

Laïcité,

Les différents états du droit et son application à l'enseignement supérieur

Conférence des Présidents d'Université
103, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris

Jeudi 19 mai 2016

Nicolas Cadène, rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité

L'Observatoire de la laïcité, présidé par Monsieur Jean-Louis Bianco, est une instance créée en 2007 par le Président de la République Jacques Chirac mais installée en 2013 par le Président de la République François Hollande. Cette instance est composée de vingt-trois membres très divers : quatre parlementaires (à parité, deux femmes, deux hommes, deux députés, deux sénateurs, deux de l'opposition et deux de la majorité), dix personnalités qualifiées issus d'horizons très divers (universitaires, associatifs, sociologues, philosophes, inspecteurs de l'éducation nationale, etc.) et sept membres de droit qui représentent les administrations concernées, à savoir les ministères des Affaires étrangères ; de l'Intérieur ; de la Fonction publique ; de la Justice ; des Affaires sociales et de la Santé, des Outre-Mer ; et, bien sûr, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Cette structure est saisie par le Gouvernement, par le Parlement, ou encore par les tribunaux, pour toute question touchant à la laïcité et à la gestion du fait religieux. L'Observatoire peut également s'autosaisir sur tout sujet de son choix. C'est ce qu'il a fait, sous l'impulsion de son président Jean-Louis Bianco, lorsqu'il s'est saisi de la laïcité dans l'enseignement supérieur.

I. L'avis de l'Observatoire de la laïcité sur la laïcité dans l'enseignement supérieur

À cette occasion, l'Observatoire de la laïcité a établi un état des lieux précis, fondé sur de nombreuses auditions et sur le traitement de questionnaires transmis à l'ensemble des établissements concernés. Cet état des lieux révèle une situation globale respectueuse de la laïcité. L'existence de désaccords ou de conflits ponctuels à propos de la gestion du fait religieux a néanmoins été

mentionnée. Et s'il reste possible que certaines difficultés ne remontent ni aux directions d'établissements, ni aux représentants syndicaux et associatifs, certaines se résolvent également directement sur le terrain, par le recours au règlement intérieur ou par le dialogue.

L'Observatoire de la laïcité a fait une vingtaine de recommandations, notamment celle, pour les établissements, de se doter d'un règlement intérieur rappelant avec fermeté et clarté les règles applicables en matière de laïcité et de gestion du fait religieux au sein de l'enseignement supérieur public. La CPU a d'ailleurs édité un guide de la laïcité très clair rédigé sous la direction de Christian Mestre, ancien président de l'université Robert Schuman Strasbourg 3, et qui est désormais largement diffusé dans tous les établissements.

L'université française est bien sûr présente sur l'ensemble du territoire de la République et, loin d'être déconnectée, elle est au contraire profondément ancrée dans la société et reflète parfois ses crispations. Celles-ci, même si elles ne correspondent pas toujours au tableau noir que nous présentent souvent les médias, sont évidemment fortes dans le contexte que l'on connaît.

Mais, pour y répondre, la laïcité peut être malheureusement utilisée à tort et à travers. Cela, aussi, parce qu'il y a une importante confusion sur ce qu'est la laïcité.

Disons-le tout net, le concept de laïcité est l'occasion de multiples débats sur sa définition elle-même. Ces débats sont récurrents et tout à fait normaux, et même bienvenus dans une démocratie. Il s'agit simplement de ne pas laisser la laïcité se faire instrumentaliser pour stigmatiser et pour exclure, comme cela peut-être le cas en particulier à l'extrême-droite. La laïcité est, et doit rester un principe de concorde.

II. La laïcité française

En France, le sociologue de la laïcité Jean Baubérot, qui interviendra tout à l'heure, évoque dans son remarquable livre *Les 7 laïcités françaises*, des laïcités « antireligieuse », « gallicane », « séparatiste stricte », « séparatiste inclusive », « ouverte », « identitaire » ou encore, « concordataire ».

