



ETUDE PROSPECTIVE

portant sur

UNE « LAICITE MEDIATRICE » OU COMMENT ADAPTER LE SYSTEME JURIDIQUE FRANÇAIS DES RELIGIONS A LA CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Commission juridique CAP Liberté de Conscience©juin 2012

SOMMAIRE

	p.3
Préambule	
I. Nos observations	p.6
II. Les enjeux politiques	p.17
III. Nos suggestions	p.22
	p.27
Conclusion	
	p.28
Annexes	

Préambule

Le mot « laïcité » s'est formé au XIXe siècle sur un adjectif, « laïque ». Est laïque, ou laïc, selon le Littré, ce « *qui n'est ni ecclésiastique, ni religieux* ». Le terme vient étymologiquement du terme grec « laos » qui signifie peuple. Si le terme « laïcisme » est attesté dès 1840 et désigne d'abord une « *doctrine tendant à réserver aux laïques une certaine part dans le gouvernement de l'Eglise* » puis « *une doctrine qui tend à donner aux institutions un caractère non religieux* », celui de « laïcité » apparaît en 1871 à propos de l'enseignement public, en même temps que se différencie le sens des deux orthographes (laïc : celui qui n'est pas un clerc ; laïque – même au masculin - : qui est placé sous le signe de la laïcité). Plus tard, dans la première moitié du XXe siècle, une distinction s'établira entre laïcité et laïcisme : « *la laïcité exprimerait la neutralité tandis que le laïcisme, tel du moins que le voient ses adversaires, brandiraient le drapeau de l'anticléricalisme* ».

Il n'existe pas de définition de la laïcité, concept qui n'est pas univoque. Pour Ernest Renan, c'est « *l'Etat neutre entre les religions, tolérant pour tous les cultes et forçant l'Eglise à lui obéir sur ce point capital* », pour René Capitant, une « *conception politique impliquant la séparation de la société civile et de la société religieuse, l'Etat n'exerçant aucun pouvoir religieux et les Eglises aucun pouvoir politique* ».

Le terme de laïcité serait intraduisible dans d'autres langues, hors les langues latines, et c'est peut-être pourquoi la laïcité est souvent présentée comme « une exception française ». Si exception il y a, elle ne peut être que relative, la vraie question étant celle, si l'on compare avec le reste du monde, de savoir comment, dans chaque Etat, sont reconnues et assurées la liberté de conscience et la liberté de religion, ce qui suppose, bien sûr, que les rapports entre les Eglises et les Etats soient organisés d'une manière garantissant l'exercice de ces libertés.

Au sens large, la laïcité renvoie notamment à une perte d'emprise de la religion sur la société. Synonyme de sécularisation, ce processus s'est progressivement accompli, de façon plus ou moins achevée, dans toutes les démocraties occidentales. Cela conduit à ce qui constitue le second sens, plus étroit, mais aussi plus « français », de la laïcité, la transformation, souvent conflictuelle des rapports entre Eglises et Etat. Laïcité signifie dans ce contexte le refus de l'assujettissement du politique au religieux, ou réciproquement, sans être forcément synonyme d'étanchéité totale de l'un et de l'autre. Elle implique nécessairement la reconnaissance du pluralisme religieux et la neutralité de l'Etat vis-à-vis des Eglises.

La loi du 9 décembre 1905 a défini le régime juridique des relations entre l'Etat et les cultes sans référence explicite à la laïcité bien qu'elle en constitue la clé de voûte. La consécration constitutionnelle du principe de laïcité est venue plus tard avec l'article 1^{er} de la Constitution de 1946, puis l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes duquel « *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* ». La notion de laïcité figure également, à propos de l'enseignement, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958 : « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». Si nombre d'anciennes Constitutions de la France ont au contraire dénié à l'Etat tout caractère laïque, l'idée de laïcité a été à plusieurs reprises sous-jacente aux dispositions constitutionnelles, en particulier la première Constitution française du 3 septembre 1791. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, proclamée par l'Assemblée nationale « *en présence et sous les auspices de l'Etre suprême* », ne fait pas en revanche référence à la laïcité, et énonce simplement que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». C'est également la notion de liberté de conscience ou de religion qui figure dans les textes internationaux auxquels la France a souscrit.

Plus d'un siècle après la séparation des Eglises et de l'Etat, le concept de laïcité n'est pas contesté en tant que tel. « *Comme un de ses pères fondateurs, Ferdinand Buisson, l'avait prévu, la laïcité fait maintenant partie du 'patrimoine' national Français* ». A la fois concept juridique et philosophie politique, la laïcité est avant tout le résultat d'un long processus historique. L'évolution des rapports entre la religion et l'Etat, marquée par le Concordat, puis la loi de 1905, s'est accompagnée dans les faits d'une sécularisation de la société. La loi de séparation, son application, son interprétation libérale, ont permis le passage d'une laïcité que l'on a qualifiée de « combat » à une laïcité apaisée, même si, de façon récurrente, des soubresauts se manifestent. « *La République laïque et l'Eglise catholique se sont faits l'un à l'autre* », selon Emile Poulat.

Mais chacun voit la laïcité à sa porte. Peu de concepts ont reçu des interprétations aussi diverses : refoulement du religieux, peu éloigné de la lutte antireligieuse, fin de l'infaillibilité d'Eglise ou d'Etat, selon la formule de Jean Jaurès, tronc commun de convictions humanistes susceptibles d'être, ou devant être partagées par croyants et non croyants.

Face aux nouvelles questions que suscite l'évolution de notre société, comme la place grandissante occupée par les religions minoritaires ou de façon plus générale un retour au spirituel lié notamment à la perte de confiance dans les bienfaits de la société de consommation, est évoquée

la laïcité « positive ». A ce propos, il convient de rappeler le rapport du Haut conseil à l'intégration (HCI) : « *La laïcité n'est pas une notion dont le contenu se serait figé il y a un siècle : elle se nourrit des évolutions de la société, des attentes du corps social comme des exigences de l'Etat de droit* ». En la matière, le droit communautaire ainsi que la jurisprudence de la CJCE sont de plus en plus prépondérants.

Aussi, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, incluant par là-même la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la commission juridique de l'association a jugé opportun de conduire une réflexion sur une « laïcité médiatrice » visant à adapter le système juridique français des religions à l'application conforme des exigences européennes.

I. NOS OBSERVATIONS

1^{ère} observation : Les différents aspects de la laïcité

La laïcité doit, à tout le moins, se décliner en trois principes : ceux de neutralité de l'Etat, de liberté religieuse et de respect du pluralisme.

Laïcité et neutralité

La loi Ferry du 28 mars 1882 sur la gratuité et l'obligation de l'enseignement, la loi Goblet du 30 octobre 1886 qui laïcise le personnel enseignant des écoles publiques dans l'enseignement public. Avec la loi de 1905, sont consacrés d'une part la neutralité de l'Etat face aux religions, d'autre part la garantie par la loi de la liberté de conscience et d'opinion. Le principe de laïcité impose des obligations au service public : la neutralité à l'égard de toutes les opinions ou croyances, corollaire de l'égalité de traitement de l'utilisateur du service public. *« Cesserait d'être neutre voire impartial l'Etat qui pourrait laisser à penser aux usagers du service public qu'il établit des distinctions, voire des préférences, selon les opinions religieuses »* (jurisprudence administrative). L'exercice de la liberté de conscience trouve ses limites dans les nécessités du fonctionnement du service mais la jurisprudence s'oppose justement à une conception maximaliste de la neutralité. Selon Jean Rivero *« la neutralité est la loi commune de tous les agents publics dans l'exécution de leur service ; tous sont tenus par la même obligation de principe ; si les modalités d'application sont nécessairement variables selon les fonctions qu'ils exercent, tous peuvent se prévaloir des mêmes droits lorsqu'il s'agit de tracer la limite de leur obligation »*. Le secteur de l'enseignement a fréquemment donné l'occasion au juge administratif de préciser les contours de cette obligation de neutralité.

