Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Inscrire la laïcité dans la Constitution

De Briey, Laurent

Published in:
Les Cahiers du CIRC

Publication date:
2020

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
De Briey, L 2020, 'Inscrire la laïcité dans la Constitution: évidence ou malentendu', *Les Cahiers du CIRC*, VOL. 4, p. 133-147. <http://www.circ.usaintlouis.be/wp-content/uploads/2020/08/Cahier-du-Circ-n%C2%B04-Debats-autour-de-linscription-de-la-laicite-politique-dans-la-Constitution-belge.pdf>

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 19. Apr. 2024

Inscrire la laïcité dans la Constitution : évidence ou malentendu ?

Laurent DE BRIEY
Professeur de philosophie à l'Université de Namur (Institut Transitions)

Au cours de la dernière législature, plusieurs propositions de loi se sont données pour objectif d'inscrire dans la Constitution le concept de laïcité ou celui de neutralité[1]. Le débat politique s'est nourri de multiples auditions d'experts[2]. Celles-ci ont mis en évidence combien les concepts de neutralité et de laïcité ont pris dans la tradition philosophique des sens multiples. Ces concepts ont également inspiré des dispositifs juridiques et institutionnels variés. Un historien de la philosophie et un historien du droit peuvent s'efforcer d'identifier les principes sous-jacents à l'évolution des acceptions de ces termes. Une telle stratégie a l'avantage de s'appuyer sur des réalités historiques, mais elle se heurte à la grande disparité, dans le temps et dans l'espace, de formes différentes de compréhension de ces concepts qui, loin d'exprimer une parfaite cohérence, sont avant tout révélateurs des enjeux propres à une époque ou des compromis politiques et rapports de force successifs.

Pour ma part, j'aborde la question de l'inscription de ces concepts dans la Constitution depuis le point de vue d'un philosophe fortement inspiré par la tradition analytique. Il s'agit pour moi de procéder à la construction d'un cadre conceptuel cohérent permettant, par les distinctions qu'il fait, de percevoir des nuances multiples au sein de la réalité sociale. Pour illustrer le sens de la démarche, il suffit de penser à l'influence qu'à la manière dont nous conceptualisons les couleurs sur notre capacité à rendre compte des

[1] Durant la dernière législature, des propositions ont été déposées respectivement par les députés libéraux Richard MILLER et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° DOC 54 0976/1), les députés Défi Olivier MAINGAIN et Véronique CAPRASSE (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° DOC 54 1582/1) et les députés socialistes Laurette ONKELINX et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° DOC 54 3269/1), tandis que les anciens députés nationalistes Veerle WOUTERS et Hendrik VUYE ont proposé d'inscrire le seul principe de la primauté des règles de droit sur les motifs religieux ou philosophiques (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° DOC 54 1858/1).

[2] Ces auditions ont donné lieu à un rapport parlementaire : *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-2914/1. La présente contribution reprend l'intervention présentée par l'auteur dans le cadre de cette commission parlementaire.

nuances présentes au sein de ce continuum qu'est le spectre des couleurs. Mon épouse et moi nous sommes souvent « disputés » sur la couleur d'une de nos tables – bleue pour elle, verte pour moi – jusqu'au jour où nous nous sommes entendus : elle est turquoise. L'introduction d'un troisième concept nous a ainsi permis de surmonter notre désaccord. L'anecdote est révélatrice de l'importance que peut avoir la finesse du cadre conceptuel au travers duquel nous construisons la réalité et de l'impact que cela peut avoir sur la résolution des conflits – conflit très relatif en l'occurrence.

L'objet de la présente contribution est d'expliquer pourquoi j'ai des doutes sur l'opportunité d'inscrire dans la Constitution des concepts aussi peu déterminés que ceux de laïcité ou de neutralité. Comme je vais essayer de le montrer, si leur portée exacte n'est pas spécifiée, ils me paraissent être des concepts « daltoniens ». Ils ne sont pas suffisamment précis pour rendre perceptible la diversité des situations auxquelles ils sont susceptibles de s'appliquer et je crains que les constitutionaliser, sans rendre compte des multiples nuances qu'ils recouvrent, soit davantage une source de crispations sociales qu'un vecteur de renforcement de la cohésion.