Bien sûr, il y a, intellectuellement, différentes conceptions de ce qu'est la laïcité. Juridiquement, il existe même sur certains territoires différents régimes dérogatoires sur lesquels je reviendrai.

Mais, pour l'essentiel, si depuis sa conception même, des visions divergentes de la laïcité s'affrontent, sur ce qu'elle est ou sur ce qu'elle devrait être selon certains, pour ce qui est de son application concrète, nous devons nous en tenir à la laïcité telle qu'issue de notre histoire, telle que définie par les textes juridiques et telle que reprise par notre Constitution. Une laïcité qui, d'ailleurs, n'a dès lors plus besoin d'être « *adjectivée* ».

Ainsi, pour l'essentiel, la définition juridique de la laïcité découle de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur la liberté d'opinion y compris religieuse ; de la loi Ferry du 28 mars 1882 sur l'école laïque ; et, bien sûr, de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Paradoxalement, si le mot « *laïcité* » n'apparaît pas dans cette loi, elle reste celle qui en fixe le cadre général.

Pour faire simple, la laïcité repose sur trois principes :

1. **la liberté de conscience** (de laquelle découle la liberté de religion et de culte) **et celle de manifester ses convictions** dans les limites de l'ordre public ;
2. **la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses** (de laquelle découle la neutralité de l'Etat et de l'administration),
3. et, enfin, **l'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs convictions**, de laquelle découle la citoyenneté commune et donc la fraternité.

Ainsi, il n'y a pas besoin d'ajouter la laïcité à la devise républicaine : elle s'y décline parfaitement. La laïcité, c'est bien cette « *liberté, égalité, fraternité* ». C'est un cadre commun à tous qui permet d'organiser les libertés dans la Cité, qui garantit cette citoyenneté commune.

« Citoyenneté commune » et « égalité des droits » qui n'existaient pas lorsque l'Etat n'était pas laïque. Durant plusieurs siècles, ceux qui n'adoptaient pas la religion du roi, le catholicisme, étaient persécutés en raison de leur foi. Nulle liberté de conscience, ces minorités, et en particulier les protestants qui ont représenté jusqu'à plus de 10% de la population, se voyaient interdire les fonctions publiques ou certains métiers à responsabilités, ne pouvaient enterrer leurs morts dans les cimetières communs, ni, tout simplement, pratiquer leur culte.

En 1789, au moment où les Français deviennent des « citoyens » pourvus de droits politiques, c'est la Révolution française qui fait donc émerger la laïcité (même si le mot n'existait pas encore), comme une liberté fille des *Lumières*.

Effectivement, il y a eu dans ce que l'on appelé les *Lumières* des thèmes fondateurs, intellectuels et culturels de la laïcité, dont beaucoup viennent de la pensée des philosophes hollandais et anglais Baruch Spinoza et John Locke, développée en particulier dans le Traité théologico-politique de 1670 et la Lettre sur la tolérance de 1689, soit un siècle avant les Révolutions américaine et française.

III. Les laïcités dans le monde

Pour autant, dans le monde, il y a peu d'États où l'on retrouve dans les textes constitutionnels le même mot « *laïcité* ».

Certains États se définissent néanmoins comme « *laïques* », mais l'organisation de leurs relations avec les cultes peut en réalité être plus ou moins éloignée de la nôtre. Il ne s'agit donc pas d'une même « *laïcité* ».

Il y a par exemple la Belgique, où a été instaurée « *la laïcité organisée* ». L'expression « *laïcité organisée* » y désigne l'ensemble des associations et organismes qui —sur la base d'une philosophie généralement athée ou agnostique— regroupent des individus ne se réclamant d'aucune religion. Les traitements et pensions des ministres des cultes, et des associations découlant de cette « *laïcité organisée* », sont à la charge de l'État. Ainsi, la laïcité belge est en quelque sorte une conviction à côté des croyances. Ce n'est absolument pas le

cas de la laïcité française qui, elle, constitue un cadre commun à tous, croyants, agnostiques, libre-penseurs ou athées.

