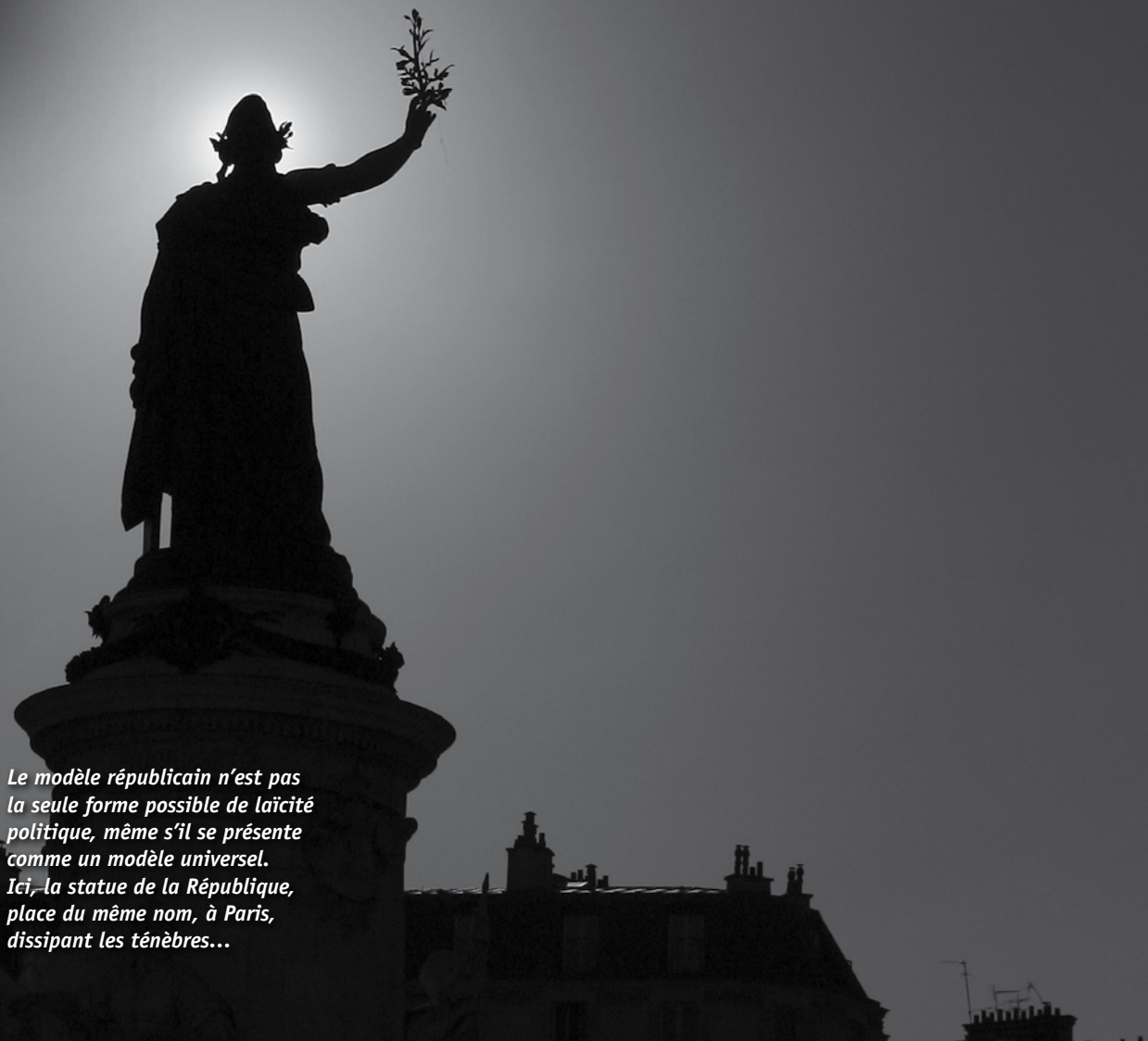


Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil

Il est courant de marquer la différence entre la Belgique « neutre » et la France « laïque ». Pourtant, les systèmes juridiques sont plus proches qu'on ne l'imagine. Même si la philosophie qui les sous-tend diverge largement.

VINCENT DE COOREBYTER

directeur général du Centre de recherche et d'information socio-politiques (Crisp)



Le modèle républicain n'est pas la seule forme possible de laïcité politique, même s'il se présente comme un modèle universel.

