

Le rapport Clavreul ou les errements d'un certain discours sur la laïcité

Rapport Clavreul (Principe de laïcité)

Selim Degirmenci



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/3805>

DOI: 10.4000/revdh.3805

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Selim Degirmenci, « **LE RAPPORT CLAVREUL OU LES ERREMENTS D'UN CERTAIN DISCOURS SUR LA LAÏCITÉ** », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 27 March 2018, connection on 01 May 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3805> ; DOI : 10.4000/revdh.3805

This text was automatically generated on 1 May 2019.

Tous droits réservés

Le rapport Clavreul ou les errements d'un certain discours sur la laïcité

Rapport Clavreul (Principe de laïcité)

Selim Degirmenci

- 1 Le 22 février 2018, était rendu public un rapport intitulé « Laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société - Des principes à l'action » sous la plume du préfet Gilles Clavreul¹. Celui-ci faisait suite à une commande du secrétaire général du ministère de l'Intérieur - membre de l'Observatoire de la laïcité - et visait à mettre en œuvre une recommandation générale de l'Observatoire tendant à « améliorer la coordination des actions des administrations de l'État et des collectivités locales sur le sujet de la laïcité ». Il devait donc a priori ne s'agir que d'un « document de travail » à finalité opérationnelle en vue d'une meilleure convergence des actions de formation et de pédagogie menées tant au niveau étatique qu'au niveau décentralisé. Le rapport a toutefois suscité de nombreuses réactions, au premier rang desquelles figure celle de l'Observatoire de la laïcité qui estime, dans un communiqué du 22 février 2018, que le rapport n'a pas respecté la commande du ministère de l'Intérieur en outrepassant le périmètre de celle-ci, faisant fi de certaines actions déjà menées par l'Observatoire et se caractérisant par un « manque de rigueur méthodologique ».
- 2 L'analyse juridique de ce rapport n'est, à l'évidence, pas aisée pour une série de raisons tenant aux choix d'investigation de son auteur sur lesquels il sera revenu ; ce type de rapport se prêtant, selon nous, davantage à une étude sociologique ou encore sémantique². Le rapport est d'emblée marqué par une absence de définition du principe de laïcité, ce qui n'est pas dépourvu de lien avec le contexte dans lequel cette mission a vu le jour, et qui n'est pas sans incidence non plus sur le contenu et la tonalité du rapport (1°/).
- 3 La méthode de rédaction du rapport pose également son lot de problèmes ; le rapporteur n'hésitant pas à le reconnaître, lui-même, à différentes reprises. Ainsi il est fait état d'une succession de faits qui ne sont ni sourcés, ni confirmés. En outre, se pose la question de savoir à quel point le « diagnostic » esquissé par le rapport est représentatif de la réalité.

En d'autres termes, la situation dépeinte est-elle représentée de manière fidèle ou superficielle ?? Enfin, il y a lieu de relever certaines inexactitudes juridiques ou contradictions quant à la présentation du droit applicable dans telle ou telle configuration (2°/).

- 4 Ce biais méthodologique, conjugué à l'absence de définition du principe de laïcité dans le cadre d'un rapport ne correspondant que partiellement au champ d'investigation censé être le sien, n'est pas sans lien avec le message général que ce rapport porte en germe. Le message en cause conduit en quelque sorte à apparenter principe de laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société - rejoignant en cela un discours croissant appelant à une laïcité de plus en plus prescriptive (3°/).

1°/ DES CONTROVERSES SUR LE PÉRIMÈTRE DU RAPPORT À L'ABSENCE DE TOUTE DÉFINITION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ

1.1 La controverse sur les contours du rapport

- 5 Comme cela a été indiqué dans l'introduction, l'avis de l'Observatoire dans lequel se trouve la préconisation générale qui débouchera sur le rapport de Gilles Clavreul a été rendu le 19 septembre 2017³. Le contexte dans lequel intervenait cet avis a été, en dernier lieu, rappelé dans le communiqué précité du 22 février 2018 de l'Observatoire de la laïcité. Le rapport Clavreul revient ainsi en premier lieu sur l'avis de l'Observatoire en date du 19 septembre 2017⁴ dans lequel l'Observatoire dresse une liste des problématiques - et du cadre légal y correspondant - ayant directement trait à la laïcité (dans le cadre scolaire, dans le cadre de pratiques culturelles à l'instar de difficultés relatives à l'abattage, à l'inhumation, à l'exercice d'un culte sur la voie publique, à l'existence de contraintes exercées sur les personnes pour qu'elles pratiquent un culte ou au contraire pour les empêcher de le pratiquer...).
- 6 Cet avis poursuit ensuite par l'énumération d'autres problématiques qui peuvent avoir la religion ou l'absence de religion pour origine, mais qui « ne sont pas liées au principe de laïcité bien que celui-ci soit régulièrement invoqué à tort⁵ pour y répondre ». Il est alors question des atteintes à l'égalité entre les femmes et les hommes, des atteintes à l'intégrité de la personne, de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, des atteintes à la dignité humaine (« dont, notamment, la dissimulation forcée du visage, les atteintes au respect dû aux morts ou les discriminations »), des différentes formes de harcèlement moral, des dérives sectaires et des menaces et intimidations⁶. En fait d'« exigences minimales de la vie en société »⁷, il était en définitive question d'agissements pénalement répréhensibles.
- 7 Enfin, l'avis du 19 septembre 2017 de l'Observatoire se concluait par une préconisation générale visant à optimiser « l'action conjointe de différentes administrations et collectivités locales »⁸.
- 8 Le rapport du préfet devait donc a priori s'inscrire dans ce cadre délimité. Et d'ailleurs, une certaine convergence de vues sur le périmètre de la mission confiée semblait exister entre l'Observatoire et le préfet missionné ; le rapport (page 3) énonçant quant à lui que des rencontres « en amont » avec les cabinets de l'Élysée, de Matignon et de la place Beauvau, ainsi qu'avec l'Observatoire de la laïcité ont permis de « préciser les attendus de