Cette contribution sera structurée en quatre points :

- je discuterai brièvement le concept de laïcité, notamment afin de souligner ce qui peut le distinguer de celui de neutralité (1) ;
- je développerai ensuite de manière plus précise le concept de neutralité. Je m'efforcerai de mettre en évidence les multiples nuances de ce concept et, dès lors, combien la référence à la neutralité de l'État peut avoir des significations et des implications très différentes (2) ;
- je poursuivrai en m'interrogeant sur le sens que peut avoir l'affirmation de valeurs communes et notamment de la cohérence entre une telle affirmation de valeurs et celle de la neutralité de l'État (3) ;
- enfin, je conclurai en synthétisant mon propos et en mettant en évidence les implications qu'ils me paraissent pouvoir avoir pour la question de l'inscription de ces concepts dans la Constitution (4).

1. Laïcité ou laïcité ?

Si, historiquement, laïcité et neutralité ont souvent été articulées, il me semble néanmoins utile de distinguer ces concepts pour rendre compte

de deux dimensions différentes. A la différence de la neutralité, la laïcité ne porte pas, en première intention à tout le moins, sur les rapports entre l'État et des *convictions* religieuses ou philosophiques des membres de la société, mais elle affirme l'indépendance entre l'institution politique qu'est l'État et les *institutions* religieuses. Originairement, le laïc est celui qui n'appartient pas au clergé, celui qui n'est pas soumis à l'autorité d'une hiérarchie religieuse, sans que cela ne signifie qu'il ne puisse pas avoir personnellement des convictions religieuses.

Prise en un sens large, la laïcité de l'État signifie donc simplement que la légitimité politique ne dépend pas du pouvoir religieux. C'est NAPOLÉON qui prend la couronne des mains du Pape PIE VII pour la mettre lui-même sur sa tête et rompre avec la tradition théocratique d'une monarchie dite de droit divin. La laïcité est ainsi étroitement liée à la démocratie. Elle affirme l'autonomie du pouvoir politique dont la légitimité doit reposer sur la seule volonté du peuple.

Cette laïcité de l'État est aussi traditionnellement comprise comme une condition de la liberté de conscience. Si l'État trouvait sa légitimité dans une religion, il est craint que son pouvoir de coercition soit mis au service de l'imposition de cette religion. Notons que le passage de la prémisse à la conclusion ne va pas de soi. LOCKE, par exemple, fondait la liberté de conscience sur un principe théologique, celui du devoir de vouer un culte sincère à Dieu. Il n'en reste pas moins que, historiquement, la laïcité a été comprise comme favorisant la liberté de conscience. Mais l'articulation entre ces deux principes a souvent pris une portée précise. Selon une conception de la laïcité – régulièrement qualifiée, de manière simpliste, de française –, la laïcité imposerait non seulement de reconnaître la *liberté* de conscience, mais plus encore de favoriser la *libération* des consciences. La liberté de conscience ayant dû se conquérir à l'encontre des dogmes religieux et de l'autorité de l'Église, l'État laïque devrait promouvoir l'émancipation des citoyens par la raison afin de les délier de toute tutelle religieuse. Un tel État exigerait dès lors le renvoi des convictions religieuses dans la sphère privée et ferait preuve d'une certaine forme de neutralité en traitant toutes les religions de la même manière, mais il privilégierait par contre une conception philosophique particulière, celle des Lumières françaises.

Rien dans le concept de laïcité de l'État ne rend toutefois nécessaire un tel biais antireligieux. L'humanisme laïque s'est construit sur l'opposition raison-religion dans les pays catholiques principalement. Ailleurs, notamment dans les pays protestants, la défense de la liberté de conscience a pris la forme d'une protection plus explicite de la liberté religieuse. La

laïcité se veut alors « pluraliste », « ouverte » ou « inclusive »[3]. Elle reconnaît l'importance des convictions religieuses et philosophiques, ainsi que la légitimité de leur manifestation dans l'espace public. Elle considère que la cohésion sociale ne requiert pas de refouler le pluralisme convictionnel dans la sphère privée. A l'encontre d'une interprétation stricte de la séparation de l'Église et de l'État, elle demande que l'État favorise activement la diversité des pratiques tout en imposant à celles-ci de s'inscrire dans le respect du cadre légal.