Laïcité et liberté religieuse

Conséquence logique de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui consacre la liberté d'opinion, *même* religieuse et des deux premiers articles de la loi de 1905, la laïcité ne se résume pas à la neutralité de l'Etat, ni à la tolérance. Elle ne peut ignorer le fait religieux et implique l'égalité entre *tous* les cultes. Indissociable de la liberté de conscience et de la liberté religieuse, la laïcité doit permettre la diversité religieuse de la société, ce qui inclut la possibilité pour les différentes sensibilités religieuses de cohabiter dans l'espace public, pour autant que ne posent pas de problèmes d'ordre public. La loi de 1905 a supprimé le service public des cultes, mais la religion n'est pas une affaire purement privée : l'exercice du culte peut être public et les manifestations religieuses en dehors des lieux de culte peuvent intervenir, sous réserve de l'ordre public. La liberté religieuse suppose

la liberté pour chacun d'exprimer sa religion, celle de la pratiquer et celle de l'abandonner.

L'article 10 est le seul de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à faire mention de l'ordre public. Le Conseil d'Etat, lorsqu'il se prononce sur le libre exercice des cultes et la police des cultes, se conforme au régime général des libertés publiques.

La liberté de religion est un des éléments de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République selon le Conseil Constitutionnel. De façon générale, dans la ligne de la jurisprudence *Benjamin* (Avis du Conseil d'Etat du 19 mai 1933), le juge administratif s'efforce de concilier les nécessités de l'ordre public et l'exercice des libertés fondamentales, seules des circonstances exceptionnellement graves permettant de restreindre l'exercice de ces libertés. Le juge qui exerce un contrôle très étroit, s'attache à vérifier que les mesures prises sont proportionnées à l'objectif à atteindre, qui est la sauvegarde de l'ordre public. La jurisprudence relative à la police des cultes, et notamment celle sur les manifestations religieuses sur la voie publique, qui cherche à concilier liberté religieuse et exigences de l'ordre public, s'inscrit dans ce cadre.

Laïcité et pluralisme

Si l'Etat ne reconnaît aucune religion, il ne doit en méconnaître aucune, et il reconnaît le fait religieux. Avec la loi de 1905, le principe est désormais celui de l'absence de distinction entre les anciens cultes reconnus et les autres. L'Etat, garant de la liberté religieuse, doit à ce titre protéger les cultes minoritaires contre les discriminations. Parmi les acquis de la laïcité, figurent l'affirmation que toutes les religions ont droit à l'expression et, contrepartie de la précédente, celle qu'il ne doit pas y avoir, par une ou plusieurs d'entre elles, accaparement de l'Etat ou négation des principes fondamentaux sur lesquels il repose.

Pour Jean Carbonnier « *Notre droit public des cultes, dans la loi du décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, ne distingue pas entre les religions suivant leur importance, leur ancienneté, leur contenu de dogmes ou d'observances. Pas davantage notre droit privé du fait religieux n'a à distinguer entre elles : il doit enregistrer la présence d'une religion dès qu'il constate qu'à l'élément objectif d'une communauté, si petite soit-elle. Formuler des distinguos reviendrait à instaurer parmi nous – quoique avec d'autres conséquences – la hiérarchie du XIXe siècle entre cultes reconnus et non reconnus... Cette égalité d'honneurs, toutefois, doit avoir sa contrepartie dans une égale soumission au droit commun* » (note sous Nîmes, 10 juin 1967, D.1969, P.366)

Jean Rivero, insistait sur le double aspect du principe de laïcité :

- un aspect négatif car « *si, en affirmant que la République ne reconnaît aucun culte, la loi n'a pas entendu dire que la République se refusait à en connaître l'existence... Mais celle-ci faisant disparaître la catégorie juridique des cultes reconnus, l'Etat laïque est dès lors celui qui se situe en dehors de toute obédience religieuse* » ;
- un aspect positif, car « *laïque, l'Etat assure la liberté de conscience, c'est-à-dire la liberté personnelle de croire ou de ne pas croire et ne reconnaît l'obligation de rendre possible l'exercice des cultes* ».

Outre la loi de 1905, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 impliquent le respect de la liberté de conscience. « Neutre et laïc, (l'Etat) ne saurait pratiquer la moindre discrimination à l'égard de tel ou tel mouvement religieux ni favoriser telle ou telle propagande qui pourrait nuire à l'un d'eux dans la mesure, bien entendu, où chacun respecte, dans sa manifestation sociale, les prescriptions étatiques de l'ordre public ».

Là encore, le rôle de la jurisprudence est essentiel, afin de censurer toute attitude discriminatoire fondée sur les croyances auxquelles un individu adhère ou est supposé adhérer. Il revient, en principe, tant aux juridictions administratives qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'y veiller.

Force est de constater que dans la pratique ce n'est pas toujours le cas. Tel est d'ailleurs le véritable enjeu politique aujourd'hui : remédier à cette situation en sensibilisant dès à présent les magistrats aux articles 17 relatif à *la lutte contre les discriminations* et 251 relatif au *renforcement des compétences de la Cour dans l'espace de liberté, sécurité et justice* du **Traité de Lisbonne** ainsi qu'aux articles 10 relatif à *la liberté de pensée, de conscience et de religion* et 21 relatif à *la non-discrimination* de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (lire en annexe).

2^{ème} observation : Les limites du régime d'association culturelle

La pratique

Le régime des associations culturelles se caractérise par la recherche de l'équilibre entre le pouvoir de contrôle de l'administration et le principe de neutralité religieuse de l'Etat. Gardons à l'esprit qu'il n'appartient pas à l'Etat de reconnaître un culte. A l'inverse, le seul droit de l'Etat est de ne pas octroyer d'avantages fiscaux à des associations qui ne présentent pas les critères définissant le caractère culturel. Ainsi, la

déclaration par ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 sur la simplification du régime des libéralités consenties aux associations ne confère pas en tant que tel le caractère d'association cultuelle. De même, les tribunaux administratifs ne font que constater l'existence des critères d'une association cultuelle (exercice exclusif du culte, et pas de trouble à l'ordre public).

La question s'est en outre posée de savoir si les associations cultuelles ne peuvent avoir que des activités cultuelles à l'exception de tout autre, par exemple de caractère social ou culturel. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 14 novembre 1989 portant sur le régime des associations cultuelles a considéré que, dans le cas où un groupement religieux constitué sous forme d'association revendique le statut d'association cultuelle, il doit, conformément à l'article 19 de la loi de 1905, mener des activités ayant « *exclusivement pour objet l'exercice d'un culte* », telles l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte. Cet avis s'inscrivait dans la ligne de la jurisprudence contentieuse qui l'avait précédée.

Le Conseil d'Etat, selon l'article 8 de la loi de 1905 demandant de se prononcer « *en tenant compte de toutes les circonstances de fait* », avait déjà eu l'occasion au contentieux d'apprécier le caractère cultuel d'associations à propos de l'attribution des biens des anciens établissements publics, de vérifier qu'une association qui se déclarait cultuelle se conformait aux règles d'organisation générale du culte dont elle se prévalait, ou remplissant son objet, ou encore de dénier le caractère d'association cultuelle à des associations n'ayant exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, ainsi dans le cas d'une association qui, en admettant qu'elle ait aussi pour objet l'exercice d'un culte, se consacre à l'édition et à la diffusion de publications doctrinales ou à un objet culturel et éducatif.

