni donner l'impression de privilégier des attaches culturelles, religieuses ou philosophiques.

L'administré doit pouvoir considérer que ses droits et obligations ne seront pas conditionnés ou influencés par ses propres affinités culturelles et philosophiques ou par celles de son correspondant au sein de l'administration.

Il s'ensuit que tout élu qui représente son institution et toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et sa tenue vestimentaire.

L'affirmation du principe de laïcité de l'Etat dans la Constitution permettrait enfin d'exiger des candidats se présentant au scrutin électoral de souscrire une déclaration reconnaissant ce principe, ainsi que les autres valeurs démocratiques que la Constitution consacre (comme l'égalité entre les hommes et les femmes). Le non-respect de ces principes autoriserait les autorités publiques, au terme d'une procédure juridictionnelle, de les priver des avantages que la loi leur accorde ou, pour ce qui concerne les candidats, de la possibilité de se présenter aux élections.

CONCLUSION

La question fondamentale qui est posée dans ce type de discussion est la suivante : **jusqu'où admettre le droit à la différence**, principe fondateur de l'Etat démocratique avec d'autres

⁷ Arrêt CJUE n°157/15 du 14.3.2017. Dans le même sens : arrêt CEDH 15.1.2013 (Eweida et al c/ RU).

principes fondateurs du même Etat démocratique (égalité hommes-femmes ; libertés des autres citoyens ; égalité en général, etc) ? Comment penser simultanément égalité et différence ?

⇒ On en arrive donc à imaginer une forme de hiérarchisation entre :

- a. D'une part, un socle de valeurs que toutes les options religieuses et convictionnelles s'accordent à respecter ;
- b. D'autre part, la variété de ces options elles-mêmes.

L'Etat laïc est celui qui se sent autorisé à faire respecter le socle de manière active s'il le faut.

Ceci revient donc à déterminer **quelles sont ces valeurs qui constituent le socle prioritaire**. A cet égard, la meilleure réponse jusqu'à présent est la référence aux valeurs que l'on peut raisonnablement défendre devant un public universel dans l'état actuel de notre société.

Cette approche rejoint celle de John RAWLS, ce théoricien contemporain du libéralisme, mais également les positions d'Emmanuel KANT, de Georges RIPERT ou de Chaïm PERELMAN.

En droit positif, les principes défendables en raison aujourd'hui devant un auditoire mondial sont consignés pour l'essentiel dans la Déclaration universelle des droits de l'homme comme dans les conventions internationales sous l'égide de l'ONU.

L'affirmation du principe de laïcité de l'Etat dans la Constitution permettrait de consacrer ce socle prioritaire de valeurs et le principe d'égalité de traitement.

Charles-Etienne LAGASSE

Président du Centre d'études Jacques GEORGIN