

Neutralité et faits religieux

*Quelles interactions
dans les services publics ?*

**DOMINIQUE CABIAUX,
FRANÇOISE WIBRIN,
LUAN ABEDINAJ
ET LAURENCE BLÉSIN
(COORDONNÉ PAR)**


academia
L'Harmattan

© Academia-L'Harmattan s.a.
Grand'Place 29
B-1348 Louvain-la-Neuve

D/2014/4910/12
ISBN : 978-2-8061-0156-3

Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction,
par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays
sans l'autorisation de l'auteur ou de ses ayants droits

IMPRIMÉ EN FRANCE

www.editions-academia.be

La neutralité n'est pas neutre

Vincent de COOREBYTER

La neutralité n'est pas neutre. Cette assertion peut surprendre, et elle est en tout cas faite pour interpeller, c'est-à-dire pour indiquer d'entrée de jeu que le choix de la neutralité, qui est en apparence le plus neutre de tous, est un acte hautement politique, et ce pour de multiples raisons.

La première raison réside dans le fait que la neutralité est un choix, ce qui entraîne deux types de conséquences. Comme l'a rappelé Gilles Deleuze (1983 : 160 *et sq.*) dans *L'Image-mouvement*, avant que les hommes ou les systèmes sociaux se distinguent selon les choix qu'ils posent, ils se distinguent selon qu'ils se posent ou non des questions de choix, selon qu'ils s'autorisent ou non à choisir. Opter pour la neutralité convictionnelle au sein des services publics ou dans leurs relations avec leurs administrés, c'est opter pour une des règles directrices possibles de l'organisation des services publics, et c'est reconnaître, par la même occasion, que la question du choix de cette règle se pose, qu'il y a une indétermination ou une marge d'appréciation en la matière, que le débat est ouvert entre plusieurs options et que la société assume le fait de devoir trancher cette question. Faire le choix de la neutralité, c'est d'abord consacrer le fait que la société est lancée à la libre recherche de ses normes – alors que d'autres modèles d'organisation sociale, théocratiques ou totalitaires par exemple, récusent la liberté de choix, prétendent ne pas avoir le choix –, et c'est ensuite choisir la neutralité parmi d'autres normes possibles, c'est-à-dire reconnaître la relative précarité, le relatif arbitraire, de la norme retenue parmi ses concurrentes, qui occupent une place légitime dans le débat.

Cette remarque liminaire n'enlève rien au fait que la norme de neutralité peut parfaitement être la meilleure possible, ou pourrait se prévaloir du plus haut niveau de rationalité ou d'efficacité. Mais cela permet de comprendre, d'emblée, pourquoi elle ne s'est imposée que très tardivement, très récemment, et pourquoi, contrairement aux apparences, elle ne fait pas consensus, en tant que telle et surtout quant à sa signification.

Nous verrons en effet que l'on peut donner plusieurs sens à la neutralité des services publics, de sorte que le choix de la neutralité n'est pas neutre en ce qu'il est toujours assorti, implicitement ou explicitement, potentiellement ou expressément, d'un choix en faveur de l'une ou l'autre des modalités du principe de neutralité. Le choix du principe de neutralité n'est donc pas neutre parce que d'autres principes auraient pu lui être préférés *et* parce que c'est toujours un type précis de neutralité qui est en vue (au détriment d'une autre acception du principe), et ce y compris lorsque des décisions de justice donnent à penser qu'elles définissent la neutralité de la seule manière qui soit juridiquement acceptable.

Le choix de la neutralité n'est pas neutre, enfin, en tant que choix sémantique, en tant que décision d'user de ce terme de manière centrale, d'en faire le principe directeur d'une prise de position quant à l'organisation idéale des services publics. Tous les jeux tactiques et symboliques sont possibles ici : on peut aussi bien repérer des prises de position qui se réclament de la neutralité dans le but de mieux investir les services publics au profit d'une conviction déterminée, que repérer, pour ne relever qu'un second cas de figure, des prises de position qui se réclament prioritairement d'un autre terme que celui de neutralité pour faire triompher une vision à ce point stricte de la neutralité obligatoire des services publics et de leurs agents qu'elle se révélera également tributaire d'une conviction déterminée.

Cette remarque peut certes dérouter, et nous tenterons de l'éclaircir tout au long de ces pages. Disons simplement, pour conclure cette entrée en matière, qu'il faut se défier du vocabulaire si l'on entend évaluer des principes et, davantage encore, des intentions. Dans le domaine qui nous occupera ici, le vocabulaire peut être trompeur et est en tout cas extrêmement mouvant, alors que les grandes attitudes de principe évoluent beaucoup plus lentement. Le principal symptôme de cet état de fait réside en ceci que le terme de neutralité, qui a d'abord été porté par le courant de pensée anticlérical, est aujourd'hui devenu transversal à différents univers, au point de n'être plus guère utilisé par la laïcité organisée. C'est qu'il y a au moins deux grandes manières de concevoir la neutralité : l'une qui s'inscrit dans le cadre de pensée laïque, et l'autre qui s'en détache et qui peut même, dans certaines de ses conséquences, s'y opposer. Phénomène d'autant plus remarquable qu'à l'origine, laïcité et neutralité étaient pratiquement synonymes.

1. LA COMPLEXITÉ DU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ DANS LE CADRE LAÏQUE

En Belgique, pas plus qu'ailleurs, les pouvoirs publics ne sont nés neutres : ils le sont devenus. Au lendemain de l'indépendance du pays, l'imprégnation catholique est forte dans les services publics, en raison de la vision alors dominante du rôle que la religion doit jouer dans le maintien de l'ordre public, ainsi qu'en raison du quasi-monopole sociologique du catholicisme et de son poids politique. Pour nombre de citoyens et d'élus, il paraît alors naturel que les serments en justice comprennent un appel à Dieu (disposition supprimée en 1974 seulement), que la plupart des magistrats soient catholiques (et francophones), que des crucifix soient apposés dans les tribunaux, que l'enseignement primaire soit largement organisé ou contrôlé par le clergé... Le fait que l'article 2 du programme du Parti libéral, lors de sa fondation en 1846, exige « l'indépendance réelle du pouvoir civil » suffit à rappeler que l'exigence de neutralité, historiquement, a été portée par le monde anticlérical : la neutralité est alors conçue comme une exigence de déconfessionnalisation de l'appareil d'État et de l'enseignement.

Dès lors, pendant longtemps, il a paru évident que les concepts de neutralité et de laïcité étaient synonymes. Ils sont d'ailleurs encore présentés comme tels dans des définitions savantes, mais aussi dans l'usage courant, qui tend à identifier les deux termes. Pour bien marquer le fait que cette synonymie s'impose toujours aujourd'hui, nous en donnerons rapidement trois indices.