Il y a aussi la Turquie, depuis sa Constitution de 1924 puis celle de 1980, aujourd'hui toujours en vigueur. Mais les religions y sont contrôlées par l'État, ce qui est interdit en France par le principe même de séparation.

Autre exemple, l'Inde, où depuis 1950 la laïcité est inscrite dans plusieurs articles de la Constitution du pays. Mais l'État indien reconnaît cependant le droit basé sur la religion, ce qui est impossible en France en raison du même principe de séparation.

Il y a également le Brésil (pays à 88% chrétien), qui est un pays laïque depuis la Constitution de 1891, avec une séparation effective entre l'État et les organisations religieuses depuis la Constitution de 1988 (article 19, I). Mais l'influence des religions sur les affaires de l'État y reste très forte.

Le Sénégal (pays à 94% musulman) est aussi un pays laïque mais où, comme au Brésil, l'influence de la religion sur les affaires de l'État reste importante.

Enfin, il faut mentionner le Mexique. Les « *lois de réforme* » établirent très tôt, entre 1856 et 1863, la séparation des Églises et de l'État, la liberté de culte, le mariage civil et les registres civils, et confisquèrent les biens de l'Église catholique. Dans ce pays, le système se rapproche nettement du nôtre.

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

Il y a par exemple l'Ecosse, qui à la différence de l'Angleterre, au sein du Royaume-Uni, n'a plus de « *religion d'État* » depuis 1921.

Il y a aussi les États-Unis, où, paradoxalement, malgré une religiosité très forte et omniprésente, notamment en politique (mais aussi jusque sur les billets de banque), l'État fédéral et les organisations religieuses sont strictement séparées par le Premier amendement de 1791. Par exemple, contrairement à la France, l'État fédéral américain ne peut subventionner aucune école privée confessionnelle.

Nous pouvons aussi évoquer l'Uruguay et le Japon, qui connaissent une séparation très stricte.

Enfin, comment ne pas évoquer ici la Tunisie, qui est également un État dont le régime de séparation se rapproche du nôtre depuis la Constitution de 2014. Ce texte, riche en avancées politiques et sociétales maintient cependant un certain flou. Comme dans la version de 1959, l'article premier rappelle que l'islam est la religion de la Tunisie, mais l'article 2 précise (et c'est tout à fait notable) que le pays est un « État à caractère civil ». L'article 6 reconnaît la « liberté de croyance et de conscience » (un des principes de notre laïcité), mais rappelle que l'État s'engage à « protéger le sacré ». Quid, alors, de la portée juridique de cet article ?

IV. Les états du droit en France

Revenons en France pour rappeler les différents états du droit que j'évoquais au début de mon intervention. La France compte en effet cinq régimes culturels différents sur son territoire : outre le régime de la loi du 9 décembre 1905 et celui en Alsace-Moselle, il existe trois autres régimes distincts spécifiques à la Guyane, à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Polynésie-française ou dans les Terres australes et antarctiques françaises (les TAAF ne posant évidemment pas question). Les régimes dérogatoires à la loi de 1905 concernent donc environ 4 millions de Français.

En 1801, Napoléon Bonaparte, avec la signature du *Concordat*, met un terme à la séparation entre les Eglises et l'Etat en France. Ce texte restera en vigueur en Alsace et en Moselle lors de la chute du Second Empire à Sedan en 1870 et l'annexion de cette région par l'Allemagne.

Le droit local actuel propre à l'Alsace et à la Moselle, allemands de 1871 à 1918, est ainsi un régime juridique qui conserve les dispositions mises en place par les autorités allemandes ainsi que celles préexistantes (c'est-à-dire celles qui découlent du Concordat ou de la loi Falloux) qui ont été entre-temps transformées ou supprimées par la législation française.

Le régime local des cultes en reconnaît quatre, en raison là encore de l'histoire : le culte catholique, les cultes protestants luthérien et réformé, et le culte israélite.

Le régime dérogatoire a des conséquences sur les personnels des cultes, sur la propriété des biens des cultes ainsi que sur les subventions qui peuvent leur être accordées.