cette mission au champ potentiellement très vaste ». À la lecture du rapport, il est manifeste que les contours n'en avaient pas pour autant fait l'objet d'une délimitation unanimement partagée. Par conséquent, il aurait sans doute été utile de connaître le contenu de la lettre de mission du 25 septembre 2017 (page 3) - sachant que ce type de lettre est traditionnellement censée être annexé à tout rapport public.

1.2 La volonté délibérée de ne pas définir la laïcité

- 9 Le travail de M. Clavreul interpelle par l'absence de toute définition du « principe » de laïcité, alors que cette dernière est mise en exergue notamment dans l'intitulé et le sommaire du rapport. Pour s'en justifier, l'auteur fait le constat évident du caractère hautement polémique du sujet ces dernières années « entre partisans d'une laïcité qui se veut ferme et que d'aucuns disent fermée, et partisans d'une laïcité « apaisée » ou « de liberté » que leurs adversaires jugent affadie voire dévoyée », pour en déduire l'inexistence d'un « consensus sur la définition et la portée de la laïcité » (page 4). Et l'auteur de conclure que la laïcité et le rapport au religieux seraient un sujet sensible dans la société française : un domaine dans lequel « le dire d'État apparaît[rait] le moins stable aux acteurs concernés, à tort ou à raison » (page 4).
- 10 Si cette parole d'État ne semble pas être exprimée avec suffisamment de clarté, l'on pourrait toutefois opposer une telle représentation à l'auteur du rapport, dans la mesure où le rapport ne donne aucune définition du principe de laïcité, ne serait-ce qu'en fournissant des références textuelles (DDHC de 1789, Constitution de 1958, loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État) ou jurisprudentielles à l'appui d'une telle définition.
- 11 Dans ces conditions, il ne nous semble pas inutile de citer le Conseil constitutionnel qui, dans une décision de 2013 - certes fortement débattue⁹ - avait déclaré que le principe de laïcité implique « la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ».
- 12 Cette parole officielle est loin d'être l'apanage du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État y contribuant avec une jurisprudence de plus en plus fournie ces dernières années : des interventions récentes de son vice-président peuvent être lues avec profit pour avoir un panorama fidèle de la production normative du jurislatureur en la matière (« Laïcité et République » prononcée le 6 décembre 2016, « Liberté de conscience et liberté religieuse en droit public français » prononcée le 11 octobre 2017). Enfin, une telle doctrine ne saurait être pleinement appréhendée sans prêter égard à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en la matière¹⁰.
- 13 Ces quelques références sont égrenées en dépit du travail conséquent réalisé par l'Observatoire de la laïcité, depuis plusieurs années maintenant, en vue de rassembler, synthétiser et sensibiliser précisément sur le « dire d'État » en matière de laïcité¹¹.
- 14 L'imprécision du champ d'investigation du rapport ainsi que l'absence de définition du principe de laïcité butent eux-mêmes sur une difficulté encore plus sérieuse relative aux carences méthodologiques manifestes dudit rapport.

2°/ L'INEXORABLE QUESTIONNEMENT DU RAPPORT SOUS UN ANGLE MÉTHODOLOGIQUE

- 15 Le rapport de Gilles Clavreul pose, à notre sens, problème avant tout du fait des choix ou des « non-choix » méthodologiques qui ont précédé sa rédaction. Plusieurs difficultés semblent pouvoir être relevées quant à la « représentativité » de ce rapport (2.1) ainsi qu'aux nombreuses imprécisions voire contradictions (2.2) et inexactitudes qu'il contient (2.3).