Le premier réside dans la doctrine du Conseil d'État français, qui rappelle avec constance que la laïcité entraîne une obligation de neutralité de la part de l'ensemble des services publics. Le deuxième indice, plus frappant sans doute, est donné par le dictionnaire du droit des religions édité en 2010 par le CNRS, dictionnaire qui, au lieu de comporter une entrée « Laïcité » et une entrée « Neutralité », fait l'impasse sur cette dernière et propose une notice unique, la première de la lettre « L », intitulée « Laïcité, neutralité » (Messner, 2010 : 433). Nous puiserons enfin le troisième indice dans l'univers des tenants d'une large liberté religieuse, c'est-à-dire dans l'orbite de groupes de pression qui ne sont pas censément acquis à une laïcité militante mais qui, précisément, réclament la neutralité de l'État à l'égard de toutes les

convictions en rappelant la laïcité à ses propres devoirs, à ses propres principes. Qu'on se réfère, par exemple, à la manière dont la page Facebook de Vigilance musulmane décrit les missions que se fixe cette plateforme :

Notre démarche est motivée par plusieurs principes : le respect de l'État de droit, la neutralité de l'État dans ses rapports avec les cultes et philosophies reconnus, l'observation du principe de séparation du religieux et du politique, l'égalité de traitement entre les cultes et philosophies reconnus, le pluralisme. C'est dans cet esprit que Vigilance musulmane s'intéresse notamment aux thématiques suivantes : la neutralité/laïcité, l'interculturalité, le processus d'institutionnalisation de l'islam en Belgique.

Sur la base de tels constats, on serait fondé à conclure que la neutralité reste essentiellement un principe d'inspiration laïque, voire anticléricale, et à se réjouir qu'un principe issu d'une galaxie de pensée bien définie fasse l'unanimité dans des mondes idéologiques fort différents entre eux, ce qui traduirait un consensus enfin atteint sur le sens de ce principe et sur ses principales implications.

Le problème est que, non seulement ce consensus n'existe pas entre les différents univers idéologiques, mais qu'il n'existe pas davantage à l'intérieur même de l'univers que l'on se représente volontiers, en Belgique, comme le plus simple et le plus cohérent, celui de la laïcité à la manière française. La question de savoir ce qu'il faut entendre par la nécessaire neutralité des pouvoirs publics reste ouverte dans le pays, la France, qui se targue d'y avoir répondu de la manière la plus nette grâce à son principe de laïcité. Dès lors, examiner comment la notion de laïcité a débouché sur des contradictions (au moins apparentes) quant à ses implications en matière de neutralité, devrait nous donner une première indication sur les tensions inhérentes au principe de neutralité.

La querelle sur le port du foulard islamique à l'école publique peut servir de point de référence pour introduire aux ambiguïtés que nous tenterons de marquer ici. Cette querelle ne constitue pas, en effet, un phénomène étranger au débat belge : à la rentrée scolaire 1989, la polémique sur le port du foulard, involontairement lancée par le proviseur du lycée de Creil, dans la banlieue parisienne, a aussitôt connu sa réplique en Belgique avec la revendication du droit au foulard soutenue par une vingtaine de jeunes filles de l'Institut technique communal Edmond Machtens,

à Molenbeek-Saint-Jean¹. Ces deux établissements scolaires avaient alors en commun d'avoir refusé l'accès aux cours à des élèves qui, malgré un accord préalable en sens contraire, refusaient d'ôter leur foulard dans l'enceinte de l'école. Le long et vaste débat qui a suivi a rendu au concept de laïcité, en France, une vigueur qu'il avait perdue, et lui a donné, en Belgique, une place centrale assez inattendue, la laïcité représentant en Belgique un courant de pensée bien déterminé et non une composante du consensus national.

À l'époque, ce succès de l'idée de laïcité s'est accompagné d'une formidable ambiguïté quant aux conséquences de cette notion. Dans ce débat rapidement devenu binaire – car la question posée n'autorisait que deux réponses : autoriser ou interdire le port du foulard islamique à l'école publique –, chaque bord se réclamait de la laïcité, et ce en Belgique comme en France. C'est, entre autres, au nom de la laïcité, entendue comme neutralité de l'État face à toutes les convictions, que les uns revendiquaient le droit à garder le hijab dans l'enceinte de l'école. C'est au nom de la laïcité encore, entendue cette fois comme refus de voir l'État investi par toutes sortes de convictions, que les autres plaidaient pour l'interdiction du port du foulard.

Une première forme d'ambiguïté a ainsi été rendue manifeste : une même notion, celle de laïcité, pouvait servir d'appui à des conclusions exactement inverses l'une de l'autre. Ce manque de clarté de la laïcité constitue sans doute un des motifs du recul de cette notion et du succès croissant du principe de neutralité, qui a pu apparaître comme un substitut plus précis et moins polémique, y compris en France. Mais, comme nous le verrons, le principe de neutralité à son tour n'est pas exempt de complications internes, qui ont précisément éclaté dans la manière dont la France a cherché à appliquer la laïcité aux questions inattendues que lui posait le développement de l'islam dans la jeunesse française. Examinons rapidement, à cet égard, quelques décisions célèbres.

Saisi par Lionel Jospin, ministre de l'Éducation, lors de la première polémique sur le port du foulard islamique à l'école publique, le Conseil d'État français a estimé, dans son avis du 27 novembre 1989, que le port du foulard

¹ Nous avons rendu compte de cette polémique, et de ses tenants et aboutissants en Belgique, dans Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter (1990).

n'est pas incompatible avec le principe de laïcité appliqué dans les écoles françaises dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses.

Dans cet avis, qui en a surpris certains, le Conseil d'État renvoyait explicitement à l'article 1^{er} de la Constitution française de 1958 :

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances [...].

On voit ainsi que, contrairement à une opinion fort répandue ces dernières années, la laïcité à la manière française n'est pas anticléricale. Si elle conduit bien à instaurer une séparation entre l'État et les Églises, et donc à écarter les Églises de l'appareil d'État, elle ne vise pas à éradiquer ou à combattre le fait religieux. En garantissant, comme le dit l'article 1^{er} de la Constitution française, « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », elle instaure en fait un principe de *neutralité* absolue de l'État devant les tendances religieuses : l'État doit les respecter toutes et n'en favoriser aucune, ce qui implique qu'il garde une égale distance à l'égard de toutes les confessions et qu'il ne laisse aucune d'entre elles l'investir ou orienter ses décisions. Laïcité implique neutralité.

Pour autant, l'avis du Conseil d'État français du 27 novembre 1989 n'était pas d'une parfaite clarté quant aux relations entre laïcité et neutralité. De manière frappante, l'avis rangeait la laïcité de l'État au côté du principe général de la neutralité des services publics, tous deux imposant

que l'enseignement soit dispensé dans le respect, d'une part, de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et, d'autre part, de la liberté de conscience des élèves.