Bref, la difficulté que soulève le concept de laïcité est la suivante. Soit il est compris en un sens fort général et il est absolument non problématique. Il est alors une évidence que l'État belge est d'ores et déjà un État laïque – je pense qu'il y a unanimité entre les constitutionnalistes sur ce point – et je vois mal quelle plus-value aurait aujourd'hui son inscription dans la Constitution. Soit la laïcité est comprise dans un sens beaucoup plus spécifique, celui de cette laïcité qui entend émanciper les consciences de toute tutelle religieuse – telle est d'ailleurs le sens que nous donnons traditionnellement à la laïcité en Belgique lorsque nous la considérons comme une conviction philosophique. Ce serait alors rompre radicalement avec la reconnaissance du pluralisme qui a toujours été au cœur de nos institutions. Je doute que cela soit conforme à la volonté d'une large majorité de la population.

2. Cinquante nuances de neutralité[4]

Je doute également que cela soit l'intention des auteurs des propositions visant à inscrire dans la Constitution, non la laïcité de l'État, mais sa neutralité. A la différence de la laïcité, la neutralité concerne cette fois bien directement le rapport entre l'État et des convictions philosophiques ou religieuses : l'État neutre serait celui qui ferait preuve d'impartialité à l'égard des différentes convictions. Ce principe, simple et clair en apparence, peut toutefois donner lieu à de multiples interprétations dès que l'on prend conscience de ses multiples nuances.

Afin de rendre compte de ces nuances, la littérature philosophique fait classiquement une double distinction[5]. Premièrement, elle distingue la

---

[3] Voir par exemple, J. MACLURE et C. TAYLOR, *Laïcité et liberté de conscience,* Montréal, Boréal, 2010.

[4] Je reprends dans cette section, en les développant, des éléments d'une brève publication antérieure : L. DE BRIEY « Neutralité(s) de l'État », *Politique, revue des débats*, 2016, https://www.revuepolitique.be/neutralites-de-letat/ (consulté la dernière fois le 7 avril 2020).

neutralité fondationnelle de la neutralité législative et/ou constitutionnelle. La neutralité fondationnelle exprime l'idée que la légitimité d'une organisation politique ne peut être fondée sur des convictions particulières. Cette neutralité fondationnelle est très proche de la laïcité comprise au sens général de l'indépendance du pouvoir politique par rapport aux pouvoirs religieux, mais elle est plus étendue. Il s'agit en effet de penser un fondement non seulement indépendant de toute légitimation par une institution, mais également par rapport à toutes formes de conceptions de la vie bonne. La neutralité fondationnelle récuse donc l'idée de l'existence d'un socle de valeurs déterminées ayant une légitimité préalable à leur affirmation politique et qui conditionnerait la légitimité du politique puisque l'organisation politique légitime serait celle respectueuse de ces valeurs supra-démocratiques. Comprise trop strictement une telle neutralité fondationnelle peut même entrer en tension avec l'idée de Droits humains fondamentaux dont le respect s'imposerait à l'État lui-même. Je reviendrai sur cette question dans ma troisième section lorsque je m'efforcerai d'interroger l'articulation entre le principe de la neutralité de l'État et la volonté d'affirmation de valeurs communes.

Les neutralités constitutionnelle et législative ne concernent plus les fondements de l'organisation politique, mais les textes constitutionnels et la diversité des lois, décrets, voire arrêtés, qui émanent d'elle. Elles requièrent que ces textes traitent de manière impartiale les différentes convictions, mais se distinguent par leur champ d'application. On peut imaginer un continuum dans l'application de cette exigence de neutralité selon qu'elle doive être respectée uniquement pour le traitement des questions ayant une portée constitutionnelle ou qu'elle soit étendue au moindre acte public – au risque de rendre impossible, par exemple, toute politique de subvention de certaines formes d'art ou de culture.