Ici, la statue de la République, place du même nom, à Paris, dissipant les ténèbres...

De plus en plus, le débat autour du voile islamique, ou des relations entre Églises et État, recourt à deux termes clés : neutralité et laïcité. Il semble utile d'éclaircir cette dualité, car ces deux termes sont employés tantôt comme des synonymes et tantôt comme des concepts divergents. En outre, ils servent souvent d'étendard ou de repoussoir, de sorte qu'on les retrouve dans nombre de prises de position, sans être sûr que chacun leur accorde le même sens ou la même valeur.

Dans ce contexte confus, il nous semble que l'on peut proposer un éclaircissement en deux temps, livré ici en des termes très synthétiques afin de provoquer le débat.

TEMPS 1 : RESSEMBLANCES

On donne souvent la Belgique comme exemple de système fondé sur la neutralité, en l'opposant à la France qui serait le symbole de la laïcité. En réalité, neutralité et laïcité, Belgique et France, *partagent* un vaste socle commun de principes fondamentaux. En fait, c'est l'ensemble des démocraties qui évolue vers ce socle commun, socle constitué de quelques principes simples, mais qui ont représenté une véritable rupture historique ayant entraîné de très fortes résistances de la part des Églises dominantes ou, sur certains points, de la libre pensée.

Premier principe commun à la neutralité et à la laïcité : l'indépendance mutuelle des Églises et de l'État, qui interdit qu'aucune des deux sphères, religieuse ou politique, n'assujettisse l'autre. Ce principe d'indépendance mutuelle implique, d'abord, la sécularisation de l'État, qui doit fonctionner sans arborer de références religieuses car toute référence utilisée acquerrait ainsi une suprématie par rapport aux autres convictions. Le même principe d'indépendance mutuelle implique ensuite, symétriquement, la complète liberté d'organisation et de déploie-

ment des Églises, dont le fonctionnement, tant qu'il ne viole pas la loi commune, ne peut être contrôlé ou jugulé par l'État.

De là découle la double tendance, perceptible dans de nombreux pays, à éradiquer les derniers signes de confusion du politique et du religieux, comme les Te Deum officiels ou les serments prestés au nom de Dieu, ou les derniers privilèges d'une confession majoritaire, comme les crucifix dans les tribunaux ou dans les écoles publiques. Dans un régime de neutralité comme de laïcité, la sphère publique (c'est-à-dire la sphère de l'État) doit être neutre et laïcisée afin de protéger l'État et l'ensemble des citoyens de la domination d'une Église déterminée, et afin de protéger l'ensemble des Églises, ainsi que les convictions non religieuses, d'un traitement inégalitaire favorisant une tendance déterminée.

Ce premier principe est en fait consubstantiel à la démocratie en tant que telle : la démocratie suppose la reconnaissance du pluralisme des convictions et leur égalité de traitement, ce que ne peut assurer un État confondu d'une manière ou d'une autre avec une Église dominante ou avec une tendance philosophique particulière. Le terme de neutralité rend parfaitement compte de ce premier principe, mais il faut souligner que la laïcité à la manière française le fait tout autant, que ce soit par l'article 1^{er} de la Constitution, qui garantit le respect de toutes les croyances et l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion, ou par le droit français de la laïcité, qui impose l'abstention volontaire de l'État face à la diversité des convictions et des religions.

Deuxième principe commun à la neutralité et à la laïcité, et qui est étroitement lié au premier : la stricte protection des libertés individuelles en matière de convictions, c'est-à-dire l'affirmation des droits fondamentaux qui consacrent le pluralisme et l'égalité : liberté d'expression, liberté de culte, liberté de conscience, liberté de la presse, liberté d'association... Historiquement, ce deuxième principe a précédé le premier, mais on le comprend sans doute mieux en le liant à l'accomplissement de l'idée

démocratique, qui suppose la liberté et l'égalité des citoyens en matière convictionnelle. Avec une double conséquence de grande importance, qu'il faut rappeler pour ne pas commettre d'erreur quant à la laïcité à la française, opposée souvent sans nuance à la neutralité conçue à la manière belge.

