

En France, le débat relatif au port des signes religieux resurgit de manière régulière et récurrente depuis le vote de la loi du 15 mars 2004 interdisant dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse. Preuve que le débat de fond qui a sous-tendu ce texte demeure encore vif, en ce qu'il traverse bien d'autres espaces de vie sociale que les seuls établissements scolaires: question éternellement discutée en France que celle du port des signes religieux dans l'espace public.

En effet, en 2018-2019, la question se pose à nouveau à l'occasion du projet du Gouvernement souhaitant créer un service national universel (SNU) qui devrait prendre le relais de la journée de défense et de la citoyenneté instaurée pour se substituer au service militaire suspendu par le Président Jacques Chirac en 1998.

Quel est l'état du droit actuel en France concernant la journée de défense et de citoyenneté? L'article R 112-15 du code du service national dispose notamment que les appelés doivent «...s'abstenir d'organiser toute manifestation ou action de propagande philosophique, religieuse, politique ou syndicale et de participer à celles-ci et ne pas arborer de signes politiques ou religieux qui, par leur nature, leur caractère ostentatoire, ou les conditions dans lesquelles ils sont portés, constitueraient une manifestation extérieure de provocation, de prosélytisme ou de propagande.». Par sa formulation, ce texte de 1998 est proche de celui qu'aura la loi du 15 mars 2004 précitée: signe précurseur de la réforme apportée par la loi du 15 mars 2004? Sans doute. En effet, en 1998, suite aux premiers incidents survenus dans les établissements scolaires publics à propos de jeunes filles revêtant le voile islamique, le traitement de la question se faisait selon les principes suivants dégagés par l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989¹:

- Le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses.
- Une régulation possible via le règlement intérieur de l'établissement scolaire ne pouvant toutefois pas comporter d'interdiction générale et absolue.

Désordre institutionnel autour des questions de laïcité à propos du Service National Universel (SNU). Signes religieux et liberté de culte

Anne-Violaine Hardel*

- En cas de difficultés, une approche au cas par cas.

Cet avis n'a pas paru suffisant pour apaiser les conflits, puisqu'il a donné lieu à des contentieux importants avec une série d'arrêts rendus le 2 novembre 1992², et une nouvelle série d'arrêts rendus le 27 novembre 1996³, précédés de quelques arrêts rendus le 20 mai 1996⁴. C'est donc, dans le prolongement de ces arrêts qu'a été rédigé en 1998 le dispositif précité du code du service national; formulation similaire à celle du 15 mars 2004 mais néanmoins fondamentalement différente, ainsi que le souligne l'observatoire de la Laïcité dans son étude du 18 décembre 2018⁵: «Si l'application du règlement intérieur de la JDC [Journée de Citoyenneté] se traduit généralement durant cette journée par l'absence du port de signes religieux ostensibles par les «appelés», tels qu'un voile, une kipa, un turban ou une grande croix, l'article R112-15 du code du service national ne les interdit pourtant pas de façon générale et absolue. En effet, le «caractère ostentatoire» ne doit pas être confondu avec la notion d'«ostensible», car l'ostentatoire renvoie à un «acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande» qui porterait «atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative», qui compromettrait «leur santé ou leur sécurité», perturberait «le déroulement des activités», ou troublerait «l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public»⁶. En effet, en 1998, l'interprétation ne pouvait que se situer dans la perspective de l'avis du 27 novembre 1989 précité. Entre temps, la loi du 15 mars 2004 est revenue sur cette interprétation, puisque que précisément cette loi est née de la contestation de l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989. Cependant, l'article R112-15 précité n'a pas été modifié: ce dernier doit-il être interprété à l'aune des principes formulés par l'avis du Conseil d'Etat précité, ou à

l'aune de la loi du 15 mars 2004? L'étude de l'observatoire de la laïcité se prononce en faveur de la première branche de l'alternative, le champ d'application de la loi du 15 mars 2004 ne concernant que les établissements scolaires. Maintien donc semble-t-il pour les «appelés»⁷ des principes formulés par l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989.