Ainsi, la laïcité et la neutralité ouvraient sur une nouvelle notion, sur un nouveau principe directeur, celui de la *liberté* d'expression et de manifestation des croyances religieuses. En outre, sur cette triple base – laïcité, neutralité et liberté –, l'avis aurait dû autoriser le port du foulard sans aucune réserve, y compris à l'école publique. Or, il se bornait à constater que le port du hijab « n'est pas incompatible avec le principe de laïcité », et ce

dans la mesure où porter le foulard « constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses ». Une réserve était donc émise, à laquelle nous reviendrons : si le port du foulard devait s'apparenter à un acte de prosélytisme, précisait le Conseil d'État, il devrait être interdit. Mais, en définitive, interrogé sur la compatibilité entre le port du hijab et le principe de laïcité dont tout un chacun se réclamait dans le cadre de la polémique qui enflammait alors la France, c'est une triangulation entre laïcité, neutralité et liberté qui était affirmée par le Conseil d'État français, au profit des jeunes filles – ou des parents – qui réclamaient le droit de porter le foulard musulman à l'école publique. Et cette triangulation était à la fois déséquilibrée et complexe. Déséquilibrée, car la laïcité, en fait, était absente du raisonnement juridique du Conseil d'État : ce dernier ne déduisait rien de cette notion en tant que telle, mais la rangeait au côté du principe de neutralité religieuse de la puissance publique, qui apparaissait comme le véritable inspirateur des conclusions du Conseil d'État. Et complexe, car le principe de neutralité, érigé en critère, se dédoublait. Il débouchait, d'une part, sur une obligation et, plus précisément, sur une obligation faite à l'école publique, celle de respecter la neutralité de l'État dans ses programmes et dans l'action de ses enseignants. Mais il débouchait aussi, d'autre part, non plus sur une obligation, mais sur une autorisation, et, plus précisément, sur une autorisation adressée aux élèves, celle de manifester librement leurs convictions religieuses. Il fallait donc comprendre que l'État laïque s'astreint à être neutre dans la mesure exacte où ses citoyens ne le sont pas : l'État s'impose un devoir de réserve en matière religieuse, mais il s'interdit de l'élargir à ses administrés ; le respect de toutes les croyances et l'égalité de principe entre elles interdisent d'intervenir à leur encontre, de sorte que la stricte abstention de l'un des acteurs, l'État, est le pendant de la liberté d'action de l'autre acteur, les citoyens. Dès cet avis de 1989, la doctrine française en matière de neutralité s'avérait plus complexe que d'aucuns le pensaient.

De surcroît, cette complexité elle-même est devenue instable une fois que le Conseil d'État français a validé, dans son avis du 22 janvier 2004, le projet de loi qui deviendra la loi du 15 mars 2004 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. Cette loi, en effet, inversait

(au moins en apparence) la doctrine défendue par le Conseil d'État, puisque la loi conduisait à interdire le port du foulard musulman à l'école publique, et qu'elle élargissait même cette interdiction à d'autres symboles religieux : selon la loi,

dans les écoles, les collèges et les lycées, le port de signes ou de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.

De 1989 à 2004, la composition du Conseil d'État avait certes changé, de même que le contexte sociétal, politique et international. Il reste que le Conseil d'État a considéré, en 2004, que le projet de loi controversé qui lui était soumis, projet qui renversait la règle en vigueur et qui était officiellement présenté « en application du principe de laïcité », était également conforme à la Constitution française. Or, ce projet de loi s'éloignait, au moins en apparence, du principe général de neutralité et de ses conséquences en matière de liberté rappelées en 1989, puisqu'il revenait à exclure de l'école publique le port de certains emblèmes religieux déterminés, le législateur expliquant qu'étaient visés, en particulier, le port du hijab ou du voile islamique, le port de la kippa juive et, au sein du catholicisme, le port – bien rarement observé, à vrai dire... – de grandes croix.

Le Conseil d'État a estimé qu'il ne s'était pas déjugé d'un avis à l'autre, dans la mesure où la nouvelle loi n'interdisait pas le port de tout signe religieux en général, mais des seuls signes manifestant « ostensiblement une appartenance religieuse » – signes qui peuvent être assimilés à du prosélytisme exercé dans l'enceinte de l'école, attitude constamment rejetée par le Conseil d'État français. Il n'en reste pas moins que ce dernier a réellement évolué sur ce thème. En 1989, il refusait toute loi d'interdiction au nom de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses. Quelques années plus tard, il confirmait sa jurisprudence dans les deux premiers arrêts rendus après l'adoption de la circulaire Bayrou. Validant la circulaire prise par le nouveau ministre de l'Éducation le 20 septembre 1994, circulaire qui autorisait les chefs d'établissement à interdire le port de « signes si ostentatoires [qu'ils] sont, en eux-mêmes, des signes de prosélytisme », le Conseil d'État rappelait qu'il faut une analyse individuelle du *comportement* des jeunes filles pour justifier une exclusion *individuelle* pour cause de prosélytisme : toute interdiction générale du foulard restait contraire au droit. En admettant, en 2004, l'inter-

diction légale de tout signe ostensible, et ce par un projet de loi dont chacun reconnaissait qu'il visait d'abord le voile islamique, le Conseil d'État français a donc modifié, sinon le sens du principe de neutralité religieuse de l'État, du moins son application sur un point crucial, ce qui n'a pas manqué de créer un certain trouble.

En France comme en Belgique, un principe faisait en effet l'unanimité des juristes jusqu'à cette date : la neutralité religieuse constitue un devoir que *l'État s'impose à lui-même et à ses agents*, et pas aux citoyens ou aux administrés. La loi d'interdiction de 2004 ne renverse pas explicitement ce principe, que le Conseil d'État français réaffirmera d'ailleurs dans son rapport du 25 mars 2010 sur les possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral. Mais la loi du 15 mars 2004 limite, cette fois, la liberté des citoyens eux-mêmes, en l'occurrence des élèves, qui se voient refuser le port de certains signes du fait qu'ils « manifestent ostensiblement une appartenance religieuse ».

Dès lors, l'accord des esprits quant à la synonymie entre laïcité et neutralité s'est brisé net. D'une part, la laïcité a cessé d'apparaître comme une base potentielle de consensus. Présentée comme le principe sous-jacent de la loi du 15 mars 2004, la laïcité a divisé le peuple français et a opposé la France à différents États étrangers, après avoir déjà divisé l'intelligentsia depuis la polémique de 1989 : c'en était fini – au moins temporairement – de sa capacité à constituer la notion de référence dont chacun peut juger utile de se réclamer. D'autre part, la synonymie entre laïcité et neutralité est devenue douteuse, puisque la loi de 2004 se laisse lire comme un usage *non neutre* de la laïcité, comme une offensive contre l'islam ou les musulmans ou, hypothèse alternative, comme une résurgence d'un esprit « laïcard », étroitement anticlérical.

S'il en était ainsi, pourtant, la loi française de 2004 aurait dû être invalidée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a été saisie de plaintes à son encontre. Ces plaintes se fondaient en particulier sur l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion. Or, deux arrêts du 4 décembre 2008 ont jugé la loi française d'interdiction du 15 mars 2004 compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, et il en va de même d'un arrêt du 30 juin 2009 portant sur le même sujet. Dans ces différents arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la loi française d'interdiction relevait de la marge d'appréciation

des États en matière de respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion, et qu'en l'occurrence la France a uniquement voulu sauvegarder son principe constitutionnel de laïcité.