2.1. Un rapport reflétant la réalité ?

- 16 Le propos, ici, ne vise pas à remettre en cause en bloc les appréciations de l'auteur ou les faits et témoignages qu'il rapporte, mais davantage à se poser la question de savoir si le rapport considéré est représentatif ou non de la réalité. D'ailleurs, certains constats de l'auteur ont pu être également partagés par différents organes publics à caractère consultatif : lorsque celui-ci fait par exemple état de témoignages relatifs à un « risque d'« excès de zèle », caractérisés par une invocation abusive de la laïcité et pouvant le cas échéant relever de la discrimination » (page 5), ou encore, sur un tout autre sujet, lorsqu'il, déplore le nombre insuffisant d'aumôniers musulmans dans les établissements carcéraux et hospitaliers (page 11) ¹².
- 17 Toutefois et au-delà de ces constats ponctuels, doit-on voir dans ce rapport un diagnostic lucide d'un certain état de la société ou une évaluation superficielle de celui-ci ?
- 18 En premier lieu, le rapporteur nous informe qu'il a mené cette mission dans 9 départements et sur une période de 2 mois et demi environ. Est ensuite énumérée, au titre du « panel » (page 5), une série de protagonistes ayant été auditionnés sans qu'une liste formelle avec l'identité de tous les intervenants ne soit établie, comme il est d'usage dans les rapports publics. Nombre de témoignages relayés tout au long du rapport sont ainsi rapportés en recourant au déterminant indéfini (« un », « une », « des »).
- 19 En second lieu, il ne nous paraît pas possible de faire l'économie d'un questionnement relatif à la « fidélité » à la réalité du diagnostic réalisé par le préfet. De l'aveu même de ce dernier, « les éléments d'état des lieux communiqués ci-après ne prétendent ni à l'exhaustivité, ni à l'exactitude scientifique¹³. Ils sont le fruit de dizaines de témoignages recueillis auprès d'acteurs publics et associatifs de neuf départements qui vivent au quotidien la mise en application du principe de laïcité et s'efforcent de faire respecter et de promouvoir les valeurs de la République, et ils ne sont, si l'on peut dire, que cela » (page 8). Et le préfet de renchérir : « par définition, ils apportent un éclairage sur une partie des réalités en surexposant fatalement les difficultés au détriment des situations où « tout va bien » ¹⁴, dont les personnes interrogées parlent spontanément moins, même si la plupart des interlocuteurs rencontrés prennent soin de préciser que le respect de la laïcité n'est pas la toute première de leur préoccupation, et que tant le respect des règles que leur pédagogie sont majoritairement observés et, mieux encore, compris. Les situations décrites ci-après ne sont en aucun cas généralisables¹⁵ » (page 8).
- 20 Gilles Clavreul a l'honnêteté de reconnaître le caractère partiel et non « généralisable » du diagnostic entrepris dans le cadre de ce rapport. Pourtant, en dépit de cette « mise en garde », le propos de l'auteur n'a de cesse de mettre en exergue l'existence d'un problème

quant à la laïcité qui serait contestée « dans l'esprit » - par opposition à la laïcité « dans la lettre », qui semble, elle, être bien respectée. Cet écart entre « macro-diagnostic » et « microphénomène » est révélatrice de l'idée générale du rapport.

- 21 En outre, une impression de superficialité est palpable à la lecture du passage suivant : « Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de se pencher sur les causes profondes de ce raidissement identitaire, qui sont bien sûr multi-factorielles et complexes » (page 13). Le lecteur peut dès lors légitimement s'interroger sur les raisons de cette impasse ¹⁶.

2.2. Des imprécisions et contradictions

- 22 Concernant les contradictions, quelques exemples peuvent être rapportés sans aucune prétention à l'exhaustivité. Ainsi sur la question de la restauration à l'hôpital, il est affirmé que « la restauration des patients [...] doit à ce titre satisfaire à l'obligation de neutralité, tout en s'adaptant au « goût » des patients, ce qui suppose une certaine variété de choix [...] et donc la possibilité de suivre des prescriptions religieuses » (page 12). Est ainsi donnée l'impression première d'une interdiction de toutes pratiques religieuses en la matière, pour finalement en admettre la possibilité. Le droit positif est relativement clair en la matière : la liberté est le principe sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.
- 23 Quant aux imprécisions, là encore, il n'est pas question de faire un recensement intégral des informations non sourcées méritant d'être vérifiées. L'auteur évoque, par exemple, des assistantes maternelles portant le voile et « refusant dans certains cas de remettre l'enfant au père » (page 10) : un tel refus de remise d'enfant nous paraît pour le moins invraisemblable par son caractère excessif. Est ensuite évoqué l'exemple d'agents d'entretien d'un département francilien qui porteraient le voile : dès lors que l'obligation de neutralité des agents publics est bien établie depuis un avis du Conseil d'État de 2000¹⁷, ces agents relèvent-ils bien de la personne publique ou sont-ils employés par une société extérieure ? Toujours sur la question des hôpitaux, le rapport fait état d'une enquête sur les situations problématiques rencontrées en lien avec la religion, enquête, à laquelle seule a participé une proportion de moins de 15% des établissements ayant reçu le questionnaire. Dans la foulée, le rapporteur reconnaît une fois de plus que les entretiens qu'il a effectués avec les équipes de direction des hôpitaux n'étaient « évidemment pas de nature à offrir un diagnostic plus précis ni exhaustif » (page 18). Là encore force est de constater que l'imprécision se mêle à une représentativité déficiente. Un dernier exemple d'imprécision - pouvant, à certains égards, confiner à de la spéculation, en l'absence de toute confirmation - peut être fourni à travers l'extrait suivant : « À Marseille, un signalement qui demande à être confirmé indique la banalisation d'une pratique tendant à séparer les plaques de cuisson dans les cantines scolaires des quartiers nord de la ville » (page 12).