En fait, le champ d'application de la neutralité que l'on peut raisonnablement envisager d'exiger dépend fortement d'une seconde distinction classique, celle de la neutralité des intentions – et/ou des justifications, je ferai l'impasse sur cette nuance – et la neutralité des conséquences. Selon la première, l'État doit s'assurer que son action n'ait pas pour but de privilégier certaines convictions. Elle est essentiellement un

---

[5] L'ouvrage de R. Merrill et D. Weinstock (dir.), *Political Neutrality. A Re-Evalutation,* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, constitue une excellente synthèse des débats sur la neutralité de l'État en philosophie politique. Je me permets de renvoyer également à ma discussion critique de ce livre : L. DE BRIEY, « De la neutralité libérale au perfectionnisme républicain », *Philosophiques*, vol. 42, 2015, n°2, p. 415-427.

principe de *légitimité* politique : afin que chacun puisse reconnaître légitime l'action de l'État, il importerait que l'impartialité de celle-ci soit garantie parce que celle-ci ne privilégierait pas des convictions religieuses ou philosophiques dans lesquelles tous ne se reconnaissent pas. La seconde est davantage un principe de *liberté* pratique : afin que chacun puisse vivre conformément à ses propres convictions, il importerait que l'action de l'État ne vienne pas restreindre l'exercice de la liberté de conscience. Un exemple classique au Canada est celui de l'obligation du port du casque à moto. Cette obligation est une mesure préventive de santé publique et n'a pas pour intention de discriminer certaines convictions religieuses. Elle a toutefois des implications problématiques pour les Sikhs dont la religion prescrit le port d'un grand turban difficilement compatible avec celui d'un casque. L'obligation du port du casque respecte ainsi la neutralité des intentions, mais pas celle des conséquences. La neutralité des conséquences suggère plutôt de permettre aux Sikhs de ne pas porter de casques. C'est ainsi au nom d'une telle conception de la neutralité qu'un accommodement raisonnable peut être justifié.

J'en profite pour apporter une précision importante sur le concept d'accommodement raisonnable. Il est souvent décrié en Belgique, alors qu'il me semble avant tout mal compris. Un accommodement raisonnable est une dérogation à une norme réglementaire (le port du casque) au nom d'une norme supérieure (la liberté religieuse). Il vise à assurer l'égalité effective du droit supérieur, non à offrir davantage de droits à certains. L'objection de conscience qui permettait d'être dispensé du service militaire a longtemps constitué un accommodement raisonnable. Plus récemment, la possibilité pour un élève d'être dispensé de suivre un cours de morale ou de religion peut également être assimilée à un accommodement. Que le concept ne soit pas en soi problématique ne signifie par contre pas que toutes les demandes d'accommodement doivent être rencontrées. Elles ne sont pas toutes raisonnables, notamment parce que leur mise en œuvre pourrait faire peser une charge telle sur l'institution concernée qu'elle compromettrait la capacité de celle-ci à assurer l'effectivité du droit en question pour les autres citoyens[6].

[6] La seule différence entre le concept d'accommodement raisonnable et celui d'aménagement raisonnable qui a été récemment consacrée décrétalement dans le cadre scolaire (Décret de la Communauté française du 7 décembre 2017 relatif à l'accueil, à l'accompagnement et au maintien dans l'enseignement ordinaire fondamental et secondaire des élèves présentant des besoins spécifiques) est le motif de l'adaptation de la règle. L'accommodement est demandé en raison de convictions morales ou religieuses, alors que l'aménagement est justifié par des besoins physiques ou psychologiques spécifiques. Il n'y a de véritables différences entre les deux concepts que dans la mesure où l'on juge que les convictions morales ou philosophiques,

A ces deux premières distinctions, s'ajoute une troisième qui porte sur la manière dont un État manifeste sa neutralité. L'État fait-il davantage preuve de neutralité lorsqu'il exclut de la sphère publique toute forme de manifestation convictionnelle ou, au contraire, lorsqu'il reconnaît la pluralité des convictions et qu'il s'efforce de les inclure dans la sphère publique ? Je ne crois pas qu'il y ait de réponse univoque à cette question.