Première conséquence : dans l'un et l'autre cadre, le principe de neutralité ou de laïcité est une obligation d'abstention que l'État impose à ses institutions et à ses agents, *et non aux citoyens*, dont l'État doit respecter les convictions. L'État doit rester neutre, et fidèle à cette seule neutralité, dans la mesure même où les citoyens ne le sont pas et sont pluriels, ce qui peut servir de critère pour régler certaines questions sur le port des signes convictionnels. C'est la raison pour laquelle, en France comme en Belgique, si on la saisit dans

La démocratie suppose la reconnaissance du pluralisme des convictions et leur égalité de traitement, ce que ne peut assurer un État confondu d'une manière ou d'une autre avec une Église dominante ou avec une tendance philosophique particulière.

ses principes ultimes, la jurisprudence va dans le même sens quant au port du voile islamique par les élèves de l'école publique. Lors de la première polémique sur le foulard, en 1989, le Conseil d'État français et le tribunal de première instance de Bruxelles ont autorisé le port du *hijab*, le premier parce que l'école laïque, en France, doit être neutre face à l'expression de croyances religieuses, et le second parce que l'école publique, en Belgique, est neutre, c'est-à-dire n'est pas laïque au sens d'une laïcité de combat.

Seconde conséquence : dans l'un et l'autre cadre, la neutralité/laïcité ne s'impose qu'à l'appareil d'État au sens strict ; elle contraint les pouvoirs publics et le pouvoir politique, ce qu'on peut appeler la

ANALYSE



L'idée, souvent répandue en France, selon laquelle la laïcité imposerait la relégation du religieux dans la sphère privée est une aberration au regard du droit français, qui ne dit rien de tel.

► sphère publique au sens étatique de l'expression. C'est ainsi que l'Assemblée nationale française, comme les parlements en Belgique, légifère sans aucune référence religieuse, tout en possédant son aumônerie pour assurer la liberté de culte des parlementaires éloignés de leur paroisse. Mais la neutralité ou la laïcité ne contraint *pas* l'espace public au sens de Habermas, l'espace médiatique, délibératif, associatif, de vie collective... qui est *ouvert*, y compris en droit français, à la libre expression de toutes les convictions. Il y a par exemple des partis explicitement religieux, en France, et des émissions concédées aux cultes à la télévision publique française. L'idée, souvent répandue en France, selon laquelle la laïcité imposerait la relégation du religieux dans la sphère privée est une aberration au regard du droit français, qui ne dit rien de tel : il y a ici *trois* sphères à l'œuvre – sphère publique ou d'État, espace public au sens de Habermas, et sphère privée –, et non deux.

Pour résumer ce premier temps : neutralité et laïcité, Belgique et France, mais aussi bien d'autres démocraties, s'inscrivent dans une même histoire, celle du *libéralisme* en tant que philosophie politique fondée, notamment, sur l'autonomie du pouvoir civil par rapport au pouvoir religieux et sur la liberté et l'égalité de tous les citoyens. Comme la Belgique, la France est un État libéral qui s'ignore.

TEMPS 2 : DIFFÉRENCES

Deuxième temps : malgré ce socle commun entre neutralité et laïcité – qui est l'élément le plus décisif –, il existe des différences idéologiques, ainsi que certains contrastes juridiques, entre les deux notions ou entre les deux systèmes.

Ces contrastes sont bien connus en ce qui concerne l'opposition Bel-

gique/France, notamment quant aux relations entre l'État et la société civile, en particulier sur la question des valeurs. Dès le pacte unionniste de 1828, un consensus a commencé à émerger, en Belgique, pour reconnaître une certaine pluralité des convictions, et pour admettre qu'il appartient à la société civile de les porter, de les faire vivre et de les faire respecter par l'État. En France, par contre, le pluralisme des convictions reste mal légitimé, se heurtant à la fois à une forte aspiration à l'unité nationale – qui doit l'emporter sur les différences et sur la pluralité pour avoir un sens –, et à l'idée selon laquelle il revient à l'État de produire des valeurs communes et d'en garantir la mise en œuvre concrète. État faible, *neutre*, en position délibérément *effacée* en Belgique, car se voulant respectueux du pluralisme de la société civile, qu'il consacre dans la Constitution, par la loi et par de multiples mécanismes de financement (notre fameuse liberté subsidiée) ; État fort, impliqué dans la recherche de l'*unité* et garant de la cohésion nationale en France, c'est-à-dire porteur d'un *volontarisme* politique en faveur de l'intérêt général et, dès lors, méfiant à l'égard de la diversité organisée, des structures intermédiaires entre l'État et les individus, structures toujours suspectes de défendre des intérêts particuliers ou catégoriels...