2.3. Des inexactitudes juridiques

- 24 Pour en terminer avec ce volet méthodologique, peuvent être évoquées certaines inexactitudes relatives à l'état du droit applicable. Ainsi, le rapport évoque un problème relatif à la neutralité religieuse vestimentaire dans certains établissements d'enseignement supérieur et écoles de service public (p. 10) : « le port de signes religieux

par des élèves-fonctionnaires dont les cours sont communs avec des étudiant(e)s (cas des écoles supérieures du professorat et de l'éducation [ESPE] ou encore des instituts régionaux d'administration [IRA], qui accueillent des élèves de classes préparatoires intégrées). Cette coexistence de statuts différenciés rend en pratique difficile le contrôle par l'administration et par l'enseignant, qui ne connaît pas toujours tous ses étudiants, du respect du principe de neutralité par les seuls élèves-fonctionnaires ». Là encore l'assertion selon laquelle il subsisterait des situations problématiques dans ce type de configuration est plus que surprenante. En effet, l'état du droit est fixé de longue date et rappelé, par exemple, dans le guide « La laïcité dans l'enseignement supérieur » préparé par la Conférence des présidents d'université, lequel précise que « les fonctionnaires stagiaires dans une école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) ou dans un organisme remplissant une mission de service public doivent respecter le principe de neutralité du service public. Les étudiants des ESPE qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires stagiaires sont dispensés de cette obligation, sauf lorsqu'ils sont en stage dans un établissement d'enseignement public ». Une solution comparable a récemment été énoncée par le Conseil d'État¹⁸ concernant les élèves-infirmières. Enfin quant aux élèves des IRA, il semble pour le moins improbable que des difficultés tenant à l'obligation de neutralité vestimentaire survienne concernant des élèves en classe préparatoire intégrée, dans la mesure où ces classes sont orientées vers la préparation des seuls concours de la fonction publique, laquelle est régie par un principe d'interdiction de toute manifestation de signes religieux dans le cadre de l'exercice des fonctions.

- 25 Une autre inexactitude juridique peut être décelée lorsque Gilles Clavreul revient sur la question des menus de substitution à l'occasion d'un récent contentieux ayant impliqué la commune de Chalon-sur-Saône qui a vu une délibération de son conseil municipal mettant fin à une pratique ancienne de menus de substitution¹⁹ annulée par le Tribunal administratif de Dijon²⁰ (page 12). Le préfet voit, dans ce jugement du TA, une évolution sensible du droit en vigueur « si [il] devait être confirmé par la suite par le Conseil d'État », et ce par rapport à une jurisprudence antérieure (CE, Mme Renault, 25 octobre 2002) aux termes de laquelle ce type de menu « n'est ni un droit pour l'utilisateur, ni une obligation pour la collectivité ». Une lecture attentive de ce dernier arrêt montre néanmoins que le juge administratif s'attache avant tout à vérifier l'absence de mesure à caractère discriminatoire de la part des collectivités²¹. En ce sens, le Tribunal administratif de Dijon s'inscrit, en quelque sorte, dans le prolongement de cette décision du Conseil d'État, mais fonde, de manière innovante, son jugement sur l'intérêt supérieur de l'enfant à continuer de jouir d'une offre de choix dans la mesure du possible. Quant à l'« exemple » strasbourgeois qui est donné, il ne s'agit pas de « menus de substitution » mais davantage de « menus confessionnels » (halal) ou autre (végétarien) ; et leur mise en place n'est tributaire que d'un choix assumé par la collectivité concernée, qui se doit alors, néanmoins, de traiter toutes les demandes de façon égale.
- 26 Enfin, lorsque le rapporteur évoque (page 10) le cas d'assistantes maternelles d'un département exerçant à domicile et portant le voile, il semble considérer que cette situation est problématique. Or, si le législateur a, un temps, souhaité soumettre les assistantes maternelles à une obligation de neutralité religieuse, la proposition de loi²² en question n'a pas abouti.
- 27 Ces différentes approximations affectant le rapport, ainsi que l'absence de définition de périmètre clair à celui-ci et l'omission de toute définition du principe de laïcité, emportent une conséquence notable quant à l'orientation générale et finale de ce

rapport. Celui-ci procède à une confusion du principe de laïcité avec les valeurs de la République et les exigences minimales de la vie en société, contribuant ainsi à alimenter une tendance caractéristique d'une « laïcité narrative »²³, qui œuvre pour l'alignement du droit positif sur ses propres standards.

3°/ L'APPARENTEMENT ENTRE PRINCIPE DE LAÏCITÉ, VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ET EXIGENCES MINIMALES DE LA VIE EN SOCIÉTÉ, REFLET D'UN CERTAIN DISCOURS SUR LA LAÏCITÉ

- 28 Si la volonté de relier intimement ces trois notions transparait tout au long du rapport (3.1), il n'en demeure pas moins que la concrétisation d'un tel apparentement à la lumière des préconisations énoncées dans le rapport n'est pas dénuée de tout caractère problématique (3.2).