C'est dans ce cadre légal qu'est réitéré ce questionnement, alors que la journée de citoyenneté devrait être remplacée par un Service national universel plus conséquent sur une durée d'un mois. Les objectifs assignés au SNU sont au nombre de trois:

- Cohésion sociale et territoriale;
- Prise de conscience, par chaque génération, des enjeux de la défense et de la sécurité nationale;
- Développement de la culture de l'engagement.

Le SNU doit favoriser le brassage social et territorial et permettre à chaque jeune d'être acteur de sa citoyenneté.⁸ Le service national universel se déroulerait en deux phases, une première obligatoirement effectuée à l'âge de 14-16 ans d'une durée d'un mois, dont une étape de deux semaines en hébergement collectif; une deuxième effectuée sur la base du volontariat d'une durée de trois à six mois pouvant être accomplie jusqu'à 25 ans.

Nous nous intéresserons à cette première phase obligatoire qui se déroulerait pendant la période de scolarisation.

Du point de vue de la liberté religieuse, le débat apparaît crucial à un double titre:

- S'agissant du port des signes religieux, irons-nous dans le sens de l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre de 1989, ou dans le sens de la loi du 15 mars 2004?
- Y-aura-t-il possibilité de créer une forme de service d'aumônerie qui pourrait être adaptée concernant la période de 15 jours d'internat?

S'agissant en premier lieu du port de signes manifestant une appartenance re-

ligieuse: seront-ils interdits, acceptés ou au moins tolérés dans le cadre de cette première phase du SNU?

Pour ceux des élèves fréquentant les établissements scolaires publics, ils sont soumis au régime de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux. Tel n'est pas le cas des élèves inscrits dans les établissements scolaires privés. Tous néanmoins seront astreints à cette obligation du service national universel. Et ainsi que le relève l'étude du 18 décembre 2018, la loi du 15 mars 2004 ne saurait être applicable⁹. Il faudrait donc un texte particulier.

Dans le rapport remis au Président de la République en novembre 2018, Il est conféré aux appelés le statut de «collaborateur occasionnel du service publique» astreint à une obligation de neutralité stricte en matière religieuse à l'instar des agents publics.

Dans son étude juridique du 18 décembre 2018, l'observatoire de la Laïcité, à juste titre, conteste cette qualification, rappelant l'avis du Conseil d'Etat rendu en 2013 à propos des parents accompagnateurs lors d'une sortie scolaire: «Or, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son étude du 19 décembre 2013, «l'emploi par diverses sources et pour des finalités diverses, de la notion de 'collaborateur', 'collaborateur occasionnel' ou 'participant' ne dessine pas une catégorie juridique dont les membres seraient, entre autres, soumis à l'exigence de neutralité religieuse (...) La théorie des 'collaborateurs occasionnels des services publics' (...) est purement fonctionnelle (...) et a pour seul objet d'indemniser des personnes qui, en prêtant un concours occasionnel, ont subi un dommage (...)»¹⁰.

Et par ailleurs, en deuxième lieu, dans quelle mesure ce citoyen «potentiel et en formation» pourrait-il assumer sa liberté de culte, alors qu'il se trouve dans un lieu fermé? La loi de 1905 prévoit dans ce cas la possible création d'une aumônerie (cf.: en prisons, pour les militaires, dans l'enseignement public), solution traditionnelle. Pourtant ce sujet est seulement évoqué en fin d'étude à la page de 13. Certes, cette solution possible nécessiterait probablement des aménagements dans un cadre à fixer.

Cependant, dans son étude, l'observatoire de la laïcité ne s'y attarde pas et centre son analyse sur la question des signes religieux, repérant neuf situations distinctes pour les deux phases, avec selon le cas, un corpus de règles adaptées. Mais quel sens pour le citoyen en puissance?

A supposer qu'il puisse se reconfigurer en fonction des lieux et des activités, découpant ainsi sa vie de futur citoyen en fonction d'un rapport lieux-activité? Est-ce bien honorer la dimension spirituelle du citoyen?