La Cour de Cassation, pour sa part, dans un arrêt du 1^{er} juillet 1968, a considéré qu'une association qui a pour objet, à titre principal, l'assistance morale et matérielle des démunis, et pour objet secondaire l'exercice du culte orthodoxe, relève de la seule loi de 1901 et n'a donc pas à faire approuver ses statuts par l'archevêque de l'Eglise orthodoxe. Selon un commentaire du Conseil d'Etat : « *Ces solutions – et plus encore celle du Conseil d'Etat que celle de la Cour de Cassation qui recèle un possible a contrario (quid si le principal devient secondaire ?) – paraissent commandées par les textes. En effet, l'article 18 de la loi du 9 décembre 1905 définit les associations dites cultuelles comme 'formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte', et l'article 19 précise qu'elles devront avoir 'exclusivement pour objet l'exercice d'un culte'...* » Il est donc logique

que l'avis du 14 novembre 1989 ait confirmé cette interprétation jurisprudentielle d'un texte peu ambigu et ait simplement donné des exemples de cet objet exclusivement cultuel ».

Dans un avis du 24 octobre 1997, le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu' *«il résulte des dispositions des articles 18 et 19 de la loi de 1905 que les associations revendiquant le statut d'association cultuelle doivent avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire, au sens de ces dispositions, la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques. En outre, ces associations ne peuvent mener que des activités en relation avec cet objet telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte ».* Dans cet avis, le Conseil d'Etat, fixant les critères qui permettent de caractériser légalement une association cultuelle, reprend ceux qui figuraient dans cet avis du 14 novembre 1989 : constatation de l'existence d'un culte, condition que l'exercice de ce culte soit l'objet exclusif de l'association. Il mentionne une troisième condition : *« le fait que certaines des activités de l'association pourraient porter atteinte à l'ordre public s'oppose à ce que ladite association bénéficie du statut d'association cultuelle »*, condition qui n'est pas d'un maniement aisé et pose notamment la difficile question de la frontière entre culte et dérive sectaire. L'avis précise en outre que la poursuite par une association d'activités autres que l'exercice d'un culte est de nature à l'exclure du bénéfice du statut d'association cultuelle, *« sauf si ces activités se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire ».*

Enfin, le Conseil d'Etat considère que ni le principe de laïcité, ni celui de neutralité du service public, ne s'opposent à l'intervention, exclusive de tout prosélytisme, dans les prisons, de *« surveillants congréganistes »* qui apportent leur concours au fonctionnement des établissements pénitentiaires pour l'exercice de tâches relevant non de la surveillance des détenus mais de fonctions complémentaires de soutien.

Les autres difficultés aux yeux des diverses confessions

L'exigence, pour une association cultuelle, d'avoir pour seul objet l'exercice du culte, qui entraîne des difficultés, notamment pour l'affectation des recettes et l'octroi des subventions, est contestée. Cette interprétation de la loi de 1905 est jugée par certains comme trop rigide, voire comme favorisant l'Eglise catholique. Elle n'inciterait pas certaines confessions, ni certaines religions minoritaires, qui dans la pratique distinguent mal les frontières entre l'exercice exclusif du culte et des activités caritatives, sociales ou éditoriales par exemple, à

recourir à la formule de l'association cultuelle. Ces différentes Religions se trouveraient de ce fait pénalisées car ne disposant pas alors des avantages financiers liés à cette forme juridique.

Ainsi, la Fédération protestante de France, mais aussi certains représentants de l'Eglise catholique, font valoir que cette exigence, jointe à la règle selon laquelle les associations cultuelles ne peuvent verser, sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes qu'à des associations constituées pour le même objet (art. 19, 5^{ème} alinéa de la loi de 1905), est à l'origine de difficultés rencontrées dans plusieurs domaines : le fonctionnement des services communs, les publications des Eglises, l'action diaconale ou humanitaire ou le soutien aux missions ou aux Eglises à l'étranger. A cela s'ajouteraient, selon la hiérarchie protestante, les restrictions à la constitution et au fonctionnement d'unions d'associations cultuelles, ainsi que des exigences trop contraignantes s'agissant du montant du fonds de réserve des associations cultuelles et de son affectation.

De même, le régime des lieux de culte manque de transparence. L'interdiction de subventions publiques favoriserait ainsi le recours à des montages financiers dont la compatibilité avec cette règle ne serait pas évidente. A telle enseigne que certaines communautés religieuses ont dû recourir à des financements provenant de l'étranger dont l'apport a souvent été déterminant pour la construction de lieux de culte.

Enfin, se pose une autre difficulté pour certaines confessions : le ministre du culte tel qu'il est défini dans la loi de 1905, laquelle s'inspire directement d'un clergé hiérarchisé au sens catholique du terme. Ainsi, la religion musulmane ne connaît pas de ministres du culte « consacrés », selon une procédure ou une célébration précise. La qualification d'imam, ainsi que les missions qui leur sont confiées, ne sont pas strictement définies. Nombreux sont ceux qui exercent des fonctions religieuses, sans pour autant pouvoir être appelés « imam ». Le statut juridique des imams reste imprécis, tant au regard du droit français qu'en ce qui concerne leurs relations avec les autorités religieuses. Ce « vide juridique » est d'autant plus vrai pour des religions dites minoritaires dont l'organisation repose sur un modèle totalement différent de celui de l'Eglise catholique.

La recherche spirituelle hors du champ religieux traditionnel

Le Conseil d'Etat, lorsqu'il se prononce sur la reconnaissance du caractère cultuel d'une association, est conduit à connaître des nouveaux cultes et mouvements de spiritualité. Ainsi, il a admis le caractère d'association cultuelle de l'Association internationale pour la conscience de Krishna (Avis du 14 mai 1982). S'il a refusé de reconnaître ce caractère à d'autres associations, c'est en relevant

qu'elles n'avaient pas pour unique objet l'exercice d'un culte, sans donc à avoir à se prononcer sur le caractère cultuel des mouvements en cause.

De l'aveu même du Conseil d'Etat, cette situation jurisprudentielle fait l'objet de critiques à une époque où le pluralisme religieux est en plein essor et que la recherche spirituelle s'exerce de plus en plus en dehors du champ des religions dites établies. Aux yeux de certains pratiquants, celle-ci introduirait de surcroît, entre les différents registres des convictions humaines, une voire plusieurs coupures. Et de conclure dans son rapport public 2004 que la frontière entre les associations pouvant relever de la loi de 1905 et les autres n'est pas aisée à délimiter.

Soulignons, en outre, que l'adhésion à une religion ou à une spiritualité ne se traduit pas seulement par l'exercice d'un culte. On peut donc considérer qu'il est, du seul fait de l'existence de règles appropriées en ce domaine, satisfait à l'exigence de liberté religieuse.

Tout en saluant la « *neutralité ouverte et bienveillante* » que l'Etat français a su développer depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1905, que celle-ci, comme on l'a vu sur différents points, peut nécessiter un léger toilettage, il n'en demeure pas moins que la commission juridique de l'association partage le constat du grand Rabbín de France : « *Cette évolution a une contrepartie : la vision réductrice de la liberté religieuse que l'Etat a peu à peu imposée par le droit positif. Il s'est en effet réservé le droit de décider souverainement des contours de la 'matière religieuse', et celle-ci est finalement réduite comme peau de chagrin* ».

3^{ème} observation : Les mutations à l'échelon communautaire

Les mutations de la laïcité

Selon Jean Baubérot, si les rapports entre les Etats et les religions continuent d'être diversifiées, il existe maintenant, mutation importante, à l'échelle européenne, une certaine « *laïcité juridique* » supra-étatique, mise en oeuvre jusqu'à présent par les institutions communautaires.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ratifiée en 1950 reprend, dans son article 9 l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme sur la « *liberté de pensée, de conscience et de religion* » (droit qui implique la liberté de « *changer* » et de « *manifester* » sa « *religion ou sa conviction* »). Elle précise cet article 18 en indiquant, de façon

limitative, les « *restrictions* » qui peuvent être apportées à la manifestation de la religion ou de la conviction (deux aspects : être « *prévues par la loi* » ; constituer des « *mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et des libertés d'autrui* »). Cette précision vient du fait que la Convention n'est pas seulement une déclaration de principes, elle permet un recours vis-à-vis des Etats qui ne la respecteraient pas. Le pouvoir politique est ainsi limité au nom des droits de l'homme.

La Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), organismes du Conseil de l'Europe, constituent des instances supra nationales de régulation des conflits au niveau des droits et, notamment, du « *symbolique* » : d'une manière générale on peut dire que la jurisprudence progressivement instaurée par ces instances induit une sorte de « *laïcité (au sens de neutralité) des conséquences* » : sans empêcher l'existence de religions plus ou moins officielles, elle interdit que celles-ci ne contreviennent au « *pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles* », « *consubstantiel* » à une « *société démocratique* » et « *bien précieux* », non seulement pour les croyants mais aussi pour « *les athées, les agnostiques, les septiques ou les indifférents* » (CEDH - 25 mai 1993 - Kokkinakis c/Grèce : « *La Cour admet que l'Etat grec réprime le prosélytisme abusif, mais précise qu'il y a lieu de distinguer le témoignage chrétien qui correspond à la vraie évangélisation du prosélytisme abusif* »).

De même, « *nul ne peut être contraint de devenir membre* » et nul ne peut être « *empêché de cesser d'être membre* » d'une religion (Commission - Avis du 9 mai 1989 - Darby contre Suède). Une sorte de neutralité religieuse est ainsi imposée aux Etats. Parfois, les arrêts de la Cour ont incité des Etats membres à une évolution ; ainsi, la décision de 1989 concernant la Suède a incité ce pays à opérer, en 2000, à une certaine séparation entre l'Eglise nationale (protestante luthérienne) et l'Etat. D'une manière générale, on peut dire qu'existe là un instrument pour les membres de minorités religieuses pour faire valoir leurs droits, si jamais ceux-ci ne sont pas bien respectés dans l'Etat membre où ils vivent.

A ce titre, il convient de souligner que le Traité de Lisbonne porte une attention toute particulière aux discriminations de tous ordres, discriminations directes et discriminations indirectes. Ces discriminations peuvent provenir du fait que la dissociation du politique et du religieux, si elle devenue consistante, n'est jamais totale et que des religions majoritaires et historiquement liées à des identités nationales peuvent se trouver privilégiées. Tel est d'ailleurs l'avis du Conseil d'Etat qui conçoit que la laïcité française est effectivement une

laïcité sur fond de catholicisme.

Ces discriminations peuvent également être liées à différentes peurs. Tout responsable politique, de l'élu local au Chef de l'Etat, devrait dès lors s'employer à prendre des mesures pour lutter contre ces discriminations et non à stigmatiser tel mouvement religieux ou tel citoyen membre d'un mouvement religieux (CEDH – 6 novembre 2001 - Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France c/France : *« tout rapport parlementaire n'a aucun effet juridique et ne peut servir de fondement à aucune action pénale ou administrative »*) ; (CEDH – 22 décembre 2005 – Paturel c/France : *« En exigeant du requérant qu'il prouve la véracité des extraits litigieux, au demeurant sortis du contexte général de l'ouvrage, tout en écartant systématiquement les nombreux documents produits à l'appui de sa défense, et ce en lui opposant de manière récurrente une prétendue partialité et une animosité personnelle principalement déduite de sa qualité de membre d'une association qualifiée de secte par la partie civile, les juridictions françaises ont excédé la marge d'appréciation dont elles disposaient »*).

A ce titre, la commission considère qu'il s'agit là d'un véritable enjeu politique pour la France au moment où, sous l'impulsion de la Miviludes, l'arsenal répressif classique est susceptible de suivre la voie d'une *« justice d'exception »* et qu'à ce titre, la France prend non seulement le parti de se marginaliser de manière négative au sein de l'Union européenne mais est de surcroît en totale contradiction avec les Traités qu'elle a ratifiés. Ratifiés parfois, il est vrai, avec certaines réticences. Ainsi, le troisième alinéa du Traité d'Amsterdam visant à établir un parallèle avec l'article 46 de la Constitution pour l'Europe qui prévoit un dialogue régulier avec les associations représentatives de la société civile avait fait l'objet d'un refus catégorique de la part des autorités françaises. Et ce, au motif que ces dispositions, jointes au principe de non-discrimination, sont susceptibles de servir de fondement aux organismes philosophiques et non confessionnels, y compris ceux caractérisés par des dérives sectaires, pour une action devant la Cour de justice (CJCE).

« Exception française » qui fait en outre, et ce régulièrement, l'objet de vives critiques dans les instances internationales, notamment au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et au Comité des droits de l'homme de l'ONU.

Or, les vrais enjeux aujourd'hui ne portent pas sur un phénomène sectaire prétendument dangereux, lequel n'intéresse que les deux ou trois micro associations privées financées à près de 100% par l'Etat ou par les collectivités locales, mais sur la laïcité telle qu'elle se construit à l'échelon européen. De ces nouveaux défis auxquels la laïcité doit faire face, la commission en a clairement identifié trois majeurs :

- le défi de la mutation du religieux. Les processus de laïcisation ont, historiquement, correspondu à un temps où les grandes traditions religieuses constituaient des systèmes d'emprise. Le religieux aujourd'hui est travaillé par des processus d'individualisation. Partout où il est déconnecté des évidences sociétales et de toute imposition politique, il aboutit à une liberté de choix qui déstabilise les systèmes religieux institutionnels. C'est à partir de ce contexte global qu'il faut envisager l'émergence de nouvelles formes de religiosité, qu'il s'agisse de 'brassages' entre différentes traditions religieuses, de mélanges de religieux et de non-religieux, de Nouveaux mouvements religieux (NMR), mais aussi de formes diverses de radicalisme religieux. C'est aussi dans le contexte de l'individualisation qu'il faut comprendre pourquoi il est difficile de réduire le religieux à l'exercice du culte. Au-delà de ces très diverses manifestations, la religion (tout comme des convictions philosophiques) constitue aujourd'hui un lieu de ressources culturelles. Un des problèmes-clés des laïcités européennes d'aujourd'hui semble être le suivant : comment articuler diversité culturelle et unité du lien politique et social, tout comme les laïcités historiques ont dû apprendre à concilier les diversités religieuses avec l'unité de ce lien. Répondre à ce défi sous entend qu'il faudrait désormais sortir du régime association culturelle = religion, le culte n'étant que l'une des manifestations de la religion. Le concept même de culte étant intimement lié à l'approche judéo-chrétienne de la religion catholique. Concept totalement dépassé aujourd'hui comme on vient de le voir. Le phénomène religieux est très large et doit être respecté comme tel. De fait, il y a inégalité à ne favoriser que les cultes au détriment du fait religieux lui-même ;

- le défi de la mutation du social. Les processus de laïcisation se sont liés historiquement, avec la croyance sociale de la conjonction des progrès : par l'action du politique, aidé par des forces vives de la société, le progrès scientifique et technique devait engendrer du progrès moral et social. Cette croyance se trouve désormais en fort déclin ; les citoyens sont de plus en plus nombreux à avoir l'impression que l'accélération du progrès scientifique et technique engendre plutôt des dilemmes. Se repose ainsi, sur la place publique, des questions anthropologiques que l'on croyait mise entre parenthèses. Prenons le rapport à la mort : traditionnellement marqué par l'angoisse de l'au-delà et la peur de la damnation, l'espérance du paradis, celui-ci s'est laïcisé du temps de la médecine triomphante où a dominé la question du prolongement de l'espérance (terme significatif) de vie. Maintenant émergent l'angoisse de la déchéance physique et mentale et l'espérance d'une mort douce, sans médicalisation excessive. Un nouvel espace est ainsi ouvert aux religions, d'une manière bien différente qu'autrefois. De façon générale, la projection dans l'avenir est rendue plus difficile, les

débats politiques et sociaux moins lisibles ;

- le défi de la mondialisation. Les processus de laïcisation ont correspondu au développement des Etats. Les laïcités ont pris des formes différentes suivant que l'Etat se montrait centralisateur ou fédéral. La construction de l'Union européenne, le (relatif mais réel) détachement du juridique de l'étatique qu'elle entraîne a créé une nouvelle donne. L'Etat, cependant, se trouve peut-être plus en mutation qu'en déclin. Tendanciellement, il agit moins dans la sphère du marché et perd, au moins partiellement, le rôle d'Etat providence qu'il a plus ou moins revêtu dans beaucoup de pays (quand bien même la gestion ponctuelle de la crise mondiale actuelle laisserait penser le contraire). Au demeurant, l'Etat intervient dans des sphères jusqu'alors considérées comme privées, voire intimes et répond peut-être encore plus que par le passé à des demandes sécuritaires, dont certaines peuvent paradoxalement menacer les libertés individuelles comme la liberté de religion ou la liberté de conviction. Parallèlement, les religions sont moins liées à des territoires et se fondent plus sur des réseaux transnationaux. Cela leur donne de nouvelles possibilités de participation à des débats publics (notamment en matière de mœurs) et favorise leur pluralisation interne.