La laïcité « à la française » a donc été jugée compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, et ce au moment même où elle était mise sur la sellette en raison d'une loi qui bousculait apparemment le principe de neutralité de l'État à l'égard de toutes les religions – ou, en tout cas, à l'égard de certaines manifestations de la liberté de religion, en l'occurrence le port de signes religieux ostensibles... Par-delà les ambiguïtés de la notion française de laïcité, qui sont bien réelles, ces rappels montrent qu'aux yeux des plus hautes autorités judiciaires, l'affirmation de la liberté religieuse ne peut pas être absolue, et que des limitations à cette liberté peuvent être instaurées par les États sans contrevenir à la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors, plutôt que de voir dans la loi de 2004 la preuve que la laïcité est islamophobe par principe – ce qui n'aurait pas échappé à la Cour européenne des droits de l'homme, et ce qui est absurde, puisque la laïcité date d'une époque où l'islam n'existait pas en France métropolitaine –, il faut se demander pourquoi le Conseil d'État français a validé la loi de 2004 au mépris apparent de son avis initial : quels sont les motifs qui l'ont conduit à limiter une liberté qu'il avait consacrée en 1989 ? Et pourquoi a-t-il été suivi par les juges de Strasbourg ?

S'il est incontestable que le Conseil d'État a changé d'avis sur la question du droit à porter le foulard à l'école publique, il faut prendre au sérieux son affirmation selon laquelle il a toujours décidé au nom d'un même critère, celui qui consiste à refuser le prosélytisme religieux dans l'enceinte de l'école. En 1989, le Conseil d'État estimait que le port du foulard ne constituait pas en soi un acte de prosélytisme, et ne pouvait donc être interdit que s'il s'accompagnait de tels actes. En 2004, il a considéré – à tort ou à raison – que le port de signes religieux ostentatoires était en soi assimilable à un geste de prosélytisme, et pouvait donc être interdit par la loi. Il faut en conclure, dès lors, qu'aux yeux du Conseil d'État français, *c'est le prosélytisme en tant que tel* qui est incompatible avec le principe général de neutralité des services publics qu'il avait rappelé avec éclat en 1989.

Au nom de la neutralité des services publics, le port d'un signe religieux de la part des usagers doit être toléré : l'État sortirait de sa neutralité s'il s'attaquait à la liberté des usagers, ou s'il

s'attaquait à telle ou telle religion en particulier. Mais, toujours au nom du principe de neutralité, garant de la liberté de tous, il est permis d'interdire des actes de prosélytisme émanant des usagers eux-mêmes en ce qu'ils risquent de peser sur la liberté des autres usagers et de mettre en péril, par conséquent, la neutralité du service public. Si l'école publique devait laisser se développer des campagnes de prosélytisme de la part des élèves, elle permettrait à ceux-ci d'influer sur la liberté des autres élèves et ne serait donc pas fidèle à son devoir de neutralité : dans son fonctionnement, elle deviendrait le cadre d'un activisme jouant en faveur de croyances particulières.

On ne peut donc pas affirmer, en toute généralité, que la loi de 2004 sacrifie la liberté des élèves à la neutralité de l'État – ou, de manière plus idéologique, que cette loi restreint la liberté au nom de la laïcité. Pour le Conseil d'État français et, sans doute, pour la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté des élèves qui portent un symbole religieux ostensible est limitée *afin de garantir la liberté des élèves qui n'en portent pas* – l'État refusant simplement, en l'occurrence, de laisser se développer des actes jugés prosélytes. En définitive, et contrairement aux apparences, c'est bien le principe de la neutralité de l'école publique qui a été réaffirmé par le Conseil d'État français en 2004 – mais moyennant cette innovation, qui n'est pas mince, selon laquelle la neutralité peut être menacée par les administrés eux-mêmes et peut donc, dans cette mesure, déboucher sur une obligation d'abstention dans le chef des bénéficiaires de la neutralité de l'État. La neutralité des pouvoirs publics ne s'accompagne donc *pas* d'une totale liberté des usagers, contrairement à ce que donnait à penser l'avis rendu par le Conseil d'État en 1989 : la neutralité des uns et la liberté des autres, qui semblaient constituer des principes d'égalité générale, s'avèrent entretenir une relation plus complexe que le Conseil d'État ne l'avait cru initialement.

Il est certes permis de considérer que la loi française de 2004 constitue un recul, en ce qu'elle considère le port de certains signes religieux ostensibles comme constituant par eux-mêmes, et donc en toute généralité, un acte de prosélytisme. Mais elle présente l'intérêt de mettre la focale, non pas seulement sur la laïcité au nom de laquelle elle a été adoptée, mais aussi et surtout sur le principe de neutralité des services publics et sur les questions inattendues que la volonté d'appliquer ce principe peut entraîner.

2. NEUTRALITÉ EXCLUSIVE ET NEUTRALITÉ INCLUSIVE

Si la notion de laïcité n'a pas débouché, en France, sur une position à la fois claire et stable quant à la neutralité des services publics, peut-on trouver davantage de clarté dans le cadre belge ou dans un cadre international ?

Poser cette question revient déjà à effectuer un saut théorique, dont il appartient à chacun de décider s'il s'agit ou non d'un progrès : cela revient à délier la question de la neutralité de celle de la laïcité. Pour le dire d'un mot, dans un régime démocratique, le principe de laïcité implique nécessairement celui de neutralité, *mais l'inverse n'est pas vrai*. On ne peut pas défendre la laïcité sans consacrer certaines formes de neutralité, mais on peut défendre la neutralité sans consacrer la laïcité ; la laïcité ne peut se passer de la neutralité, mais la neutralité peut se passer de la laïcité.

Cette assertion est évidemment de nature à choquer de nombreux Français, mais elle n'emporterait sans doute pas davantage l'adhésion, en Belgique, du mouvement laïque. Pourtant, la polémique sur le foulard islamique a montré, *de facto*, qu'il était possible de répondre aux questions qui étaient alors posées en France au nom de la laïcité en se passant de cette notion.

Le 6 novembre 1989, des parents d'élèves de l'Institut technique Edmond Machtens ont assigné en référé le collège des bourgmestre et échevins de Molenbeek-Saint-Jean devant le tribunal de première instance de Bruxelles, afin d'obtenir la réintégration d'élèves exclues pour avoir porté le foulard alors que le règlement de l'école l'interdisait, et afin de garantir leur droit à porter le foulard à l'école. Dans son audience du 1^{er} décembre 1989, le président du tribunal a enjoint à la commune de ne pas s'opposer au port du foulard durant les cours, considérant que la loi scolaire du 29 mai 1959, c'est-à-dire la loi du Pacte scolaire, impose, comme un des critères de neutralité de l'école publique, le respect de la liberté de toute personne de manifester sa religion. L'arrêt du tribunal a donc consacré, aussi clairement que le Conseil d'État français au même moment, le lien entre la neutralité de l'école publique et le nécessaire respect de la liberté de manifester sa religion, mais sans placer ce lien, et pour cause, sous l'égide du principe de laïcité, qui n'est pas une norme constitutionnelle en Belgique.

De manière plus générale, le principe de neutralité, entendu comme principe d'encadrement de l'action de l'État en matière

religieuse, fait l'objet d'un consensus au sein des États démocratiques et d'une définition commune, partagée par de nombreux États qui ne se réclament pas officiellement de la laïcité. Cette définition commune, consacrée par différents instruments juridiques, se laisse définir par deux impératifs simples et presque interchangeables : la neutralité implique l'égalité de traitement et la non-discrimination, c'est-à-dire le respect des droits fondamentaux de tous, et notamment de la liberté de conscience, d'expression et de culte.