D'autant plus crucial dans la mesure où le service national universel pourrait être inscrit à l'article 34 de la Constitution. Or, il convient de rappeler que l'introduction dans la Constitution en 1946 de l'article 1^{er} selon lequel «la France est une république laïque» a été faite avec un débat en arrière-fond opposant deux conceptions de la laïcité. L'une formulée comme étant une laïcité ouverte, veillant à la coexistence pacifiée des religions dans l'espace public. L'autre aboutissant à une privatisation du fait religieux et à son exclusion des enceintes publiques¹¹. Philippe PORTIER rappelle à ce titre que si «On érige volontiers la laïcité en instrument de la concorde sociale... Elle est aussi, simultanément, un motif central de notre dispute publique. La controverse suscitée par la question de l'expression religieuse dans le cadre du Service national universel le signale clairement. Autour de son concept s'opposent deux intelligences différentes du monde social, elles-mêmes assises sur des lectures tendanciellement opposées de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905: l'une suspend la cohésion à la reconnaissance publique des allégeances particulières, l'autre l'attache, tout au contraire, à l'installation du monde commun dans la sphère exclusive de la raison»¹². C'est donc ce débat qui resurgit à l'occasion du SNU, étant rappelé que sa mention – qui serait requise dans la Constitution – n'est en aucun cas motivée par le versant «liberté de culte» ici questionné. Mais ce débat demeure d'autant plus significatif dans ce cadre.

Il ne s'agit pas ici de trancher sur le fond, d'autant qu'à ce stade les discussions ne sont pas closes; mais en revanche, nous pouvons être étonnés de la méthode employée pour répondre à une question aussi cruciale. Sommes-nous à la hauteur des enjeux que représente la nécessaire coexistence pacifique du pluralisme religieux dans la société française?

A cet égard, la loi du 15 mars 2004 a été significative d'une nouvelle interprétation du concept juridique de la laïcité, rompant avec celle qu'avait fait prévaloir le Conseil d'Etat depuis la loi du 9 décembre 1905¹³. Mais la rupture concerne également la procédure de pilotage de ces questions de laïcité, la méthode de travail

et les fonctionnements institutionnels. La loi du 15 mars 2004 étant née notamment de la contestation de l'avis rendu le 27 novembre 1989 par le Conseil d'Etat, celui-ci semble avoir été aussi «marginalisé» dans son rôle d'interprétation.

Ainsi, dans la suite de l'avis précité, avait été créé par un décret n°89-912 du 19 décembre 1989, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI), non sans lien avec la question du port du voile islamique, dès lors que cette pratique concernait davantage une population d'immigrés¹⁴. C'était une «instance de réflexion et de propositions» rattachée aux services du Premier ministre, avec pour mission d'élaborer un rapport annuel et d'émettre des avis consultatifs à la demande du Gouvernement sur «l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère». En 2001, selon Danièle Lochak, «s'intéressant à «L'Islam dans la République», le Haut Conseil en vient à s'interroger sur la compatibilité entre la religion musulmane et les valeurs républicaines – au premier rang desquelles figure la laïcité, «principe fondamental de l'organisation républicaine» – et sur les moyens de combiner l'expression de l'appartenance à une religion avec le respect des règles de fonctionnement de l'école républicaine. Relevons qu'à l'époque, le Haut Conseil se prononce majoritairement contre une interdiction générale du foulard et dit sa préférence pour la jurisprudence «équilibrée» établie par le Conseil d'Etat»¹⁵. Selon l'auteur précité, «La présidence du Haut Conseil est marquée de son côté par une politisation croissante»¹⁶. D'abord Présidé par le Vice-Président du Conseil d'Etat, jusqu'en 1997, elle est présidée ensuite au moment du vote de la loi du 15 mars 2004 par Madame Blandine Kriegel philosophe alors chargée de mission auprès du Président Jacques Chirac. Dans la foulée de la remise à ce dernier du Rapport de la Commission Stasi le 11 décembre 2003, allant conduire au vote de la loi du 15 mars 2004, Le Président de la République annonce dans un discours sur la laïcité la création d'un futur «Observatoire de la laïcité» rattaché au Premier ministre. Mais, il ne sera finalement créé qu'en 2007 par un décret du 25 mars, tout en restant lettre-morte jusqu'en 2013, aucun membre n'étant nommé. Entre temps, par lettre en date du 26 avril 2010, le Président de la République a confié au Haut Conseil à l'intégration (HCI) une mission de suivi des questions liées à l'application du principe de laïcité.