3.1. Un apparentement souhaité

- 29 Comme précisé supra, l'intitulé du rapport Clavreul s'est inspiré de celui de l'avis de l'Observatoire de la laïcité du 19 septembre 2017 : « Laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société » ; le rapport a d'ailleurs le sous-titre suivant : « Des principes à l'action ».
- 30 À cet égard, la différenciation entre « principe » de laïcité et « valeurs de la République » est justifiée par le fait que la laïcité est avant tout un principe juridico-politique permettant l'établissement des conditions d'un bien commun, assis sur des valeurs communes (liberté, égalité, fraternité...) qui sont celles de la République. En revanche, son assimilation à une valeur est susceptible d'autoriser toute sorte d'instrumentalisation, dès lors qu'elle serait tributaire d'une morale particulière, faisant, le cas échéant, fi de l'historicité et de la juridicité s'attachant à cette notion ²⁴. Le rapport fournit une bonne illustration de la laïcité axiologique²⁵ : la « laïcité dans les textes » est alors distinguée de la « laïcité dans les têtes » (page 6).
- 31 Plus largement, la laïcité est adossée, dans le rapport, à des concepts tels que les « exigences minimales de la vie en société » ou encore le « vivre-ensemble ». L'auteur affirme ainsi que « c'est davantage une façon de vivre en société, dans une [société]²⁶ sécularisée, mixte et ouverte, qui est, par endroits, contestée et refusée » (page 8). Or depuis la loi de 2010 sur l'interdiction de la dissimulation intégrale du visage dans l'espace public, ces concepts ont été pris en compte tant par les juges constitutionnels français que par les juges européens lors de leur contrôle respectif de la loi en question. En effet, ainsi que cela a pu être évoqué²⁷, le Conseil constitutionnel avait admis le motif tiré d'« exigences minimales de la vie en société » comme finalité à même de justifier le dispositif d'interdiction introduit par la loi. Le Conseil recourait de la sorte aux virtualités offertes par un ordre public qui se veut immatériel. Quant à la Cour EDH, elle a admis, dans son arrêt SAS de Grande Chambre du 1er juillet 2014, que l'interdiction litigieuse de la dissimulation intégrale du visage pouvait bien se fonder sur un motif tiré d'une certaine conception du « vivre ensemble ». Ces décisions, rappelons-le, étaient loin d'être évidentes et le débat public était vif, indépendamment de l'opinion personnelle que peut inspirer le port de tenues couvrant intégralement le visage²⁸. Le Conseil d'État avait ainsi,

dans une étude commandée par le gouvernement relative aux "possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral", fait état de ses réticences les plus vives quant au recours à l'ordre public non matériel comme fondement d'une mesure d'interdiction générale. À cet égard, le lien établi, dans le rapport, entre « laïcité » et « exigences minimales de la vie en société », est des plus contestables, dans la mesure où le Conseil d'État avait, dans son étude précitée, précisément exclu la possibilité de fonder l'interdiction générale du voile intégral, sur le principe de laïcité.

- 32 Loin de se confondre, le principe de laïcité et le concept d'« exigences minimales de la vie en société » n'ont pas le même champ d'application : le premier se limitant à la sphère de l'État, voire du service public - par le truchement des édifices et des agents qui en sont les relais - tandis que le second trouve exceptionnellement à s'imposer à la société toute entière en se traduisant par une interdiction quasi ²⁹ -générale et -absolue.
- 33 Toujours en lien avec l'arrêt SAS contre France de 2014, il peut être opportun de rappeler l'« avertissement » donné par la Cour de Strasbourg - alors même qu'elle ne constatait pas la contrariété de la loi de 2010 avec la Convention EDH - sur le risque de détérioration de la cohésion sociale que pouvait faire encourir la tenue non maîtrisée d'un processus législatif. À ses yeux, un tel processus prend le risque « de contribuer à la consolidation des stéréotypes qui affectent certaines catégories de personnes et d'encourager l'expression de l'intolérance » (paragraphe 149).
- 34 En écho à cette jurisprudence de la Cour, le souci de maintenir la dialectique démocratique dans un cadre apaisé et rationnel ne pourrait-il pas inciter les différents protagonistes contribuant à l'édiction d'un « dire d'État » - à travers la rédaction de rapport par exemple - à décanter, temporiser, vérifier et revérifier les faits et événements avant de diffuser une parole publique ?

3.2. Une concrétisation problématique ?

- 35 Concrètement l'apparement prôné, dans le rapport, passerait par le fait « d'assumer plus ouvertement les divergences d'approches [au sujet de la laïcité] et présenter pour chacune d'entre elles, de la manière la plus distanciée possible, les présupposés théoriques qui les sous-tendent et les différences d'attitudes qu'elles peuvent engendrer dans la pratique » (page 34). Le rapport renchérit encore sur « l'impossibilité d'arrêter une définition consensuelle et figée de la laïcité » et sur la nécessité de « mieux saisir que les principes démocratiques tirent leur force du fait qu'ils sont accessibles au débat critique et à la pluralité des points de vue ³⁰».
- 36 Contrairement à ce que suggèrent les lignes précédentes, la « proposition n° 1 » du rapporteur est relative au fait de disposer, à un niveau national, d'une ressource centralisant tous les diagnostics sur les incidents relatifs à « la laïcité, aux valeurs républicaines et aux exigences minimales de la vie de société ». Pour ce faire, l'auteur du rapport appelle, à cet égard, à la définition précise « d'un champ des incidents ou des manquements » et préconise une méthode de remontée desdits incidents. Cela ne l'empêche pas de faire part d'un « évident risque de « police de la pensée » qu'il faut absolument écarter » (page 35) ³¹ ajoutant que la caractérisation de tels incidents « *laisse la place à une part de subjectivité, voire d'arbitraire* ». Il est alors légitime de s'interroger sur l'opportunité et la faisabilité d'une telle proposition, si n'est sur la finalité même de celle-ci à l'aune de la confusion entretenue entre laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société.