Un saut théorique est ainsi opéré, car ces impératifs consacrés par le droit international sont étrangers à l'esprit de la laïcité tel qu'il prévaut en France et, à certaines époques au moins, en Turquie. Autrement dit, pour faire respecter la neutralité de l'État, le droit international se passe de certaines règles propres à la laïcité, telles que la séparation formelle entre les Églises et l'État, la stricte abstention de l'État en matière religieuse ou encore l'obligation, pour les agents de la puissance publique, de faire preuve de neutralité dans leurs actes administratifs, mais également dans leur apparence (interdiction de porter un symbole religieux, d'afficher une appartenance confessionnelle, etc.).

Pour le droit international, les normes strictes que nous venons de rappeler sont caractéristiques de la neutralité dite *passive*, une neutralité qui impose l'indifférence ou l'abstention de l'État et de ses agents en matière religieuse, et qui s'oppose à la neutralité dite *active*². Or, aux yeux du droit international, les normes caractéristiques de la neutralité passive ne sont *ni* nécessaires *ni* suffisantes pour garantir la neutralité de l'État, c'est-à-dire l'égalité de traitement et la non-discrimination, qui garantissent le respect des libertés fondamentales de tous. Ces normes ne sont pas nécessaires, car il suffit de vérifier que les *actes* effectifs des agents, dans l'exercice de leur fonction, n'engendrent ni refus de droits, ni discrimination, ni contrainte en matière religieuse, pour que la neutralité soit avérée. Ces normes ne sont pas suffisantes, car l'abstention de l'État en matière religieuse et la stricte neutralité des apparences de ses agents ne garantissent pas à elles seules le respect du principe de neutralité, et encore

² Cette opposition entre neutralité passive et neutralité active, la première étant, contrairement à ce que l'on pourrait penser, plus stricte que la seconde, recoupe l'opposition, à laquelle nous reviendrons, entre neutralité exclusive et neutralité inclusive.

moins l'absence de discriminations indirectes ou involontaires : l'absence d'intervention délibérée et manifeste n'empêche pas que la puissance publique puisse rompre *dans les faits* avec les principes d'égalité de traitement ou de non-discrimination.

C'est ainsi que l'on a pu conclure, des travaux du Comité des droits de l'homme des Nations unies, que

dans l'esprit du Comité onusien et du Pacte international dont il a la garde, l'affiliation religieuse d'un État n'est pas en elle-même interdite, car ne conduisant pas nécessairement à la discrimination d'une partie de la population (van Drooghenbroeck, 2011 : 89).

On voit, sur ce simple cas de figure, que le droit international est à la fois plus souple et plus strict que le principe de laïcité dans sa recherche de la neutralité religieuse de l'État. Plus souple, en ce qu'il admet qu'un État ait une religion officielle avec laquelle il entretient ouvertement des relations privilégiées, ne serait-ce qu'au plan symbolique. Plus strict, en ce que l'impératif à respecter n'est pas seulement celui d'une abstention formelle, manifeste, mais d'une non-discrimination effective pour toutes les composantes de la population.

C'est pourquoi, comme nous l'avons indiqué, la neutralité *ainsi entendue* est doublement disjointe de la laïcité : pour elle, une stricte laïcité n'est pas nécessaire, mais elle n'est pas non plus suffisante. On peut citer à cet égard, entre autres, le Comité des droits de l'enfant, organe de l'ONU chargé de veiller au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui adressait en 2004 l'observation suivante à l'Allemagne :

[Le Comité] est préoccupé par les lois qui sont actuellement examinées dans certains Länder et qui prévoient d'interdire aux enseignantes de porter le voile dans les écoles publiques, car cela n'aide pas l'enfant à comprendre le droit à la liberté de religion et à adopter une attitude de tolérance, conformément aux buts de l'éducation énoncés à l'article 29 de la Convention (cité par Delgrange, 2011 : 541).

La neutralité se trouve ainsi émancipée du principe de laïcité, dans la mesure où une acception au moins de la neutralité – une acception fondamentale, celle du droit international – peut se passer de l'idée de laïcité. Mais, comme le montrent les deux citations que nous venons de livrer, la laïcité et la neutralité sont disjointes pour une seconde raison, à savoir que la neutralité telle qu'elle est promue en Belgique et telle qu'elle est consacrée par le droit

international, non seulement se passe de la laïcité, mais va à l'encontre de certains de ses principes, comme si elle les jugeait non pertinents, et ce alors même que le monde laïque organisé, mais aussi la laïcité d'État française, jugent ces principes incontournableables.

C'est la raison pour laquelle, comme nous l'écrivions en commençant, l'impression selon laquelle il se serait dégagé une unanimité en faveur du principe de neutralité est trompeuse : il existe, en fait, une neutralité d'inspiration laïque et une neutralité qui ne l'est pas, et ce dans le débat public comme dans le débat juridique. Le succès récent du terme de neutralité découle de son appropriation par de nouveaux acteurs sociaux qui lui donnent une acception ne convenant qu'imparfaitement aux laïques et qui préoccupent même ces derniers, de sorte que le succès apparent du principe de neutralité ne doit pas dissimuler les divergences qu'il recouvre.

Pour bien nous faire comprendre sur ce point, nous devons revenir à la question du vocabulaire et de son évolution. Dans les années qui ont suivi l'éclatement de la polémique sur le foulard islamique, le principe de laïcité était au centre du débat : comme nous l'avons vu, chacun ou presque s'en réclamait, fût-ce pour en tirer des conclusions fort variables.

C'est la raison pour laquelle les partisans de la liberté en matière de port de signes religieux ont forgé, dès ce moment, le concept quelque peu déroutant de « nouvelle laïcité », soit une laïcité fondée sur la neutralité et sur la tolérance religieuse de l'État, plutôt que sur le combat séculariste ou anticlérical. L'expression de « nouvelle laïcité » – qui tendait à faire de la laïcité classique, stricte, une doctrine datée, dépassée par les évolutions sociétales – a fait long feu, mais d'autres notions du même type sont apparues dans les années qui ont suivi : « laïcité positive », par contraste avec la laïcité fondée sur des interdits ; « laïcité ouverte », la doctrine classique se voyant ainsi qualifiée de fermée ; « laïcité active », par contraste avec une laïcité d'indifférence ou d'abstention ; « laïcité inclusive », enfin, par opposition à la laïcité « exclusive », celle qui repousse les manifestations religieuses hors des murs de la puissance publique, voire qui les relègue dans la sphère privée...