Ce premier élément de contraste, qui est incontestable, peut cependant être trompeur. Car ce que l'on décrit souvent comme étant un régime de laïcité, en prenant la France pour exemple emblématique d'un tel régime, *ce n'est pas l'idée laïque*, ou la laïcité à l'état chimiquement pur : c'est le système *républicain* français, ou, plus exactement, *l'idéologie* républicaine dominante en France.

Idéologie plutôt que système, d'abord, car l'idéal républicain est

très largement, en France même, une simple représentation dominante plutôt qu'une réalité tangible. Ses appels à l'unité nationale, à l'intérêt général et au dépassement des appartenances sont le plus souvent de pures exhortations morales qui se brisent sur ce qui vient d'être souligné : la neutralité et le profond libéralisme de la République française, qui se traduisent dans l'article 1^{er} de la Constitution selon lequel la République, en tant que laïque précisément, « respecte toutes les croyances ». Quant au système politique français, fortement marqué par un clivage droite/gauche sur lequel se greffent d'autres divisions partissanes, qui pourrait croire une seconde qu'il serait concrètement dominé par un principe d'unité ou de cohésion ? Ce rêve d'unité n'est que la refonte, dans l'idéal républicain, du vieux rêve d'unité nationale typique de l'État monarchique en devenir depuis Louis XI, rêve relancé et radicalisé par la Révolution française comme Tocqueville l'avait bien vu.

Ce point est important, car cela signifie que l'idéal de laïcité, dans ce qui le distingue fortement de l'idée de neutralité, ne s'accompagne pas forcément, comme c'est le cas en France, de l'idéal républicain de cohésion nationale. En France, la liquidation de l'Ancien Régime, qui a pris un siècle, s'est heurtée à la fois à la nostalgie droitrière de la monarchie et des privilégiés de caste, à l'exaltation des terroirs, des langues et des particularismes régionaux, et à l'opposition résolue du haut clergé catholique et des congrégations, qui ont pactisé avec les contre-révolutionnaires pendant tout le XIX^e siècle et même au-delà. La République française a épousé le combat anticlérical parce que l'Église constituait un de ses ennemis les plus acharnés, mais ce combat s'est fon-



... où l'on risque de plonger dès qu'on s'en éloigne... © Christophe ALARY

du, en France, dans une exaltation plus large de l'intérêt général et de l'unité nationale contre la promotion des traditions et des particularismes qui constituaient le fonds idéologique de l'esprit contre-révolutionnaire. D'où une idéologie républicaine qui ne permet pas d'isoler la notion de laïcité à l'état chimiquement pur, car elle y est englobée dans un cadre plus large, et typiquement français. La question de l'école, notamment, se pose de façon très spécifique en France : on y a inventé le terme d'« instituteur » pour désigner ceux qui ont pour mission d'instituer la République, c'est-à-dire de la légitimer dans un contexte encore hostile ; et cette machine à « fabriquer des citoyens » – autre obsession française – se méfie des manifestations d'appartenance ou d'allégeance à l'égard de convictions collectivement organisées, qu'elles soient

religieuses ou non, parce qu'elle se méfie de toute résistance à l'élaboration d'un « creuset français ».

Par conséquent, et aussi paradoxal que cela paraisse, mieux vaut observer la Belgique que la France pour savoir ce qu'est la laïcité : l'idéal laïque ne s'y accompagne pas forcément d'une vision républicaine, et il peut dès lors apparaître plus aisément dans sa spécificité, sans verser dans l'exaltation de l'intérêt général ou dans la méfiance à l'égard de la société civile organisée. Car, dans l'usage idéologique et politique qui en est fait, il y a bien une divergence de fond entre l'idéal de neutralité et l'idéal de laïcité. De sorte qu'il n'est précisément pas neutre de préférer la neutralité à la laïcité, pas plus qu'il n'est neutre, en sens inverse, de se revendiquer de la laïcité plutôt que de la neutralité.