Les quatre cultes reconnus sont administrés par des établissements publics du culte. Ces établissements publics sont autofinancés, les dépenses étant supportées par les cotisations des fidèles. Toutefois, les collectivités territoriales sont tenues d'assurer le logement des ministres du culte ; de subvenir à l'insuffisance éventuelle de budget de l'établissement public ; de contribuer au financement des constructions ou de l'entretien des lieux de culte. Par ailleurs, étant rémunérés et, dans certains cas, nommés par l'État, les personnels des cultes d'Alsace-Moselle ont un statut particulier.

Aujourd'hui, les dispositions législatives et réglementaires particulières à l'Alsace-Moselle demeurent en vigueur. Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ne peut y avoir d'aggravation de l'écart entre ces dispositions et celles applicables au reste du territoire. Ce qui semble donc empêcher d'étendre localement ce régime aux cultes musulman, protestant évangélique et bouddhiste, sauf si les mesures concernant ces cultes ne sont pas prises en charge par les pouvoirs publics et font l'objet d'accords internes aux cultes. En outre, le Conseil juge que le régime local des cultes est conforme à la Constitution puisque le pouvoir constituant en 1946 et en 1958 n'a pas voulu le remettre en cause.

Cependant, malgré un attachement qui semble rester fort de la population locale (y compris sur l'aspect cultuel du régime local), l'Observatoire de la laïcité préconise plusieurs évolutions. Notamment : abroger le délit de blasphème (prévu par le droit local allemand, il pourrait devenir applicable en Alsace-Moselle s'il était traduit en droit français) ; aligner la peine prévue pour un trouble à l'exercice d'un culte sur la loi de 1905 (c'est un délit en Alsace-Moselle passible d'une peine d'emprisonnement, quand il constitue une simple contravention sur le reste du territoire) ; inverser les modalités du choix pour l'enseignement religieux (il est nécessaire de demander une dispense pour ne pas suivre l'enseignement religieux, il s'agirait désormais de demander expressément à le suivre) ; placer l'enseignement religieux en supplément du temps de l'enseignement scolaire commun ; ou encore, supprimer l'obligation de recevoir un « complément d'enseignement moral » pour les élèves ne suivant

pas l'enseignement religieux (à la suite de l'instauration de l'enseignement moral et civique dans les programmes nationaux).

Concernant l'enseignement supérieur, ce régime dérogatoire autorise les universités publiques de théologie. La loi organique de 1919 maintient les deux facultés de théologie catholique et protestante et le décret du 30 mai 1924 confirme le caractère d'« établissement public » de ces deux facultés. Durant la seconde guerre mondiale, ces facultés de théologie ont été supprimées en 1940 par le III^{ème} Reich et les professeurs et les étudiants se sont alors repliés à Clermont-Ferrand. Elles sont aujourd'hui intégrées au sein de l'université de Strasbourg.

La faculté de théologie catholique trouve son fondement juridique dans la convention conclue entre le Vatican et le gouvernement allemand en 1902. Aujourd'hui il s'agit d'un institut rattaché à l'université de Strasbourg qui forme des étudiants de la licence au doctorat.

La faculté de théologie protestante a été créée en 1538 par le conseil de la ville de Strasbourg, élevée en 1566 par privilège impérial au rang d'une académie. Elle a disparu sous la Terreur, mais a été réactivée en 1803. Aujourd'hui, elle a pris la forme d'un institut rattaché à l'université de Strasbourg qui forme des étudiants de la licence au doctorat. La faculté de théologie protestante de Strasbourg relève du seul droit universitaire.

Par ailleurs, après que l'idée de l'instauration d'un département de formation pratique des imams a été écartée, a été créée une formation en islamologie au sein de l'université de Strasbourg depuis la rentrée 2009. Les enseignants du master dispensent des cours d'histoire de l'islam, de civilisation arabo-musulmane, de lecture herméneutique des sources, de droit musulman, de sciences sociales des religions, d'histoire des religions, de langues, de finance islamique et des enseignements sur les courants de pensée dans l'Islam. Cette formation est scientifique, universitaire et non confessionnelle. Elle a pour objectif de former des professionnels et des acteurs sociaux, culturels, culturels et économiques, des cadres intellectuels de l'Islam, ainsi que des chercheurs et des enseignants-chercheurs.