Ces deux manières de manifester sa neutralité ont leurs mérites respectifs. La neutralité exclusive renforce non pas tant l'impartialité des services publics que l'apparence de celle-ci, mais cette apparence peut favoriser l'acceptation de son autorité par les citoyens qui y sont soumis. Elle symbolise également l'obligation pour les personnes représentant l'État de mettre à distance leurs convictions personnelles dans l'exercice de leur mission. A l'inverse, la neutralité inclusive permet aux membres de minorités de se sentir reconnus et acceptés par l'État comme membres à part entière de la société. Elle favorise notamment l'insertion socioprofessionnelle de ceux-ci, tout en banalisant les signes convictionnels.

De plus, l'État est lui-même un concept aux contours peu clairs. L'exigence de neutralité ne doit pas prendre la même forme lorsqu'elle s'applique au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif ou au pouvoir judicaire. Elle ne doit pas non plus avoir nécessairement les mêmes implications pour la personne du juge, du fonctionnaire ou du parlementaire. Le fait d'être en position d'autorité, voire en contact avec le public, peut aussi avoir son importance. A mon sens, la neutralité exclusive doit être d'autant plus exigée que l'État prend la forme d'une autorité personnelle exercée publiquement. Le juge en est probablement l'archétype. Pour les fonctionnaires n'exerçant pas d'autorité personnelle, a fortiori s'ils n'ont pas de contact avec le public, la neutralité inclusive me paraît devoir être privilégiée. Enfin, la personne du parlementaire pose particulièrement question. Un parlementaire représente la Nation. Celle-ci est plurielle et diverse, mais certainement pas neutre. Interdire la présence de signes convictionnels dans les parlements romprait avec la neutralité inclusive privilégiée en Belgique[7]. Aujourd'hui, le signe

---

contrairement aux besoins spécifiques, sont des opinions dont chacun serait responsable et dont il devrait assumer les conséquences. Certains auteurs toutefois n'hésiteront pas à souligner qu'il s'agit de convictions fortes, constitutives de l'identité d'un individu et largement déterminées par son contexte social, non d'une opinion personnelle dont on pourrait aisément changer. Sur cette question, voir notamment le rapport BOUCHARD-TAYLOR : H. BOUCHARD, C. TAYLOR, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation. Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliés aux différences culturelles*, Montréal, Archives nationales du Québec, 2008.

[7] Sur cette question, je renvoie à l'analyse que j'ai faite du débat généré par l'entrée au parlement bruxellois de Mahinur ÖZDEMIR suite aux élections régionales de 2009 : L. DE BRIEY,

convictionnel le plus ostensible au sein des parlements est d'ailleurs le nom du CD&V : *Christen-Democratisch en Vlaams*.

Le choix entre les deux types de neutralité peut dépendre aussi d'éléments contextuels. Dans une société où l'impartialité des pouvoirs publics semble mise à mal par des représentants de l'État, renforcer l'exclusivité de la neutralité s'impose. La neutralité exclusive peut également être privilégiée lorsque cela s'avère être la seule solution pour protéger des personnes de la pression de leur communauté – par exemple, pour protéger des femmes d'origine musulmane d'injonctions à porter le foulard à l'école ou sur leur lieu de travail, alors qu'elles ne le souhaitent pas. Un tel recours à la neutralité exclusive est toutefois au mieux un moindre mal. Dans la mesure du possible, la réponse adéquate à une telle situation ne devrait pas consister dans une exclusivité contraignante pour les personnes qui subissent de telles pressions, mais dans le rappel des principes de base des droits et libertés individuelles auprès des ceux qui les oppriment. Une telle stratégie est en outre à double tranchant. Elle sera vécue comme discriminante par les femmes qui souhaitent librement porter le foulard et attisera le sentiment de rejet éprouvé par des membres de la communauté musulmane – au risque de favoriser une instrumentalisation des convictions religieuses par des groupes radicalisés. Dans une société où l'inclusion des minorités culturelle est difficile et où les discriminations à l'emploi sont nombreuses, la généralisation de la neutralité exclusive pourrait ainsi s'avérer contreproductive.