La construction européenne s'effectue, d'autre part, dans le contexte de la globalisation. Celle-ci induit une certaine déterritorialisation qui change fondamentalement les processus d'intégration de populations migrantes. Les processus de construction de la société civile changent également. Tout cela modifie le lien social et l'application du principe de laïcité peut difficilement ne pas tenir compte de telles modifications. La commission considère que, tout en exerçant notre droit de critique sur les aspects culturels, économiques et sociaux de la mondialisation susceptibles de menacer les idéaux démocratiques de liberté et d'égalité, il faut tenir compte de cette réalité pour construire ensemble, Etats et citoyens, une laïcité à l'échelle planétaire.

II. LES ENJEUX POLITIQUES

L'analyse contextuelle présentée au premier chapitre a permis de dégager les tendances lourdes, tant au plan national qu'à l'échelon communautaire voire même international.

Dans sa globalité, cette étude est à vocation prospective. Clairement, cela signifie qu'il s'agit de penser les futurs possibles, le futur probable et, surtout, le futur que nous désirons. Il est de la responsabilité de ceux qui gouvernent d'appréhender ce futur pour organiser au mieux l'avenir des citoyens.

Sur le sujet qui nous préoccupe plus particulièrement, à savoir remettre en phase la France avec les fondamentaux européens sur la liberté de conscience et la lutte contre toutes les discriminations, la commission a orienté sa réflexion sur trois enjeux qu'elle juge prioritaires pour définir une nouvelle politique juridique.

1^{er} enjeu : Reconnaître l'existence du pluralisme religieux

Depuis que la France a inscrit le principe de précaution dans sa Constitution, ne devant s'appliquer au départ qu'à l'environnement, le législateur n'a eu de cesse de prendre cet « alibi » pour l'étendre à tous les domaines de la vie en société, comme celui de la santé, au sens large. De la sécurité sanitaire, l'on glisse dangereusement vers la santé sécuritaire où l'Etat, au motif de protéger les citoyens contre eux-mêmes de tel ou tel « danger », s'immisce dans leur quotidien et ce, au détriment du respect de la liberté individuelle. Or, s'agissant de la liberté de croyance, il est manifeste que la Miviludes s'inscrit dans cette démarche. Son actuel président n'a-t-il pas clairement annoncé qu'il voulait faire de la Miviludes un outil non seulement de prévention proactif mais aussi de répression contre les dérives sectaires. Simple toilettage sémantique pour parler des sectes. Simple mais efficace lorsqu'on sait qu'il n'existe pas de définition de la notion de secte en droit français.

Tel est donc l'enjeu : soit la France reconnaît l'existence d'un pluralisme religieux tel qu'il se développe aujourd'hui sur son sol et que nous avons décrit précédemment dans le *défi de la mutation du religieux* soit elle reste figée sur une reconnaissance des religions institutionnalisées et considère dès lors toute religion minoritaire comme étant *de facto* dangereuse pour l'ordre public.

Sur ce dernier point, il faut être tout à fait clair : soit ces nouveaux mouvements religieux sont dangereux soit ils ne sont pas. Dans l'affirmative, c'est-à-dire que ceux-ci mettent effectivement en péril la tranquillité, la salubrité, la sécurité publique, la France dispose d'ores et déjà de tout l'arsenal répressif nécessaire pour mettre fin à la nuisance de

tel ou tel mouvement. Avec un bémol cependant. Que l'instruction du dossier se fasse bien dans le respect du droit et du débat contradictoire et pas uniquement à charge basée sur des rumeurs, des campagnes de désinformation ou encore des rapports parlementaires soi-disant non opposables qui ont pour effet de manipuler l'opinion et d'influencer les juges. A propos des juges, en particulier le juge judiciaire, il convient de rappeler que selon les dispositions de la loi de 1905, celui-ci doit éviter de qualifier un mouvement de religion (*a fortiori* de secte), se limitant ainsi au principe de séparation des Eglises et de l'Etat, appliquant le droit commun indépendamment des croyances et s'efforçant d'écarter tout débat sur la reconnaissance ou non comme religieuse de telle communauté ou pratique rituelle. Or, force est de constater qu'en pratique dans les tribunaux, ce principe n'est pas toujours appliqué, loin s'en faut.

Forçons le trait sur les juges en prenant au mot le président de la Miviludes et mettons donc en place un juge des sectes. Un juge réellement spécialiste du fait religieux comme l'est un juge des enfants, spécialisé en psychologie infantine. Force sera de constater que ce juge des sectes n'aura pas ou très peu de dossiers à instruire. Et la Chancellerie de se rendre rapidement compte que c'est bien un problème mineur, voire un non-problème comme cela a déjà été dit. D'ailleurs, les derniers chiffres officiels des cinq ministères concernés (Intérieur, Education nationale, Justice, Santé, Affaires étrangères) annoncés lors d'une commission d'enquête parlementaire sur les enfants de juin à décembre 2006 l'attestent : la problématique sectaire dans le travail des fonctionnaires desdits ministères reste très marginale, voire totalement absente. Dont acte. *A contrario*, le nombre de plaintes pour discrimination religieuse déposées auprès de la Halde est en progression constante depuis la création de la Haute autorité.

Un contre-exemple suffit à discréditer l'approche non fondée de la Miviludes : les témoins de Jéhovah. Listés comme secte dans le rapport parlementaire de 1995 puis reconnus comme religion en 2004 par le ministère de l'Intérieur, les Témoins de Jéhovah n'ont depuis lors (ni même avant) fait l'objet d'une quelconque affaire judiciaire. Bien au contraire, les témoins de Jéhovah depuis leur implantation en France au début du XXe siècle se sont parfaitement intégrés et contribuent au développement économique.

En d'autres termes, la Miviludes doit non seulement se cantonner à sa mission première de vigie du gouvernement mais devrait en outre s'ouvrir à des compétences extérieures pour mieux appréhender la réalité du pluralisme religieux et jouer ainsi un véritable rôle d'Observatoire comme il en existe dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Tel est en l'enjeu démocratique auquel l'Etat français doit désormais répondre.

2^{ème} enjeu : Définir un cadre juridique qui respecte l'égalité de traitement des croyances

Au terme de la loi de 1905, «*La République ne reconnaît ni ne salarie aucun culte* ». Or, la loi de 1905 ne définit pas la notion de culte. On a pu estimer que cela faisait problème, dès lors que pour satisfaire aux prescriptions du législateur sans leur donner une portée excessive, il s'avérait nécessaire de distinguer ce qui est un culte de ce qui n'en est pas un ; le même exercice s'impose lorsqu'il s'agit d'identifier les bénéficiaires des avantages symétriquement reconnus aux cultes. On a pu, à l'inverse, approuver que l'Etat s'interdise de décréter ce qui est culte et ce qui ne l'est pas. La diversification du paysage religieux appelle désormais une reformulation de cette question.