- 37 Au surplus, il peut être rappelé que des instances officielles telles que le Défenseur des droits, la CNCDH sans oublier l'Observatoire de la laïcité, œuvrent déjà en matière de droits humains, de laïcité, de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations, et ce, par le biais d'avis, de recommandations voire d'observations en justice.
- 38 Si une autre préconisation (proposition n° 4) tendant à conditionner le soutien notamment financier de l'État (à travers des subventions) à l'engagement de respecter et de promouvoir les valeurs de la République peut, en apparence, sembler anodine, elle n'en reste pas moins problématique à plusieurs égards. Il est ainsi question de la mise en place de « charte de la laïcité » ou encore de « charte de la laïcité et des valeurs de la République » qui seront alors soumises à des associations principalement en demande de subvention. Sous réserve d'un indispensable examen ³² du contenu, des dispositions qui seraient de nature à étendre le champ d'application du principe de laïcité et particulièrement de l'exigence de neutralité au-delà du périmètre fixé par la loi, seraient susceptibles de porter atteinte au principe même de laïcité voire à certaines libertés, au premier rang desquelles figure la liberté d'association. C'est, au demeurant, un moyen tiré de l'atteinte illégale au principe de liberté d'association qui a conduit récemment le TA de Marseille³³, à ordonner la suspension de l'exécution de la délibération du conseil municipal de la commune d'Aix en Provence par laquelle celle-ci a adopté une « charte du respect des valeurs de la République, de la laïcité, de la citoyenneté et de la neutralité », à l'adhésion de laquelle était subordonnée la recevabilité des demandes de subvention adressées à la commune.
- 39 Enfin, une dernière proposition (proposition n°2) - qui ne semble pas avoir suscité de réactions particulières dans la presse, ni auprès d'acteurs associatifs œuvrant en matière de laïcité - vise à « rappeler par circulaire de la Fonction publique les droits et obligations des fonctionnaires en matière de laïcité, de neutralité, de respect et de promotion des valeurs de la République » (pages 35-36). Cette recommandation interpelle, encore une fois, par le fait qu'il existe déjà un texte en la matière : la circulaire du ministre de la Fonction publique du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique. Certes, cette circulaire ne porte pas en tant que tel sur le respect et la promotion des valeurs de la République, mais elle porte exclusivement sur le principe de laïcité, à la lumière de la récente consécration, au niveau de la loi³⁴, de l'obligation de neutralité des fonctionnaires.
- 40 L'intérêt de solliciter de nouvelles précisions réside peut-être dans la volonté d'alignement entre principe de laïcité et valeurs de la République, et de promotion plus active d'une conception de la laïcité qui dépasserait celle qui est consacrée par le droit positif français. Le rapporteur déclare ainsi que : « Si le cadre est clair sur le respect du droit, la légitimité des agents publics à promouvoir plus activement les valeurs républicaines, et plus encore à demander à leurs partenaires de le faire eux aussi, est souvent moins nette dans les esprits. Il s'agit pourtant d'un des éléments fondamentaux de leur mission, qu'une invocation abusive de la neutralité tend parfois à fragiliser. L'État, la puissance publique en général, ne sauraient être les seuls acteurs de la vie sociale à être privés de parole sur le terrain des valeurs » (page 35). Ce propos interpelle quant aux virtualités dont il regorge. En effet, il est permis de s'interroger sur la réalité de l'assertion selon laquelle les agents publics ne seraient pas suffisamment « sécurisés » (page 35) pour « promouvoir plus activement les valeurs républicaines » dans la mesure où l'action quotidienne des services publics et des services de l'État a, en principe, vocation à faire vivre les valeurs se trouvant au fondement du pacte républicain, à l'instar

de la liberté, de l'égalité, de la fraternité ou encore de la solidarité. Aussi, l'on ne peut s'empêcher de se demander si une telle préconisation ne vise pas précisément à faire valoir une certaine conception de la laïcité³⁵, qui, outrepassant le cadre normatif actuel, appellerait à une laïcité de plus en prescriptive³⁶ - et incantatoire - et de nature à restreindre certains droits et libertés. Dans l'hypothèse où la tentation serait bien celle-ci, rappelons alors que si le fonctionnaire jouit de la liberté d'opinion, celui-ci est astreint non seulement à l'obligation de neutralité précitée mais également à une obligation de réserve, aux termes de laquelle il doit être vigilant dans l'expression de ses convictions, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

41 *

42 En définitive, ce rapport, présentant un nombre conséquent de faiblesses (flou autour de la commande initiale, carence méthodologique, indéfinition du principe de laïcité), est rendu pour le compte de l'État et a potentiellement vocation à préparer et justifier des politiques publiques. Or la manière dont ce rapport a été rédigé, ses dits et ses non-dits, l'évolution du principe de laïcité qu'il suggère en filigrane, ne semblent manifestement pas être de nature à contribuer à la tenue d'un débat public serein et rationnel.