3. Neutralité et autonomie collective

Au-delà de ces multiples distinctions, le concept de neutralité pose une autre difficulté : celle de son objet. Par rapport à quoi, l'État doit-il être neutre ? Les philosophes parlent classiquement de neutralité axiologique, c'est-à-dire de neutralité par rapport aux valeurs. Pourtant, la Commission parlementaire mise en place en 2016 suite aux différentes propositions de loi visant à inscrire la neutralité ou la laïcité dans la Constitution avait un double cahier des charges. Elle devait en même temps réfléchir à la pertinence d'une inscription de la neutralité de l'État et à celle d'une affirmation de valeurs communes. Cela peut sembler paradoxal. L'État doit-il être neutre ou doit-il incarner des valeurs communes ? La contradiction n'est toutefois qu'apparente. La neutralité ne peut être absolue. Personne ne

---

« Le foulard de la parlementaire. Républicanisme critique ou criticisme républicain », *Revue philosophique de Louvain*, tome 109, 2011, n°4, p. 697-721.

souhaite que l'État fasse preuve de neutralité à l'égard de convictions racistes par exemple. Cela soulève néanmoins une difficulté importante. Comment définir ces valeurs communes sans être accusé de manquer de neutralité par ceux qui ne se reconnaîtraient pas dans ces valeurs ?

La solution préconisée par le libéralisme politique[8] au problème ainsi soulevé consiste à distinguer les valeurs relatives au juste et celles relatives au bien. Les premières définiraient la manière dont les droits et les ressources doivent être réparties au sein de la société ; les secondes, l'usage qu'il serait souhaitable de faire de ces droits et ressources. L'État devrait assurer le respect des premières et demeurer neutre par rapport aux secondes. Cette solution, si elle est largement répandue dans la littérature philosophique, est néanmoins discutée de plus en plus fortement. Elle se heurte en effet à une double limite. Premièrement, la manière dont on interprète les valeurs de justice s'avère dans les faits fortement dépendante des conceptions du bien que l'on juge légitime. Si la question des principes constitutifs d'une société juste est effectivement différente de celle de la définition de la vie bonne, il semble impossible d'y répondre séparément. La dépénalisation de la consommation de drogues douces, celle de l'euthanasie, l'instauration d'un service citoyen, les dispositifs favorisant la conciliation vie privée-vie professionnelle, etc., sont autant d'exemples de débats qui ne concernent pas que la justice sociale, mais portent également sur des enjeux relevant de conceptions de la vie bonne. Il en est de même de nombreux points des programmes scolaires, du degré de subventionnement du secteur non-marchand, du choix de nombreux investissements publics. Même la fiscalité ne se réduit pas à un enjeu de redistribution, mais a également une portée incitative en décourageant les comportements sur lesquels elle pèse plus fortement. La fiscalité transforme ainsi en prix les valeurs d'une société. Taxer davantage le travail que la consommation, par exemple, est caractéristique d'une société considérant que la satisfaction des consommateurs prime sur la valorisation du travail. S'entendre sur l'égalité homme-femme, pour prendre un dernier exemple, ne nous dit pas encore si celle-ci impose d'interdire le port du foulard parce que celui-ci serait un signe de soumission de la femme ou si, au contraire,

[8] Le libéralisme politique est la tradition philosophique dominante dans les débats académiques depuis près d'un demi-siècle et la publication de l'ouvrage de référence de John RALWS, *Theory of justice*. Il ne s'agit pas de la doctrine défendue par les partis politiques dits libéraux. Depuis une trentaine d'année, la plupart des partis socialistes ou apparentés sont d'ailleurs largement devenus, d'un point de vue philosophique, des partis libéraux de gauche. Sur cette question, je renvoie notamment à mon essai L. DE BRIEY, *Le sens du politique. Essai sur l'humanisme démocratique*, Wavre, Mardaga, 2009.

l'interdiction du port du foulard serait discriminatoire à l'égard des femmes tant, à tout le moins, que le port de la barbe n'est pas également interdit. Le risque est important que chacun juge neutre ses propres valeurs, de la même manière que chacun a l'impression de parler sans accent.