A la faveur d'un changement de majo-

rité politique ayant résulté des élections présidentielles de mai 2012, les premiers membres de l'Observatoire de la laïcité sont nommés par un arrêté du Premier ministre du 5 avril 2013, tandis que le 24 décembre 2012, les mandats des membres du Haut Conseil à l'Intégration arrivés à échéance n'ont pas été renouvelés, ce Conseil se trouvant dissout. L'Observatoire de la laïcité prend ainsi le relais. Il est composé d'un président, d'un rapporteur général et de 21 membres, dont sept hauts fonctionnaires (représentant les administrations concernées), deux députés et deux sénateurs (deux parlementaires de la majorité et deux de l'opposition), ainsi que «dix personnalités désignées en raison de leurs compétences et de leur expérience».

La nécessaire intégration de l'islam en France, la coexistence pacifique des religions dans l'espace public français peuvent-ils se satisfaire d'un pilotage au gré des majorités politiques, des opinions de l'un ou l'autre, sans l'autorité et la hauteur de vue assumée principalement jusqu'en 2004 par le Conseil d'Etat, doté de l'expertise acquise après un siècle de jurisprudence?

Témoin de ces errements dans la gouvernance, le dernier incident survenu à propos de l'étude publiée le 18 décembre 2018 par l'Observatoire de la laïcité pour l'application du principe de laïcité dans le cadre du futur SNU. Il y est indiqué que l'observatoire de la laïcité a été saisi par Gabriel Attal, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale. En effet, ce dernier est chargé, avec le Secrétaire d'Etat susnommé, de la mise en place du SNU. Cependant, le ministre concerné interrogé à propos de l'étude juridique de l'Observatoire de la laïcité, aurait indiqué le 10 janvier 2019: «L'Observatoire de la laïcité ne m'a pas consulté avant de faire cette recommandation; C'est évidemment une recommandation que je ne suivrai pas»¹⁷. Le Rapporteur de l'Observatoire précise aussitôt qu'il ne s'agit nullement de recommandation¹⁸ et un communiqué de presse du 9 janvier 2019 effectue une mise au point¹⁹. Ce dernier semble ainsi doté d'une certaine capacité d'initiative, mais quelle autorité face à des ministres? Entre temps, le ministre de l'éducation aura saisi son propre conseil des sages, installé également à son initiative, pour statuer sur les questions de laïcité à l'école.

Qui arbitre? De cette errance, il résulte une norme confuse. Dilution de la

norme et de son autorité entretenant une confusion peu propice à faciliter lisibilité et clarté sur des questions dont l'enjeu est pourtant certain pour la société et le vivre-ensemble. La laïcité consiste aujourd'hui à réitérer par exemple, dans les chartes des textes de niveau constitutionnel (par exemple, l'article 1^{er} de la charte sur la laïcité à l'école). Textes juridiques trop vite relégués au rang d'«arguties juridiques»²⁰ par ses détracteurs. C'est faire bien peu de cas du rôle du droit pour réguler ces questions de laïcité: la page est-elle définitivement tournée depuis que Jean Rivéro écrivait en 1949: «Le seuil du droit franchi, les disputent s'apaisent; pour le juriste, la définition de la laïcité ne soulève pas de difficulté majeure; des conceptions fort différentes ont pu être développées par des hommes politiques dans le feu des réunions publiques; mais une seule a trouvé place dans les documents officiels; les textes législatifs, les rapports parlementaires qui les commentent, les circulaires qui ont accompagné leur mise en application ont toujours entendu la laïcité en un seul et même sens, celui de la neutralité religieuse de l'Etat.»? Ainsi, force est de constater que depuis 2004, les juristes ne sont plus convoqués. Le droit fut pourtant un outil d'apaisement et de pacification des relations entre l'Etat et les cultes.