La question de l'école se pose de façon très spécifique en France : on y a inventé le terme d'« instituteur » pour désigner ceux qui ont pour mission d'instituer la République, c'est-à-dire de la légitimer dans un contexte encore hostile.

ORWELL

En quoi réside la divergence, étant entendu qu'elle doit, au vu de ce qui précède, être perceptible au sein même du cadre belge ? Tout simplement – c'est un truisme, mais qu'il faut rappeler – dans la place, le rôle, la légitimité que l'on accorde au fait religieux, qu'il concerne l'islam ou n'importe quelle religion établie. Dans son usage politique, quand elle est érigée en modèle et dressée comme un rempart contre la « laïcité de combat », contre le « laïcisme » ou la laïcité « intran-

ANALYSE



La neutralité, quand elle sert de modèle, consacre souvent la prégnance du fait religieux, considéré comme un phénomène anthropologiquement irréductible, fondamental.

« ouverte » ou « fermée », la neutralité est revendiquée comme un mode de reconnaissance, d'inclusion ou de soutien du fait religieux. Dans ce cadre, le fait religieux est considéré à la fois comme un type de conviction parmi d'autres, qui doit bénéficier des principes de liberté et d'égalité et d'une rigoureuse indépendance (ce qui est loin d'avoir été toujours le cas, comme le montre par exemple la période autrichienne en Belgique), et comme un type de convictions « plus égal que d'autres ».

Certes, personne n'utilise publiquement cette formule d'Orwell, mais elle traduit bien l'idée sous-jacente, dans nombre de prises de position, selon laquelle la liberté et l'appartenance religieuses doivent recevoir une attention particulière de la part de l'État. Ceci ne signifie évidemment pas que toute personne qui se revendique de la neutralité est un clercal qui s'avance masqué : il existe un usage strictement descriptif, scientifique, du terme de neutralité. Il n'en reste pas moins que la neutralité, quand elle sert de modèle, consacre souvent la prégnance du fait religieux, considéré comme un phénomène anthropologiquement irréductible, fondamental. Dès lors, les appartenances religieuses peuvent et doivent, dans ce modèle, bénéficier non seulement de la protection mais aussi de l'aide de l'État, qui est ainsi autorisé à subventionner les écoles confessionnelles à un niveau pratiquement égal aux écoles officielles, à organiser des cours de religion à l'école publique, à financer les cultes sur les deniers publics... Dans le modèle de la neutralité, qui postule que les valeurs naissent au sein de la société et non à l'initiative de l'État, ce dernier n'est pas tenu à une rigoureuse abstention : il doit s'abstenir de toute intervention dans l'auto-organisation des cultes et des convic-

tions, mais il peut favoriser le déploiement des tendances considérées comme les plus représentatives, prenant ainsi acte de l'adhésion continue que leur manifestent différentes fractions de la population – prenant acte, autrement dit, d'un rapport de force entre les organisations porteuses de valeurs. Cette intervention active de l'État n'est pas contradictoire de l'idée de neutralité si l'État se borne à reconnaître des convictions naissant dans la société, sans confusion du politique et du religieux pour autant, et s'il est prêt à reconnaître, potentiellement, toute conviction dont l'Histoire démontre la consistance et la représentativité. La neutralité n'empêche pas la reconnaissance de positions acquises : elle contraint simplement l'État à ne pas en limiter la liste de manière arbitraire. L'élargissement, en Belgique, du financement public des cultes reconnus à la laïcité organisée et au bouddhisme en témoigne à suffisance.

La laïcité, à l'inverse, qui est née du combat anticlérical, se méfie de la reconnaissance ou du soutien apporté au fait religieux, dont elle ne fait pas la même lecture. La laïcité reste marquée par la très difficile émancipation du pouvoir politique à l'égard des Églises en Europe, ainsi que par la lenteur de la reconnaissance, dans le chef des Églises dominantes, de la démocratie, des droits individuels et de la liberté de conscience et d'expression. Plutôt qu'un phénomène anthropologique irréductible, la laïcité voit dans la religion, ou en tout cas dans les Églises ou dans les cultes institués, un *pouvoir* toujours susceptible de vouloir s'inféoder l'État, l'école et les familles, comme les grandes Églises chrétiennes l'ont fait massivement, selon cette lecture, jusqu'au cœur du XX^e siècle.