Dans les Outre-mer, cinq collectivités territoriales (La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) sont soumises au régime de la séparation des Églises et de l'État défini par la loi de 1905.

Notons d'ailleurs que les crispations que l'on connaît dans l'hexagone semblent moindres dans ces départements d'Outre-mer, malgré des difficultés sociales particulièrement criantes. À La Réunion par exemple, la laïcité est souvent considérée comme le socle d'une société multiconfessionnelle. La laïcité y est fréquemment prise en exemple, pour la coexistence apaisée qu'y développent les différentes religions, nombreuses, dans le respect du droit commun.

Sept autres collectivités territoriales des Outre-mer, que j'ai citées tout à l'heure, ne sont pas soumises au régime de la séparation, mais aux décrets Mandel de 1939 ou à d'autres textes spécifiques. Ces sept collectivités représentent plus d'un million d'habitants. Il n'y a cependant pas d'incidence sur le fonctionnement des universités.

Le régime local de la Guyane se fonde essentiellement sur l'ordonnance royale de 1828 et sur les décrets Mandel de 1939, qui permettent à toutes les sensibilités religieuses de bénéficier d'une aide publique. Mais seul est reconnu le culte catholique. Les prêtres sont ainsi des salariés du conseil général. L'évêque a un statut de fonctionnaire de catégorie A.

Outre la Guyane, les décrets Mandel s'appliquent en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Néanmoins, les Mahorais peuvent choisir entre un statut personnel (de droit local) et un statut de droit commun, identique à la métropole. Environ 95% des 213 000 habitants de Mayotte sont musulmans.

C'est d'ailleurs à Mayotte que se trouve la plus ancienne mosquée en activité en France, celle de Tsingoni, édifiée en 1538.

Avant la départementalisation de 2009, un grand cadi, autorité religieuse de Mayotte, coordonnait l'action de 17 cadis, chargés d'appliquer le droit local (qui concerne l'état des personnes, le droit des successions et le droit foncier) et d'exercer la justice « cadiale ». Une ordonnance de 2010 a abrogé les dispositions relatives à l'activité juridictionnelle des cadis. Cependant, les juges ont toujours la faculté de les consulter sur l'application du droit local. Et de fait, ces derniers, souvent sollicités, continuent à assurer leurs missions de médiation et de conciliation auprès de la population locale. Ils demeurent ministres du culte musulman.

V. Conclusion

Nous l'avons vu, si la laïcité française se définit pour l'essentiel par les grandes lois laïques de 1882 et 1905, certains territoires de la République connaissent encore différents régimes dérogatoires, mais qui n'ont pas d'incidences sur l'enseignement supérieur si ce n'est le cas des facultés de théologie publiques en Alsace-Moselle.

Pour assurer l'application d'une pleine laïcité sur l'ensemble du territoire, des évolutions sont souhaitables quant aux actuels régimes dérogatoires. Mais elles doivent bien sûr prendre en compte les réalités locales et se faire dans le respect des populations concernées. C'est le sens, notamment, des recommandations, que nous espérons voir appliquées, de l'Observatoire de la laïcité en ce qui concerne l'Alsace-Moselle.

Quoi qu'il en soit, la laïcité doit pouvoir être, pour tous et partout, un outil d'émancipation et de rassemblement dans la République. La laïcité nous permet d'aller au-delà de nos différences, de les dépasser tout en les respectant et, même, en en faisant une richesse. Il n'est pas question de s'abstenir d'un travail constant de pédagogie qui, dans le passé, a été trop souvent délaissé. Alors que notre société est inquiète pour l'avenir et que le sentiment de défiance ne cesse de monter, il faudra, comme le disait Aristide Briand en 1905, « *résister aux surenchères* » et faire preuve de « *sang-froid* ».

Nicolas Cadène