NOTES

*Communication à titre personnel.

¹Conseil d'Etat, section de l'intérieur, 27 novembre 1989, n° 346893, avis Port du foulard islamique par les élèves dans les écoles et établissements scolaires publics.

²CE, 2 novembre 1992, n°130394, M. Kherouaa, M. Ballo, Mme Kizic, Mme Kachour, in *Recueil CE*.p.389

³HARDEL Anne-Violaine, *Signes religieux et ordre public*, ed. Cerf coll. Droit français des religions, 2018, pp 26-27

⁴Consultés sur le 19 mars 2019 sur le site www.legifrance.gouv.fr CE, 20 mai 1996, Melle Mabchour, req.n°170398; CE, 20 mai 1996 Melle Outamghart, req.n°172717; CE 20 mai 1996, Melle Houta, req.n°172718 ; CE, 20 mai 1996, Melle Ali, req.n°170343 in *AJDA* 1996.709, note Geneviève Koubi

⁵Consulté le 24 mars 2019 sur https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/01/etude_snu_observatoire_de_la_laicite.pdf

⁶Op, cit, version PDF p.8

⁷En effet, les «appelés» à l'occasion de cette journée de citoyenneté instauré en 1998 n'ont plus le même statut que les précédents «qui avaient un statut militaire, représentaient

l'Etat et exerçaient, de fait, une mission de service public de sécurité et/ou de lutte contre un danger extérieur...» (Cf Rapport de la Cour des comptes du 26 mars 2016, p.7). Etant militaires, ces derniers sont soumis à la règle stricte de l'article L 4121-2 du code de la défense.

⁸Consulté le 10 mars 2019 sur le site <https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-le-service-national-universel>

⁹Consulté le 10 mars 2019 sur le site https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/01/etude_snu_observatoire_de_la_laicite.pdf, version PDF, pages 6-7

¹⁰Op, cit, p.7 de la version PDF

¹¹HARDEL Anne-Violaine, *Signes religieux et ordre public*, ed. Cerf, coll Patrimoines, pp 137-138

¹²PORTIER Philippe «Service national universel et droit de la laïcité: résurgence d'une querelle française» consulté le 24 mars 2019 sur <https://www.sciencespo.fr/cei/fr/oir/service-national-universel-et-droit-de-la-laicite-resurgence-d-une-querelle-francaise>

¹³BRAU (Julie), «Controverses autour de la loi du 15 mars 2004: laïcité, constitutionnalité et conventionnalité» consulté le 26 juillet 2015 sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmptextes1/BRAU.pdf>; PORTIER (Philippe), «L'Etat hésite entre reconnaissance et surveillance des religions» in *La Croix*, 12 mars 2015; HENNETTE VAUCHEZ (Stéphanie), VALENTIN (Vincent), *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, Paris, éd. LGDJ, lex-tensoéditions, 2014.

¹⁴LOCHAK Danièle, «Le haut Conseil à la 'dés'intégration», Consulté le 17 mars 2019 sur <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2011-4-page-12.htm#>; Composé d'environ 20 membres choisis par décret du président de la République parmi des personnalités du monde de la politique, de la recherche, de la gestion d'entreprise, de la culture, des médias ou du sport, pour une part issues de l'immigration

¹⁵Op, cit.

¹⁶Op, cit, note n°4

¹⁷«Le service national universel à l'épreuve de la loi sur le port des signes religieux» in *Le Monde*, 11 janvier 2019; «Laïcité et service national universel: Blanquer entretient la confusion» in *Libération*, 11 janvier 2019

¹⁸Le décret du 25 mars 2007 précise que «L'observatoire de la laïcité assiste le Gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité dans les services publics. A ce titre, il réunit les données, produit et fait produire les analyses, études et recherches permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur la laïcité.»

¹⁹Consulté le 24 mars 2019 sur https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/01/communiqu_09.01.2019_-_odl.pdf

²⁰«Service national universel: l'Observatoire de la laïcité préconise d'autoriser aux jeunes de 14 à 16 ans...le port de signes religieux» in *Marianne* 6 janvier 2019 ■