Le problème, s'agissant des religions anciennement « reconnues », dont il ne fait pas de doute qu'elles assurent un culte, est celui des hiérarchies présidant à l'organisation de ce culte (CE, rapport 2004). Il a été résolu aisément pour le catholicisme, le judaïsme, le protestantisme malgré sa diversité. Ce fut fait il y a seulement une dizaine d'années pour le bouddhisme, auparavant considéré comme mouvement philosophique et non comme religion. A l'inverse, l'islam est effectivement considéré comme une religion, mais en raison des multiples courants qui la composent et de l'absence de hiérarchie « *verticale* » clairement définie, la question a été plus difficile. A telle enseigne, que le besoin s'est manifesté de mettre en place une structure de dialogue entre l'Etat et les musulmans de France. Ce qui fut fait en 2003 avec la création du CFCM (Conseil français du culte musulman).

Les principales difficultés se sont fait jour dans le cas des mouvements religieux dits minoritaires dans la mesure où les pouvoirs publics ne pouvaient pas les rattacher à une religion « connue ». Raison pour laquelle certains de ces mouvements ont un statut différent selon les Etats. C'est aussi pour cette même raison que les tribunaux ont été appelés à se prononcer, ne serait-ce qu'indirectement, sur le caractère ou l'absence de caractère de culte des mouvements concernés. La situation de l'Eglise de Scientologie est emblématique de cette approche au cas par cas : reconnue comme religion le 29 février 1998 par un arrêt de la Cour d'Appel de Paris, non contesté en cassation, l'Eglise reste la cible privilégiée de la Miviludes et des associations anti-sectes. Ce qui pose clairement le problème du non-respect de la liberté des cultes et de la liberté de manifester sa religion dont sont quotidiennement victimes les scientologues et pour lequel la France est régulièrement épinglée dans les rapports des organisations internationales et des institutions européennes.

Ce qui tend à prouver que le problème reste entier et que ni la loi de 1905 ni la jurisprudence n'apportent de solutions appropriées à la situation présente. Dans la mesure où il n'existe ni définition juridique de la notion

de religion ni définition juridique de la notion de secte en droit français, où la notion même de culte est remise en cause par l'évolution mondialisée de la société, il devient nécessaire de redéfinir un cadre juridique qui respecte l'égalité de traitement des croyances. Tel est le deuxième enjeu auquel l'Etat français doit désormais faire face.

3^{ème} enjeu : Donner toute sa portée au concept français de laïcité

Si l'on se réfère à la définition de la laïcité proposée par Jean Jaurès, le concept de laïcité n'a pas seulement pour vocation d'éclairer les conditions dans lesquelles doivent s'organiser les rapports entre Etat et religion. Il doit plus largement éclairer les rapports entre Etat et société civile, et entre composantes de la société civile. A tout le moins doit-il permettre d'assurer l'égalité devant la loi des religions et croyances, sans qu'on puisse méconnaître, cependant, le poids du passé. Il s'agit, ce faisant, de donner toute sa portée au concept français de laïcité.

Dans le cadre juridique actuel, nous l'avons vu, le statut des associations culturelles, tout en présentant des avantages non négligeables est limité à l'exercice du culte. La contrepartie de ces avantages porte sur des obligations de transparence et de contrôle imposées par l'Etat et par la condition d'objet exclusif d'exercice du culte (article 21 de la loi de 1905). Ce n'est pas tant l'exigence de transparence qui gêne les mouvements religieux, du moins ceux qui sont clairement identifiés et identifiables, mais la limitation au seul exercice du culte. En effet, ces mouvements souhaiteraient que les fonds versés à une association culturelle puissent être reversés par celle-ci à une association ayant d'autres activités comme des activités diaconales, caritatives ou d'édition ; permettant ainsi un meilleur financement des dites activités.

Certes, les avantages financiers attachés au statut d'association culturelle seraient par là même indirectement étendus à toute association. Ce qui implique effectivement que l'objet même ayant justifié la création en 1905 des associations culturelles, à savoir le libre exercice du culte, serait de facto considérablement élargi, rendant en pratique difficile la distinction entre ce qui relève ou non de l'exercice du culte, et posant ainsi un problème de compatibilité avec l'esprit et la lettre de la loi de 1905. Quand bien même aujourd'hui une communauté peut créer deux associations distinctes, l'une régie par la loi de 1905, pour la construction d'un édifice du culte par exemple, la seconde, régie par la loi de 1901, pour des activités dites « accessoires », bibliothèque par exemple, il n'en demeure pas moins que les démarches restent longues et compliquées et souvent méconnues de la part des intéressés. Il appartient désormais aux pouvoirs publics de conduire une réflexion approfondie sur la meilleure manière de faire évoluer le cadre juridique existant et de l'adapter au défi

de la mutation du religieux.

Tels sont les trois enjeux identifiés par l'association. Enjeux qui ont pour objet de concilier au mieux la sphère de la spiritualité et l'ordre étatique et ce, dans la perspective de l'application du Traité de Lisbonne et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La commission juridique est en effet convaincue que les 25 Etats membres sauront convaincre l'Irlande et la République tchèque de ratifier cette année ledit traité.

Pour conclure sur les enjeux et avant de présenter les suggestions de l'association qui sont autant de pistes de réflexion que nous soumettons au pouvoir politique, il semble de opportun de souligner que tout système de croyances tend à développer une interprétation plus ou moins englobante du monde, et de l'aventure humaine, et à secréter des systèmes de prescriptions ou de rites. Ceux qui prennent racine dans des cultures non occidentales peuvent heurter de front les représentations et les règles qui ont peu à peu prévalu en Occident. Cela n'est pas anormal. Des incompatibilités existaient aussi, et persistent pour partie à exister, entre la vision du monde hérité du christianisme et celle qui s'est forgée au siècle des Lumières, puis consolidée à l'occasion des luttes révolutionnaires et sous l'influence du rationalisme et du positivisme tout au long du XIXe siècle.

Face à cette situation, il est de la responsabilité de l'Etat de fixer, si cela est nécessaire, pour éviter qu'il soit porté atteinte aux valeurs fondamentales dont il se réclame, des bornes aux désirs tutélaires des religions et autres croyances. Encore faut-il, en pareil cas, ne se tromper ni sur la justification donnée des interventions retenues, ni sur leurs cibles. Il est des principes dont le respect ne peut être négocié. Toute la difficulté consiste à tracer la ligne entre ce qui relève des droits fondamentaux, ou d'autres enjeux d'intérêt général, et ce qui relève d'habitudes ou de convenances.

Rappelons que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales suppose, aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'ingérence de l'Etat soit « *nécessaire dans une société démocratique* », ce qui impose à la Cour de rechercher si elle correspond à un « *besoin social impérieux* », qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi et prévue par la « *loi* », c'est-à-dire suffisamment prévisible, précise et accessible.

Enfin, de l'avis partagé du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel, il est exclu de concevoir, afin de préserver la cohésion sociale et de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination entre religions, des règles différentes selon les religions d'appartenance. Les deux corps d'Etat de conclure : « ***l'application d'une même loi à tous est la meilleure garantie contre les discriminations*** ».

III. NOS SUGGESTIONS

La commission part du principe que le choix du cadre d'expression des croyances détermine la garantie des protections offertes aux croyants. Pour ce faire, la commission préconise 1) La mise en œuvre d'une nécessaire démarche préalable en terme d'explication et de démonstration des schémas d'organisation et de fonctionnement d'ensemble des groupes religieux 2) La mise en évidence des responsabilités individuelles et collective des croyants et enfin 3) La primauté des termes du dialogue et la médiation des conflits avec les pouvoirs publics et les élus.