La deuxième limite est plus fondamentale encore. Le modèle libéral repose sur une conception réductrice de l'État comme étant caractérisé par le monopole de la violence légitime et dont la fonction serait d'assurer une juste coexistence des libertés individuelles. La dimension de puissance publique écrase ainsi complètement la seconde dimension de l'État, celle davantage mise en avant par le républicanisme, qui considère l'État avant tout comme le lieu où, à travers la délibération publique, se forme et s'énonce la volonté collective. Bref, pour le dire de manière imagée, l'État est-il d'abord les forces de police s'assurant du respect de la loi ou les représentants politiques prenant position sur une question de société ?

A ces deux visages de l'État correspondent deux formes différentes de légitimité. La légitimité de la puissance publique dépend de son efficacité à assurer le respect des principes de justice de manière impartiale. En cela, il est essentiel qu'elle fasse preuve de neutralité à l'égard du pluralisme des conceptions du bien. A l'inverse, la légitimé de l'État comme lieu d'exercice de l'autonomie collective dépend de sa capacité à assurer la cohésion sociale autour de valeurs partagées. Les citoyens doivent pouvoir se reconnaître dans les valeurs affirmées par l'État. Dans nos sociétés pluralistes, cela semble toutefois relever de la gageure. Comment éviter que ces valeurs soi-disant partagées ne s'avèrent toujours qu'être celle de la majorité ou du groupe historiquement dominant ?

Le danger est effectivement important. Il l'est d'autant plus si l'on conçoit ces valeurs comme un socle qui ne pourrait être remis en question et dont la reconnaissance serait un préalable à toute forme d'intégration sociale. Si les membres de la culture majoritaire considèrent que les valeurs communes sont celles qui sont historiquement les leurs, ils succombent au communautarisme qu'ils sont généralement les premiers à contester. Une telle conception des valeurs communes serait en effet en contradiction avec la neutralité fondationnelle évoquée ci-dessus. C'est précisément le piège qu'il importe d'éviter. Or, j'ai l'impression qu'il ne l'a été ni en France lors du

débat sur l'identité nationale il y a une dizaine d'années[9], ni au Québec lorsque le Parti québécois a voulu imposer une charte des valeurs[10]. Dans une société pluraliste, les valeurs communes ne peuvent pas être un socle permanent. Elles doivent être un horizon qui ne cesse de se déplacer au cours du temps et la redéfinition de ces valeurs doit être ouverte à l'apport des groupes minoritaires. L'affirmation de valeurs par l'État n'est légitime que si chacun a la conviction qu'il peut participer effectivement à leur construction. Elles doivent décrire la société que l'on veut construire en commun, non un héritage que l'on voudrait préserver. La cohésion sociale dépend en effet de notre capacité à donner un même avenir à des personnes se référant à des traditions historiques diverses.

Un deuxième écueil me paraît devoir également être évité : celui de la transformation systématique de valeurs en normes. Une norme, qu'elle soit sociale, morale ou juridique, est une prescription d'un comportement déterminé dont il est dès lors possible de vérifier le respect. Une valeur, par contre, est un idéal vers lequel on tend ou une qualité dont on s'efforce de faire preuve[11]. Il est par conséquent toujours possible de se conformer davantage à une valeur puisque celle-ci n'est jamais pleinement réalisée. Vouloir imposer le respect d'une valeur requiert dès lors de transformer celle-ci en une norme déterminant une réalisation minimale de la valeur. Il n'y a cependant pas de nécessité logique d'imposer un strict respect des valeurs affirmées collectivement plutôt que de se contenter de les promouvoir. Au contraire, dans une société pluraliste, les valeurs communes ne seront toujours que partiellement partagées. Il y a lieu, dès lors, de réfléchir à deux fois avant de les transformer en normes – *a fortiori* en