Par-delà l'inventivité du langage, quatre constats se dégagent de l'analyse de ces innovations lexicales. Premier constat : toutes ces expressions cernent une même opposition fondamentale,

simplement rendue dans des termes différents. Deuxième constat : un de ces couples d'opposés a supplanté les autres, à savoir celui qui distingue l'inclusif de l'exclusif. Troisième constat : ces couples d'adjectifs accolés à la laïcité sont fréquemment employés, depuis plusieurs années, non plus pour qualifier la laïcité, mais pour distinguer deux types de neutralité, inclusive et exclusive, ce qui confirme l'affaiblissement du premier terme au profit du second. Quatrième et dernier constat, et non le moindre, car il y va cette fois des conceptions de fond : l'appel à assumer une laïcité « nouvelle », « positive », « ouverte », « active » ou « inclusive » consiste à revendiquer une laïcité assouplie en lieu et place de la doctrine classique, laïcité assouplie qui est parfaitement définie par la notion de neutralité inclusive, et qui n'est autre que l'acceptation de la neutralité consacrée par le droit belge et par le droit international que nous venons de décrire.

Si ces constats sont exacts, le principe de neutralité religieuse de l'État, qui est historiquement une conquête laïque arrachée aux Églises officielles ou dominantes, devrait être aujourd'hui revendiqué par des groupes favorables à une large expression des convictions religieuses. Or, c'est effectivement le cas, comme en atteste, parmi tant d'autres, l'exemple de la plate-forme Vigilance musulmane, dont nous avons cité ci-dessus la déclaration d'intention.

Il faut alors, corrélativement, et aussi étrange que cela paraisse, s'attendre à ce que la mouvance laïque manifeste une certaine gêne devant le principe de neutralité tel qu'il est actuellement défini et devenu dominant sous l'influence du droit international. Or, c'est bien le cas également, ce dont nous ne donnerons que deux brèves illustrations.

D'une part, le Centre d'action laïque (CAL) a actualisé sa doctrine en octobre 2010 au moyen d'un texte intitulé « La concrétisation de l'interculturalité dans un État impartial ». Ce texte prône l'adoption d'une série de lois d'interdiction, s'agissant notamment de l'affichage de signes convictionnels de la part d'agents ou d'utilisateurs des services publics, ou d'exceptions à la loi commune pour motif religieux (que ces exceptions prennent ou non la forme de ce que l'on appelle techniquement des « accommodements raisonnables »). Tout en se gardant d'utiliser le terme de laïcité dans son titre (comme s'il prenait acte du fait que, désormais, la laïcité paraît controversée, trop fermée), ce texte doctrinal du CAL constitue une réaffirmation de la conception classique de la laïcité,

proche de sa version française. Or, symptomatiquement, cette réaffirmation se donne pour objectif d'instaurer, selon son titre, un État « impartial » *et non un État neutre*. Certes, quand on lit le document, c'est bien l'idée de neutralité qui domine le texte, surtout une fois passés les alinéas d'introduction : la prise de position du CAL est un vigoureux appel à la neutralité des pouvoirs publics, conçue comme une composante essentielle de la laïcité. Il n'en reste pas moins que le CAL se réclame ultimement de l'impartialité plutôt que de la neutralité, comme s'il espérait que l'impartialité, notion plus précise, le sorte du piège que constitue désormais pour lui le principe de neutralité.

D'autre part, le Mouvement réformateur (MR) a défini sa position en ces matières en septembre 2009 dans un document intitulé « Quel modèle de société pour demain ? ». Ce document place également l'interculturalité et non la laïcité au centre de son propos : il n'utilise pas une seule fois la notion de laïcité, alors qu'il servira de base à diverses propositions de loi et de décret visant à interdire le port de signes convictionnels dans toute une série d'enceintes, dont l'enseignement officiel, ce qui le rapproche, comme le document du CAL, de la conception française de la laïcité³. Or, ce document du MR n'emploie qu'à une seule reprise le terme de neutralité, auquel il préfère, par deux fois, celui d'impartialité. Ainsi, dans la forme au moins, la réaffirmation des principes laïques contourne aujourd'hui le principe de neutralité, qui faisait pourtant figure de socle il n'y a pas si longtemps.

Pourquoi une telle gêne, dans certains univers, à l'égard de la neutralité ? Elle nous semble due au fait que le droit international, comme le droit belge, correspond à une vision bien précise de la neutralité, sa vision *inclusive*, et s'écarte de la vision *exclusive* ou laïque du même principe. Comme nous l'annoncions d'entrée de jeu, la neutralité peut faire consensus, ou presque, aussi longtemps qu'elle n'est pas précisément définie : dès que son sens se

³ Le MR, dont la principale composante est le Parti réformateur libéral (PRL), qui a lui-même pris la succession du Parti pour la libération et le progrès (PLP), a hérité de ce dernier une ligne pluraliste en matière convictionnelle, ce pluralisme marquant la rupture, opérée en 1961, entre l'ancien Parti libéral et le PLP : le MR ne peut certes pas, en toute rigueur, être qualifié de parti laïque, et il compte d'ailleurs en son sein des croyants engagés. Il n'en reste pas moins que la sensibilité laïque reste vive au MR, et que sa mise au point doctrinale de 2009 se rapproche fortement des positions traditionnelles de la laïcité organisée, en Belgique, ou du point de vue républicain en France.

précise, il apparaît clairement que la neutralité n'est pas neutre et qu'elle rejoint, selon la conception que l'on en défend, tel ou tel grand univers idéologique dont elle traduit les préoccupations sur le terrain des relations entre l'appareil d'État et la diversité convictionnelle de la société.

En ce qui concerne notre pays, il suffit de se reporter à la Constitution pour rappeler en quoi le droit belge consacre une neutralité *inclusive* des pouvoirs publics, et écarte dès lors cette autre compréhension de la neutralité que constitue la neutralité exclusive⁴ :

Non seulement la Constitution belge ne consacre pas le principe de laïcité ni la neutralité exclusive qui en résulte mais au contraire, s'agissant de l'enseignement, elle impose un élément fondamental de la neutralité inclusive en prévoyant, à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, que les établissements officiels « doivent offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle » (Delgrange, 2011 : 553).

En dehors du droit de l'enseignement, on pourrait également citer la reconnaissance et le financement public de certains cultes, ainsi que de nombreuses autres dispositions caractéristiques de la consécration juridique de la neutralité inclusive en Belgique : Pacte scolaire, Pacte culturel, émissions religieuses concédées, statut des ministres des cultes, etc.

Le cadre belge étant bien connu, il nous reste à ajouter quelques éléments puisés dans le droit international, et qui convergent eux aussi de manière frappante avec la neutralité inclusive qui domine en Belgique. Sans doute manquerons-nous de nuance en parlant du droit international comme s'il s'agissait d'une réalité en soi : nous en donnerons une image simplifiée, homogénéisante, afin de bien dégager la tendance qui nous paraît dominante et qui importe à notre propos. Au demeurant, nous avons déjà donné plusieurs indices du fait que le droit international tend à consacrer la neutralité *inclusive*, indices que nous nous

⁴ Nous pointons ici la tendance historiquement dominante du droit belge en la matière. Un des intérêts de l'article de Sébastien van Drooghenbroeck (2011) est de montrer en quoi cette tradition est peut-être en passe d'être renversée – même si cette éventualité nous paraît moins menaçante qu'il ne l'écrit. Notons que l'article de Xavier Delgrange (2011) se termine, lui aussi, par une interrogation quant à un possible renversement de la tradition belge.

bornerons à rappeler. Nous pensons ainsi à la manière dont le droit international se passe des principes caractéristiques de la neutralité exclusive et s'appuie plutôt sur l'égalité de traitement, la non-discrimination et les libertés fondamentales ; au fait que, au terme de sa jurisprudence, les règles caractéristiques de la neutralité exclusive n'apparaissent ni nécessaires ni suffisantes pour faire triompher une authentique neutralité en matière convictionnelle ; ou encore à la remarque adressée à l'Allemagne par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU quant au fait que le port du voile par une enseignante constitue un bon apprentissage de la tolérance et de la liberté de religion.