1^{ère} suggestion : La mise en œuvre d'une nécessaire démarche préalable en terme d'explication et de démonstration des schémas d'organisation et de fonctionnement des groupes religieux

Si la loi fondatrice du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Eglises et de l'Etat* (titre exact de la loi) a consacré, d'un strict point de vue légal, une absence de reconnaissance des « cultes » (et non des « Eglises ») par l'institution, elle n'a nullement « séparé » les religions de la République. De sorte que les points de tension entre les pratiques religieuses et les pratiques étatiques ne relèvent pas du seul cadre juridique des cultes. Comme nous l'avons vu, les litiges qui en résultent débordent largement le cadre légal d'aménagement des relations entre les cultes et l'Etat. Tout à la fois, les confrontations en question s'exercent dans un espace politique et juridique (voire judiciaire) qui a subi la prééminence de l'Etat et des valeurs.

En effet, à cette liberté de croire ou de ne pas croire correspond un aménagement normatif et pratique des modalités d'expression des croyances religieuses. La liberté de conscience, totale, reste donc en pratique subordonnée – sans être inféodée – au régime des libertés publiques. Tout à chacun dispose de ses options de conscience dans la limite des conditions d'exercice des libertés, sous couvert de respect du « sacro-saint »...principe de respect de l'ordre public : la « police des cultes » (titre V de la loi de 1905) n'est ni une police de la pensée ni une police des croyances. Elle traduit cependant des règles d'aménagement d'un vivre ensemble dans une société démocratique. Il nous semble, de ce point de vue, que la définition des restrictions à la liberté de manifester sa religion, seule susceptible d'être contenue, est fort bien tracée, explicitement, dans la Convention européenne des droits de l'homme (art.9-§2) : « *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles, qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, ou à la protection de l'ordre, de la santé, ou de la morale publiques, ou à la protection des*

droits et libertés d'autrui ». On relèvera la clarté de ce texte quant aux conditions objectives qu'il pose. On objectera cependant la grande difficulté à évaluer le contenu de la « morale publique ».

Mais en réalité, il semble que les croyances religieuses sont d'autant plus protégées qu'elles relèvent de l'exercice d'un culte. En effet, du point de vue des protections externes, notre régime de liberté des croyances religieuses est d'abord et uniquement celui des cultes. Il apparaît ainsi que la liberté de religion n'a pas acquis, par rapport à la liberté de culte, une autonomie qu'elle n'a pas. En France, le cadre juridique des manifestations religieuses ne se réduit nullement aux seules législations et règlementations des cultes, alors que la défense et la protection des faits religieux obéissent au cadre juridique des cultes. Un tel dispositif ne peut, à l'évidence, qu'inciter à la dénégation des pratiques des nouveaux mouvements religieux et des religions minoritaires. En d'autres termes, seule la qualité cultuelle conditionne la protection de l'appartenance et de l'exercice religieux. Ce qui pose clairement la question du respect de la liberté individuelle.

Dans ces conditions, le système juridique français des religions suppose la mise en œuvre de cadres légaux – ceux des institutions associatives ou congréganistes – qui comportent des exigences particulières relevant de l'organisation et du fonctionnement des groupes de croyants. Cette architecture cultuelle et religieuse suppose l'acceptation de règles d'organisation, de transparence et de contrôle par le prisme des impératifs démocratiques (désignation des responsables par l'AG de l'association, contrôle des comptes, etc.).

Un tel schéma reste à la base du respect des croyances et des pratiques religieuses en France (cf. 3^{ème} enjeu de l'étude). A notre connaissance, les mouvements religieux identifiés et reconnus comme religions minoritaires par les institutions européennes, sont favorables à ce schéma d'organisation et de fonctionnement. Il appartient donc à l'Etat de le mettre en œuvre.

2^{ème} suggestion : La mise en évidence des responsabilités individuelles et collectives des croyants

En France, la tradition et la gestion « *bonapartiste* » des pratiques religieuses, par le haut, semble manifestement imposer l'instauration d'instances nationales représentatives des pratiques religieuses. Ce cadre régalien incite les croyants à s'associer (loi de 1901 et/ou loi de 1905). Nous pourrions dire que l'Etat a horreur du vide. Il a, dès 1802, sous l'autorité donc de Bonaparte, imposé le regroupement des croyants selon le modèle consistorial, fédératif, unioniste (la création du CFCM en 2003 en est encore une parfaite illustration). Cette demande implicite de l'Etat central modelé par la tradition d'autorité

étatique, a trouvé un allié naturel dans le régime des cultes construit par les parlementaires à compter de 1905, suivi par de nombreuses lois subséquentes.

Ce schéma appelle par voie de conséquence des responsabilités et la désignation de responsables des groupes de croyants, chargés de représenter les attentes, les demandes et les échanges au sein même de la collectivité religieuse. Ces responsables institués offrent dès lors aux instances qui assurent la défense et la protection des faits religieux (administration, justice, élus) des référents quant à la nature des pratiques en cause, le type de tension ou de litige, en permettant d'anticiper voire de désamorcer un éventuel conflit. Ils peuvent également assurer la régulation et la gestion des tensions consécutives aux prises de position publique et/ou médiatisées d'« ex-fidèles » qui tendent à mettre en cause leurs anciens coreligionnaires. Il en serait de même vis-à-vis des « détracteurs » dont l'opposition à tel ou tel mouvement religieux relève bien souvent de l'ignorance des pratiques cultuelles de ces derniers.

A l'instar du CFCM qui représente tous les « courants » de l'Islam, nous pourrions très bien imaginer la création d'une Coordination nationale qui regroupe toutes les minorités religieuses présentes sur le territoire.

3^{ème} suggestion : La primauté des termes du dialogue et de la médiation des conflits

La construction d'un espace de liberté de religion met à contribution les capacités et l'engagement des croyants eux-mêmes à expliquer et à éclairer leurs prises de positions religieuses. L'information en la matière est source de résolution de nombreux points de tensions inutiles. Le recours à des formes de dialogue dans l'espace public et privé est de nature à renforcer le « statut » même des croyants. Gérard Defois, prélat catholique, qui selon son expression : *« représente une association qui a vingt siècles d'expérience »*, a ainsi expliqué qu' *« être jugé au nom de l'humanisme, être contesté au titre des peurs que l'on inspire, être refusé à cause des questions que l'on pose, c'est être mis en demeure de rendre compte de nos espérances et de nos différences, et par là, entrer en débat avec la société dans le pluralisme des convictions et l'évolution des mœurs...Il nous faut donc expliquer, déployer, signifier nos raisons d'espérer différemment et de juger autrement. Toutefois, les difficultés actuelles viennent d'une méconnaissance radicale de l'histoire réelle de l'Eglise, de son Evangile et du caractère spécifique de son action... »*. S'il en est ainsi pour la Religion catholique dont les fidèles se comptent par million à travers le monde, cela est d'autant plus vrai pour les religions minoritaires dont la visibilité est forcément moindre dans telle ou telle région du monde.

Prendre acte de ce déficit de culture de l'information du fait religieux

est une démarche qui semble aujourd'hui indispensable dans nos sociétés de l'échange et de la mise en cause. Voir par exemple les prise de position de la Conférence des évêques de France au sujet de la question dite des « *prêtres pédophiles* » au regard de la pratique du secret des ministres du Culte et du secret de la confession. A rapprocher de la campagne de presse de mars 2003 du Conseil supérieur du Notariat sous le thème *Pour l'honneur du notariat* : les messages diffusés sur de pleins pages des quotidiens nationaux comportaient les passages suivants : « *C'est un procédé désormais classique dans notre société de prendre quelques cas déviants pour en faire le miroir déformant des pratiques d'un groupe politique, économique, social, culturel, religieux, ou... professionnel. Le parti est pris une fois pour toutes : on déroule le raisonnement à longueur de colonnes sans prendre le soin d'écouter les professionnels incriminés et de transcrire leurs arguments. Le subtil glissement sémantique de l'erreur à la faute, puis de la faute au délit, est de nature à émouvoir et à perturber le lecteur...* » Dans le registre religieux, la première épître de Pierre appelle à être « *toujours prêts à la défense contre quiconque vous demande la raison de l'espérance qui est en vous* » (chapitre 3, verset 1).