Dès lors, sans nourrir forcément de rêve républicain de cohésion

nationale ou d'éradication des différences, la laïcité s'oppose, non seulement à toute confusion entre Église et État, mais aussi à la légitimation, au financement ou à la promotion du phénomène religieux par l'État. Elle respecte les libertés fondamentales, et parmi elles la liberté de conscience et de culte – qui sont au cœur de son combat historique –, mais elle s'accommode mal d'un appui public aux convictions religieuses parce que, pour elle, les religions constituent un type de conviction *moins égal* que d'autres. Ici encore, cette formule inspirée d'Orwell n'est pas publiquement utilisée, mais on peut l'employer pour marquer la méfiance que suscite le fait religieux, et surtout le fait clercal, dans les milieux laïques, qui assignent à l'État le devoir de protéger les individus de l'emprise des Églises et des sectes.

D'où, d'un modèle à l'autre, une approche différente de l'école, également perceptible au sein même du cadre belge. Alors que les tenants engagés de la neutralité veillent à un rigoureux respect de la liberté d'enseignement, qui protège l'enseignement confessionnel et les choix convictionnels des parents, le monde laïque, malgré un rapport de force très défavorable, n'a pas tout à fait renoncé à son idéal d'école unique et pluraliste : non pas pour formater tous les citoyens dans un sens républicain, mais afin que chacun bénéficie d'un enseignement fondé sur le libre jugement individuel, sur l'esprit critique et sur l'émancipation à l'égard de tous les pouvoirs et de tous les dogmes, en particulier religieux. De même, entre neutralité et laïcité, les cours de religion à l'école publique n'ont pas le même sens : pour les uns, ce sont des fenêtres de pluralisme respectant la liberté des familles et le droit à approfondir ses convictions ; pour



les autres, ces cours présentent un risque d'enfermement des élèves dans des croyances instituées, voire dans des dogmes soustraits à l'esprit critique.

Sans prétendre être complets, notons encore que l'impératif d'abstention assigné à l'État prend un sens différent dans l'un et l'autre modèle. Les tenants de la neutralité insistent d'abord sur l'interdiction faite à l'État de s'immiscer dans la vie religieuse, la liberté de culte apparaissant ainsi comme la pierre angulaire du système — ce qui conduit, par exemple, à dénier à l'État le droit de prendre des dispositions législatives sur l'affichage de signes convictionnels. À l'inverse, les tenants de la laïcité revendiquent un certain droit d'intervention de l'État au nom de la protection des libertés individuelles, tout en interdisant à l'État de mener une quelconque tractation destinée à ménager une place aux cultes dans la sphère publique (cours de religion

à l'école publique, financement public des cultes...) : pour eux, une telle tractation serait toujours de type concordataire, conduirait à un pacte passé de puissance à puissance, ce qui est incompatible avec les principes d'indépendance mutuelle et d'égalité puisqu'un tel pacte privilégierait les Églises admises à la table de négociation.

TROMPE-L'ŒIL

On peut dès lors avancer, pour conclure, que l'opposition entre neutralité et laïcité, qui est bien réelle, risque de jouer doublement en trompe-l'œil. D'abord parce que la neutralité et la laïcité possèdent un vaste socle juridique commun, qui constitue l'élément le plus significatif au regard de l'Histoire. Ensuite parce que l'opposition entre neutralité et laïcité est souvent interprétée comme un contraste entre des systèmes tels que celui de la Belgique et le système républicain français, alors que la divergence entre neutralité

La laïcité s'oppose, non seulement à toute confusion entre Église et État, mais aussi à la légitimation, au financement ou à la promotion du phénomène religieux par l'État.

té et laïcité traverse chaque pays et porte sur le fait religieux et sur le rôle que l'État doit jouer à son égard. Les points de divergence entre neutralité et laïcité apparaissent de manière plus claire quand on examine la Belgique plutôt que lorsqu'on la compare à la France, où la laïcité, pour des raisons historiques, s'est laissée absorber par l'idéal républicain jusqu'à se confondre avec lui dans l'esprit de nombre de ses partisans. ■

En prolongement de cette analyse, Vincent de Coorebyter introduira le thème du numéro 66 de *Politique* (à paraître en septembre 2010) : *Laïcité, neutralité, islam. Vers un nouveau compromis philosophique?* (Voir page 9.)