Par-delà le fameux arrêt Lautsi du 18 mars 2011, qui use d'un argument discutable pour autoriser finalement le maintien des crucifix dans les écoles publiques italiennes⁵, le point crucial qu'il nous faut encore souligner réside dans le fait que le droit international, fondé sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, tend à accorder aux agents de la puissance publique le droit de ne pas avoir une apparence vierge d'affiliation religieuse ou idéologique. Au nom de la liberté de religion, d'expression et d'association, le droit international professe que toute restriction à ces libertés fondamentales (par exemple, une contrainte ou un interdit en matière vestimentaire) n'est admissible qu'à condition, d'une part, d'être indispensable pour atteindre le but poursuivi et, d'autre part, d'être proportionnelle à un risque dûment identifié et démontré. Il s'agit donc, ici, de n'accepter une limitation des libertés qu'en cas de rupture *effective* de la règle de neutralité, ou en cas de menace *avérée* d'une telle rupture de la règle – et non pas, par exemple, en cas de prosélytisme implicite ou virtuel, tel que la loi française du 15 mars 2004 s'autorise à l'empêcher. Ce principe de droit international, et en particulier onusien, rejoint la manière dont le droit belge favorise « un régime répressif, plutôt que préventif, en matière de restriction aux droits et libertés »⁶ : le droit belge ne s'autorise pas à interdire *a priori* des choix ou des comportements qui *pourraient* déboucher sur une entorse à la neutralité des services publics, mais se borne à réprimer les entorses *avérées*, ce qu'illustre un arrêt du Conseil d'État du 2 juillet 2009

⁵ Sur les arrêts Lautsi successifs, et sans lui faire endosser notre appréciation de l'arrêt définitif du 18 mars 2011, on se reportera à l'article de Sébastien van Drooghenbroeck (2011 : 96-100).

⁶ Sébastien van Drooghenbroeck (2011 : 80).

qui a censuré le licenciement d'une professeure voilée parce que, pour le Conseil d'État (et entre autres motifs), le port du voile n'est pas *en soi* un acte prosélyte⁷.

Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme ménage, quant à elle, la marge d'appréciation étatique en la matière, comme nous l'avons vu à propos de la loi française du 15 mars 2004 interdisant aux élèves eux-mêmes le port de signes religieux ostensibles. Mais cette marge pourrait fortement se réduire à l'avenir sous l'influence de deux facteurs : d'une part, la directive 2000/78 de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination, *même indirecte*, fondée sur la religion ou la conviction ; d'autre part, le principe de la clause la plus favorable, selon lequel, en cas de divergence entre les engagements internationaux liant un même État, c'est l'engagement le plus protecteur à l'égard des libertés individuelles qui doit l'emporter.

3. LES DIVERGENCES DE FOND ENTRE NEUTRALITÉ INCLUSIVE ET NEUTRALITÉ EXCLUSIVE

Ce contexte étant brièvement rappelé, on comprend mieux pourquoi le principe de neutralité ne suffit pas à faire s'accorder tous les esprits autour de règles unanimement acceptées. Pour prendre la mesure de ce qui oppose les uns et les autres, nous pouvons repartir de la controverse sur la nécessité, ou non, d'imposer aux agents de l'État la neutralité de leur apparence en plus de l'indispensable neutralité de leur action à l'égard des usagers des services publics.

La neutralité inclusive s'en tient à l'exigence de la neutralité de l'*action*, alors que la neutralité exclusive demande également aux fonctionnaires une *apparence* strictement impartiale, dénuée de tout signe d'affiliation. Cette dernière position, qui est généralement celle des milieux laïques, peut surprendre, puisqu'elle revient à prôner, dans certaines situations, des restrictions à la liberté religieuse et à la liberté d'expression, alors que ces libertés étaient au cœur du combat mené par la laïcité à l'époque où les Églises dominantes condamnaient le pluralisme. Il faut donc essayer de comprendre la position sourcilleuse de certains à cet égard, qui est notamment rappelée dans le document du CAL déjà

⁷ Sur cet arrêt, voir Xavier Delgrange (2011 : 526-528).

évoqué : « l'impartialité de l'État implique un détachement volontaire à l'égard de toutes les religions et convictions ».

L'objectif d'une telle déclaration de principe est d'éviter le risque d'emprise du religieux sur l'État, risque toujours bien présent aux yeux du monde laïque alors que d'autres univers de pensée ne l'évaluent pas de la même manière. Si le dialogue reste difficile, aujourd'hui, entre neutralité exclusive et neutralité inclusive, c'est notamment en raison de lectures divergentes de l'histoire. S'il existe de nombreux laïques croyants, la vision laïque reste marquée par des siècles de domination catholique et, dans un pays comme la France, par l'alliance, tout au long du XIX^e siècle, entre l'Église catholique et les partisans d'un retour à l'Ancien Régime. Dans ce contexte, la neutralité exclusive telle que l'envisage le monde laïque sert à éviter le risque d'emprise d'une religion *sur l'État*, alors que la neutralité inclusive cherche avant tout à éviter le risque d'une discrimination religieuse *par l'État*. La neutralité exclusive se méfie des Églises et se préoccupe de l'État, dont l'impartialité est à ses yeux le garant de la liberté des citoyens, alors que la neutralité inclusive fait davantage confiance à la liberté religieuse et aux Églises et accorde une moindre confiance à l'État.

On peut voir dans cette attitude laïque une forme de paranoïa, comme nous l'avons suggéré dans un autre contexte (de Coorebyter, 2012 : 111-127). Dans un langage un peu différent, van Drooghenbroeck (2011 : 116-119) note lui aussi que l'exigence de « neutraliser » les apparences des agents de la fonction publique repose sur une vision anthropologique assez pessimiste. Mais il ne s'agit pas, dans le chef des tenants de la laïcité, d'un pessimisme généralisé, ou d'une aversion à l'égard de toute conviction différente de la leur : leur méfiance porte avant tout sur les convictions *religieuses affichées*, qui leur rappellent le temps où l'État et l'Église marchaient main dans la main. Dans la pensée laïque, la foi est parfaitement respectable – la liberté de croyance et de culte est un des fers de lance du combat laïque –, mais elle doit pouvoir se vivre avec assez de distance intérieure pour ne pas déteindre sur le croyant dans l'exercice de ses éventuelles fonctions publiques.