La gestion des conflits en matière de confrontation des pratiques religieuses avec la société civile, le monde politique, celui de l'entreprise ou encore au sein de l'école, etc., appelle un mode de résolution non juridictionnel des conflits, quand cela est possible. La commission considère en effet que le recours au juge résulte presque toujours d'un échec dans la relation entre hommes, femmes, personnes morales et autorités. Il reste donc à susciter toujours et encore des modèles d'interaction entre les différents intervenants dans l'espace public et faire ainsi l'économie de procédures inutiles, douteuses et coûteuses pour le contribuable.

C'est pourquoi l'association plaide en faveur d'une « *laïcité médiatrice* » dans les termes suivants : la seule chose qui compte, dès lors qu'un groupe réclame ce dû démocratique (le dialogue), est de savoir dans quelle mesure les pratiques qu'il met en œuvre sont compatibles avec l'Etat de droit. Si tel n'était pas le cas, on a vu que le juge dispose, au civil et au pénal, de tout l'arsenal de contrôle et de sanction. S'agissant de la Miviludes, la commission considère qu'en l'état actuel de son organisation, celle-ci ne peut prétendre jouer un rôle de plateforme de dialogue. Il reste donc à inventer une instance médiatrice qui puisse être saisie des « *litiges sur les pratiques* » que fait surgir la mutation du fait religieux, une instance qui élaborerait, au cas par cas, une définition pratique (et non pas juridique justement) des limites acceptables de la liberté religieuse pratiquée dans une société démocratique. Sa mission ne serait pas de statuer, mais d'organiser le débat et d'en rendre publics les termes, dans tous les cas

où cet exercice de la liberté suscite des conflits qui ne revient pas au droit de régler, mais qui engagent néanmoins les principes fondamentaux de la vie collective.

En acceptant ou refusant le principe de cette médiation étatique, les différents mouvements religieux et l'ensemble des minorités de conviction qui revendiquent pour eux-mêmes le bénéfice de la liberté religieuse ou de la liberté de croyance donneraient d'ailleurs à voir, en même temps, leur acceptation ou leur refus du cadre démocratique à l'intérieur duquel cette liberté peut être invoquée.

Cette approche aurait au moins le mérite d'apprécier la situation telle qu'elle se trouve véritablement et de lever les difficultés de la régulation du pluralisme religieux. En effet, force est de constater que ni la loi About-Picard ni « l'agitation » parlementaire autour du phénomène sectaire n'ont permis de mettre en place des solutions fiables et durables.

En réalité, il semble bien que l'instauration des conditions de dialogue et, partant, de médiation, découle d'une volonté partagée entre l'Etat et les religions minoritaires. De sorte que c'est d'éducation qu'il s'agit avant tout ; d'éducation civique pour les dirigeants religieux et d'éducation au pluralisme religieux pour les représentants de la puissance publique.

CONCLUSION

La laïcité française, laïcité sur fond de catholicisme, inséparable du contexte historique dans lequel elle est née, n'est pas, loin s'en faut, statique. « Mouvement perpétuel » selon Emile Poulat, elle a toujours fait preuve d'adaptation pour que soit assurée l'application des règles régissant les rapports entre les individus et les groupes, valables pour tous, tout en permettant la reconnaissance mutuelle et l'expression, en principe, des diversités d'opinions.

Le paysage français des croyances est plus diversifié, les religions sont plus nombreuses aujourd'hui qu'en 1905. De même, les institutions communautaires n'existaient pas en 1905. C'est ainsi que le socle juridique sur lequel s'est construite la laïcité française est à nouveau appelé à s'adapter, à double titre : sur la reconnaissance de l'existence du pluralisme religieux et sur l'intégration prochaine la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Au-delà d'une transformation juridique qui s'avère nécessaire, la commission reste convaincue que pour apprécier la situation et instaurer le dialogue entre l'Etat et les mouvements religieux, une évolution des mentalités est plus que souhaitable, de part et d'autre. La mise en œuvre d'une laïcité médiatrice peut en être l'instrument. Instrument de dialogue et de pédagogie essentiel pour lutter contre les tensions et incompréhensions actuelles.

Nous avons constaté avec une certaine satisfaction que le Chef de l'Etat avait pris toute la mesure de cette nécessaire évolution en incitant les 27 Etats membres à adopter la directive anti-discriminations lorsqu'il assurait la présidence de l'Union européenne. Un seul Etat membre a fait défaut, l'Allemagne, plus d'ailleurs pour des raisons contextuelles qu'idéologiques. De même, l'Irlande et la République tchèque restent les deux derniers Etats membres à ratifier le traité de Lisbonne. La construction européenne est longue, consensuelle mais finit toujours par avancer.

Il appartient donc au Président de la République d'anticiper la transposition en droit français des textes communautaires. C'est tout le sens de cette étude prospective qui se veut avant tout un outil de réflexion pour tout responsable politique qui souhaite apporter sa contribution à ce nouvel enjeu de société et ce, à quelques mois des prochaines élections européennes.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

A. La lutte contre les discriminations jusqu'au traité de Lisbonne

Le cadre institutionnel a été progressivement renforcé. L'art. 12 TCE interdit, depuis le traité de Rome, les discriminations fondées sur la nationalité. Insuffisante pour développer une véritable politique de lutte contre les discriminations, cette disposition a été complétée par le traité d'Amsterdam, qui a introduit un art. 13 TCE permettant au Conseil d'adopter, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, les mesures nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Le traité de Nice a renforcé cet article par un second paragraphe habilitant le Conseil à adopter, dans ce cas à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement, des mesures d'encouragement pour appuyer les actions entreprises par les Etats membres afin de combattre toute forme de discrimination.

B. Le traité de Lisbonne et la lutte contre les discriminations

La non-discrimination figure parmi les valeurs et les objectifs de l'Union. Elle fait donc partie des valeurs dont la violation grave et persistante, ou le risque d'une telle violation, peut entraîner la suspension des droits d'un Etat membre (art. 7 TUE), et dont le respect conditionne l'adhésion à l'Union (art. 49 TUE). Certains aspects spécifiques de la discrimination sont mentionnés dans le TUE : l'égalité entre les femmes et les hommes fait ainsi partie des objectifs et des valeurs de l'Union. Les autres innovations apportées par le traité de Lisbonne en matière de lutte contre les discriminations sont relatives au nouveau statut juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la clause « horizontale » de l'art. 10 TFUE et au renforcement du rôle du Parlement européen dans ce domaine.

ANNEXE N°2 : LE TRAITE DE LISBONNE RENFORCE LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

Le traité de Lisbonne renforce de manière significative le contrôle juridictionnel exercé par la Cour (CJCE), à la fois sur le plan matériel et organique, et accroît l'efficacité de la procédure en manquement d'Etat.

Les restrictions imposées par les traités actuels aux compétences de la Cour dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont presque intégralement supprimées. Seule subsiste une limitation concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans ces domaines, la Cour ne pourra statuer sur la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ou en matière de l'ordre public ou de sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 276 TFUE). Les restrictions imposées par l'ex-art. 35 TUE dans ces mêmes matières ne disparaîtront en outre qu'au fur et à mesure que les actes de l'ex-3^e pilier seront transformés en directives et règlements et, de manière définitive, à l'issue d'une période transitoire de 5 ans suivant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Cette extension des compétences de la Cour requiert la mise en place de procédures accélérées pour le traitement des questions préjudicielles concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le traité de Lisbonne précise sur ce point que la Cour devra statuer dans les plus brefs délais lorsque l'affaire faisant l'objet d'un renvoi préjudiciel concerne une personne détenue (art. 267 TFUE). La Cour de justice a déjà mis en place une procédure préjudicielle d'urgence, applicable depuis le 1^{er} mars 2008 aux renvois relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice lorsque la réponse à la question soulevée concerne, par exemple, une personne détenue ou un litige relatif à l'autorité parentale ou à la garde d'enfants.

ANNEXE N°3 : CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

Art. 10 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Art. 21 – Non-discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.