NOTES

1. Sauf erreur, le rapport n'a, à ce jour, fait l'objet d'une publication sur aucun site institutionnel : il a été mis en ligne par le journal Le Figaro sur un site dédié au visionnage de documents.

2. En guise d'exemple de ce qui pourrait faire l'objet d'une approche sémantique, ce passage tiré de la partie 1.1.2. *Procession, célébrations en public et « prières de rue »* (page 10) peut être lu : « Plusieurs mouvements chrétiens organisent des prières collectives, parfois en conclusion d'une mobilisation de nature politique (opposition au Mariage pour tous) ou politico-humanitaire (soutien aux Chrétiens d'Orient) », « s'agissant des lieux de culte musulmans, des prières à l'extérieur de la mosquée sont évoquées dans plusieurs départements [...], le plus souvent en invoquant une place insuffisante à l'intérieur du lieu de culte, ce que les maires ou les services du renseignement territorial infirment parfois, mentionnant une intention de « faire nombre », vis-à-vis des pouvoirs publics mais surtout des fidèles. ». Nous soulignons.

3. Avis publié sous l'intitulé suivant : « Avis sur le suivi par les administrations et les collectivités locales des problématiques qui ont trait à la laïcité et au respect des valeurs de la République, de l'ordre public et des exigences minimales de la vie en société ». Cet avis a d'ailleurs été reproduit intégralement dans un tweet du 6 octobre 2017 de l'Observatoire de la laïcité faisant état d' « Echanges riches et constructifs avec @GillesClavreul, missionné par l'administration p[ou]r mettre en œuvre 1 recommandation de l'@ObservLaicite ».

4. Le rapport évoque de façon erronée un avis du 26 mai 2017.

5. Nous soulignons.

6. L'ensemble de ces sujets avait fait l'objet d'un précédent avis de l'Observatoire, le 14 février 2017, lequel s'intitulait : « Le cadre légal permettant de sanctionner les agissements contraires aux exigences minimales de la vie en société ».

7. L'expression employée n'est pas anodine dans la mesure où elle résulte de la décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010 relative à la *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, dans laquelle le Conseil constitutionnel relevait que législateur avait pu estimer que la pratique de la dissimulation intégrale du visage méconnaissait les « exigences minimales de la vie en société », cette dernière catégorie étant une composante de l'ordre public immatériel.
8. Plus précisément, l'Observatoire recommandait au « *ministère de l'Intérieur l'envoi d'une circulaire aux préfets les invitant à élargir le périmètre des conférences départementales de la laïcité et du libre exercice des cultes (CDLLEC), ou à mettre en place des réunions régulières associant les principales collectivités locales et les administrations déconcentrées de l'État concernées dans le département afin qu'elles échangent sur les politiques publiques et sur les décisions à prendre pour répondre à toutes les problématiques relatives à la mise en œuvre du principe de laïcité et au respect des valeurs de la République, de l'ordre public et des exigences minimales de la vie en société* ».
9. V. not. Selim Degirmenci, « Principe de laïcité : Quand le Conseil constitutionnel veut éviter toute discorde sur le front alsacien-mosellan » in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 29 mars 2013.
10. Voir notamment les fiches thématiques élaborées dans la catégorie « Liberté de pensée, de conscience et de religion » : Liberté de religion & Signes et vêtements religieux.
11. Sur l'historique, le statut et l'évolution future de l'Observatoire de laïcité, v. not Selim Degirmenci, « Manuel Valls & l'Observatoire de la laïcité : chronique d'un clash annoncé », 20.01.2016, www.acceptions-croisees.blogspot.fr.
12. Les excès d'une invocation abusive de la laïcité ont ainsi pu être dénoncés à de nombreuses reprises par des acteurs tels que la CNCDH ou encore l'Observatoire de laïcité. Quant au constat de l'insuffisance du nombre d'aumôniers musulmans principalement en prison, une telle carence a été pointée du doigt à maintes reprises et portée sur la place publique notamment dans un contexte relatif au défi posé par les risques de « radicalisation » en prison.
13. Nous soulignons.
14. Nous soulignons.
15. Nous soulignons.
16. La mise à l'écart du champ du rapport, des causes du « raidissement identitaire » avancé, vient rappeler une controverse qui a opposé en début d'année 2016 un premier ministre à plusieurs sociologues alors que le premier déclarait au sujet des auteurs d'attentats terroristes : « expliquer, c'est déjà vouloir un peu excuser ».
17. CE, Avis, Mme Marteaux, 3 mai 2000, 217017. Position validée par la Cour EDH dans son arrêt *Ebrahimian c/ France*, 26 novembre 2015, n°64846/11.
18. CE, 28 juillet 2017, n° 390740 : dans cette décision, le Conseil d'État procède, en quelque sorte, à une compartimentation de l'application de l'exigence de laïcité dans le temps et l'espace, distinguant les configurations imposant une restriction, des configurations autorisant une liberté. Le préfet Clavreul souhaiterait-il une unification de ce régime dans le sens d'une restriction généralisée ?
19. Sur la mesure prise par la commune de Chalon-sur-Saône, v. not. Selim Degirmenci, « Jambon dans les cantines : des bons et mauvais côtés de la judiciarisation de la communication politique », 13.08.2015, www.acceptions-croisees.blogspot.fr.
20. TA Dijon, 28.08.2017, n° 1502100.
21. Était contestée la mise en place de menu composé uniquement de poisson le vendredi. La requête a été rejetée par le Conseil d'État.
22. Proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité, en attente d'une 2^{ème} lecture devant le Sénat depuis le 13 mai 2015.
23. Expression du professeur Ferrarri. V. not. à ce sujet Elsa Bourdier, « Des libertés à la répression : un renversement à peine voilé de la laïcité », *La Revue des droits de l'homme* [En

ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 13 janvier 2017, consulté le 07 mars 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2910> ; DOI : 10.4000/revdh.2910.

24. La période récente a ainsi vu des tentatives d'adjonction de la « Laïcité » au triptyque républicain « Liberté, Égalité, Fraternité » consacré à l'article 2 de la Constitution de 1958 en même temps que serait prévue, toujours dans la Constitution, une référence aux racines et à l'histoire chrétienne de la France : voir la proposition de loi déposée en ce sens le 6 mai 2016 à l'Assemblée nationale. Or une telle proposition est fortement susceptible de heurter un des piliers du principe de laïcité selon lequel l'État ne reconnaît aucun culte et n'exprime aucune préférence en matière d'options philosophique et religieuse.

25. Une recherche rapide des occurrences permet de voir que l'expression « principe de laïcité » apparaît 3 fois dans le rapport, tandis que l'expression « la laïcité » apparaît elle près de 200 fois. Quant au sous-titre, le passage suggéré « des principes à l'action » peut être perçu comme un signe supplémentaire de cette relégation du caractère principal de la laïcité.

26. Expression manquante dans le rapport.

27. Voir note de bas de page n°7.

28. Pour rappel, le vêtement visé par cette loi concernait essentiellement le *niqab*.

29. Voir note de bas de page n° 7 : le Conseil constitutionnel assortissait la déclaration de conformité prononcée, d'une réserve d'interprétation.

30. Nous soulignons.

31. Le rapporteur ajoute « *quelle est la frontière entre « critiquer » et « contester » les valeurs de la République ?* ».

32. Cet examen est indispensable car le contenu de ce type de charte n'est pas uniforme, tout comme ne l'est pas celui, dans un tout autre domaine, des « clauses Molière » - lesquelles ont donné lieu à différents contentieux. Peut être citée, à titre d'exemple, la « Charte régionale des valeurs de la République et de la laïcité » adoptée par le Conseil régional d'Ile-de-France, en mars 2017, et qui avait donné lieu à des observations de la part de l'Observatoire de la laïcité préalablement saisi par le groupe EELV siégeant au conseil régional.

33. TA Marseille, ord., 14 octobre 2016, n° 1607749.

34. Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

35. Gilles Clavreul figure parmi les membres fondateurs du mouvement dénommé « Printemps républicain » (www.printempsrepublicain.fr) qui se positionne en ce sens dans le débat public depuis les attentats de janvier 2015. Peut être lu au sujet de l'initiateur de ce mouvement, un article récent paru dernièrement au Monde : Laurent Bouvet, le gladiateur de la laïcité. M le magazine du Monde | 16.02.2018.

36. Cette tendance n'est pas nouvelle et certains auteurs ont pu parler, à ce sujet, de « nouvelle laïcité » pour désigner une tendance à dépasser le cadre historiquement libéral de la laïcité principalement posé par la loi de 1905 et la Constitution de la Vème République, sous réserve de l'exception qu'a constitué 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* ». Peut être lu sur ce sujet l'ouvrage de Stéphanie Hennette-Vauchez et Vincent Valentin, *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité* L.G.D.J, 2014.

ABSTRACTS

Ces dernières années ont vu une prolifération de la production non seulement normative mais également discursive traitant du principe de laïcité. A cet égard, un certain nombre d'avis, d'étude ou encore de rapport ont été rendus tant par des instances officielles (Conseil d'Etat ou autres autorités consultatives) que par des personnes missionnées par l'Etat. Le rapport de Gilles Clavreul, rendu sur commande du ministère de l'intérieur, avait ainsi vocation à se prononcer sur une amélioration de la coordination des actions menées par l'Etat et les collectivités territoriales en matière de laïcité. A la lecture, il s'avère que le rapport ne s'est pas limité au traitement de cette question, et a procédé davantage d'une volonté de faire ressortir des situations - réelles ou supposées - jugées problématiques en termes de « laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société ». L'apparemment réalisé, à cette occasion, entre ces trois notions ou concepts n'est pas étranger aux tensions actuelles relatives à leur interprétation, et ne semble, en définitive, pas être de nature à contribuer à la tenue d'un débat public raisonné.