Le port du voile est donc logiquement, à cet égard, un motif de discordance entre neutralité exclusive et neutralité inclusive. Pour les tenants de la neutralité exclusive, une femme qui demande à exercer sa profession de juge ou de professeure de mathématiques en

restant voilée manifeste, à l'égard de sa religion, une absence de distanciation qui ne permet pas d'espérer qu'elle exercera sa fonction en faisant abstraction de ses croyances, puisqu'elle tient précisément à les manifester en portant le voile. C'est sans doute ce type de raisonnement qui a conduit la Belgique, à l'encontre de sa tradition de neutralité inclusive, à reformuler, en 2007, les droits et devoirs des agents contenus dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État, et ce afin d'interdire tout ce qui pourrait, dans l'attitude d'un agent, « ébranler la confiance du public en sa totale neutralité » (van Drooghenbroeck, 2011 : 87-88). Et c'est sans doute ce type de raisonnement qui, dès 1989, a conduit le Conseil d'État français à laisser percer une certaine réserve à l'égard du port du foulard islamique dans les lycées, la tradition républicaine conférant à l'école la mission de conduire les élèves à prendre une distance réflexive à l'égard de leurs appartenances, ce que l'on peut juger contradictoire du fait d'afficher ces appartenances dans les salles de classe.

La question qui divise est donc de savoir quels objectifs sont poursuivis lorsque l'on se réclame du principe de neutralité. (1) S'agit-il *seulement*, comme le veut la tradition libérale consacrée par la neutralité inclusive et par le droit international, de lutter contre les discriminations et pour la liberté religieuse et l'égalité de traitement, c'est-à-dire de protéger les citoyens et les Églises contre les choix liberticides ou discriminatoires des employeurs, des pouvoirs publics et de l'État ? Dans cette première optique, la neutralité exclusive qui lui fait contraste présente l'inconvénient d'identifier une menace de prosélytisme dans le moindre symbole religieux ostensiblement affiché, et d'être encline à restreindre la liberté religieuse pour parer à cette menace. (2) Ou s'agit-il *aussi*, comme le veut la neutralité exclusive ou, en France, la tradition républicaine, de protéger l'État et les citoyens contre les Églises et leur emprise ? Dans cette seconde optique, la neutralité inclusive qui lui fait contraste, et qui permet à l'État d'accepter l'expression de certaines confessions religieuses dans son enceinte, voire de reconnaître et de financer des cultes, présente l'inconvénient de consacrer les rapports de force existants, et notamment l'influence des courants religieux les mieux établis, car modifier ces rapports de force pourrait être interprété comme une entorse à la neutralité.

Du point de vue de la neutralité exclusive, la neutralité inclusive a pour effet pervers que l'État, au lieu de se donner les

moyens de juguler d'éventuelles tendances religieuses conquérantes ou antidémocratiques, s'interdit d'intervenir à leur rencontre, voire prend le risque de les soutenir en finançant certains cultes ou en organisant, dans ses écoles, des cours de religion dont le programme, le choix des enseignants et l'inspection sont assumés par les représentants de ces cultes, ce qui empêche tout contrôle *a posteriori* sur les opinions, parfois très discutables, professées dans certains de ces cours. Réciproquement, du point de vue de la neutralité inclusive, la neutralité exclusive a pour effet pervers d'élargir toujours davantage le champ de la puissance publique qu'il faudrait protéger de tout risque d'influence religieuse, la vigilance à l'égard de cette menace visant les usagers comme les professionnels et s'étendant à l'école publique (voile islamique), l'hôpital (refus de voir un médecin masculin soigner une patiente), la piscine (plages horaires réservées aux femmes) et, potentiellement, l'ensemble des services publics fonctionnels, comme le montre l'arrêt de la Cour de cassation française qui a validé, le 19 mars 2013, le licenciement d'une femme voilée qui travaillait pour la Caisse primaire d'assurance-maladie (CNAM), c'est-à-dire pour la sécurité sociale.

Comme on le voit, la différence entre les deux types de neutralité n'est pas mince. Dans l'usage, non plus juridique ou scientifique, mais *idéologique* qui est fait de ces notions, on observe une véritable opposition entre la neutralité inclusive et la neutralité exclusive. Sur le plan idéologique, les tenants de la neutralité inclusive insistent d'abord sur l'interdiction faite à l'État de s'immiscer dans la vie religieuse : la liberté de culte leur apparaît 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. Sur le plan idéologique toujours, les tenants de la neutralité exclusive revendiquent un certain droit d'intervention étatique 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.

Si l'on veut identifier la clé ultime de la divergence entre ces deux modes de pensée, il faut la rechercher dans la conception qu'ils se font de la religion. Dans le premier mode, la religion apparaît comme la source de la *foi*, c'est-à-dire d'une expérience existentielle irréductible qu'il importe de protéger contre toute agression ; dans le second mode, la religion apparaît comme la

source d'un *pouvoir*, susceptible par définition de vouloir s'inféoder l'État, l'école et les familles. De là le fait que, après l'avoir âprement combattue, les Églises européennes portent aujourd'hui au plus haut la revendication de la *liberté*, entendue comme un droit à l'inclusion des différents courants convictionnels dans le fonctionnement de la société, alors que la neutralité exclusive se donne plutôt un projet d'*émancipation* de la société, des comportements et des mentalités à l'égard de toute doctrine révélée ou passivement héritée.

Comme l'a remarqué Claude Nicolet, cette divergence entre liberté et émancipation n'est autre que celle qui distingue la liberté de conscience de la liberté de penser⁸. Si l'on souhaite la saisir de manière plus imagée, on peut également la retrouver dans un vieux sujet de dissertation qui consistait à opposer Racine à Corneille, le premier décrivant les hommes tels qu'ils sont et le second tels qu'ils devraient être. La neutralité inclusive prend avec confiance les hommes comme ils sont, aspiration à la transcendance incluse, alors que la neutralité exclusive entend les amener à ce qu'ils devraient être, aspiration à l'indépendance incluse.

⁸ Liberté de penser au sens actif, critique, émancipateur de l'acte de penser, dont Claude Nicolet a montré, dans *L'idée républicaine en France* (1982), en quoi il se distinguait de la liberté de conscience, qui oppose les convictions acquises dans la sphère privée ou religieuse aux interdits ou aux obligations émanant du pouvoir.

Références bibliographiques

« Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur le statut des agents de l'État », *Le Moniteur Belge*, 8 octobre 1937, p. 6047.

BLAISE P., DE COOREBYTER V., *L'islam et l'école. Anatomie d'une polémique*, Bruxelles CRISP, coll. « Courrier hebdomadaire », n° 1270-1271, 1990, 88 p.

DE COOREBYTER V., « Le mode de pensée républicain », *Les minorités, un défi pour les États*. Actes du colloque international des 12-13 mai 2011, Bruxelles : Académie royale de Belgique, 2012, pp. 93-105.

DELEUZE G., *Cinéma 1. L'image-mouvement*, Paris, Minuit, coll. « Critique », 1983, 297 p.

DELGRANGE X., « Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », in RINGELHEIM J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles : Bruylant, 2011, pp. 503-568.

MESSNER F., *Droit des religions*, Paris, Éditions du CNRS, 2010.

NICOLET C., *L'idée républicaine en France*, Paris : Gallimard, 1982.

VAN DROOGHENBROECK S., « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », in RINGELHEIM J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles : Bruylant, 2011, pp. 75-121.