---

[9] Un débat sur l'identité nationale a été lancé en France en 2009 par le Ministre de l'intégration et de l'identité nationale Eric BESSON. Le débat a rapidement tourné à la polémique autour des questions d'immigration et d'islam. Pour une synthèse de ce débat, voir P. MARCHAND, P. RATINAUD, *Etre français aujourd'hui : Les mots du "grand débat" sur l'identité nationale*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 2012.

[10] Le Gouvernement du Québec a proposé en 2013 le projet de loi 60 controversé dont l'intitulé était « Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement ». Les opposants à la Charte lui reprochèrent notamment son traitement asymétrique des valeurs québécoises traditionnelles par rapport à celles des minorités issues d'une immigration plus récente. La chute du Gouvernement Marois en 2014 a conduit à l'abandon du projet. Une loi sur la laïcité de l'État a toutefois été votée en juin 2019. Cette loi qui interdit le port de signes religieux par des fonctionnaires en position d'autorité coercitive et les enseignants des écoles publiques fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour suprême.

[11] Sur la distinction entre normes et valeurs, voir J.-M. FERRY, *Valeurs et normes. La question de l'éthique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012.

normes constitutionnelles – et de les rendre contraignantes sous peine de mettre à mal la liberté de conscience.

A vrai dire, il ne s'agit pas d'une décision binaire. Ce n'est pas la même chose de sanctionner pénalement certains comportements que de taxer ceux-ci ou que d'utiliser des fonds publics pour financer des campagnes de sensibilisation. Le recours à la contrainte n'est justifié que si elle est proportionnelle à l'objectif visé et nécessaire à la réalisation de celui-ci – ce qui implique, selon moi, que ce sont essentiellement les valeurs exprimant une conception de la juste répartition des libertés qui doivent être déclinées en normes contraignantes. Dès que possible par contre, l'affirmation de valeurs communes ne devrait pas prendre la forme de normes contraignantes. Les dispositifs permettant à la fois d'affirmer des valeurs sans les imposer sont d'ailleurs multiples. Je citerai par exemple le recours à des normes supplétives. En choisissant quel régime matrimonial s'impose par défaut, la collectivité peut affirmer une préférence sans pour autant l'imposer. La mise en œuvre déjà évoquée d'accommodements raisonnables peut aussi permettre à l'État d'affirmer certaines valeurs, limitant ainsi sa neutralité législative, tout en respectant par contre la neutralité des conséquences. L'État peut également manifester des valeurs au travers des actions qu'ils posent lorsqu'il n'est pas en position de puissance publique, mais qu'il constitue un agent parmi d'autres. Pensons par exemple aux choix des fournisseurs des institutions ou des administrations, ainsi qu'à la politique d'investissements d'un fonds souverain. Un autre exemple sur lequel j'ai travaillé est celui de l'extension du mariage aux couples de même sexe[12]. A la différence d'un contrat de vie commune qui est simplement enregistré par un notaire, le mariage s'accompagne d'une reconnaissance de l'union par l'État au nom de la société. Le fait d'avoir choisi d'élargir le mariage aux couples de même sexe, plutôt que de supprimer le mariage hétérosexuel et de se contenter de contrats de vie commune, peut être interprété comme une volonté collective de maintenir, sous une forme renouvelée, la reconnaissance symbolique de la valeur d'engagement et d'exclusivité propre au couple.

4. Conclusion

[12] Voir L. DE BRIEY, J. PITSEYS, « L'homoparentalité et la fonction du droit », *Revue philosophique de Louvain*, tome 105, 2007, n°1-2, p. 77-106.

Je conclurai en synthétisant mon propos et en tirant les conclusions pour la question de l'inscription dans la Constitution de la neutralité ou de la laïcité.

Je crois que l'inscription dans la Constitution de la laïcité risquerait d'être mal comprise. Je pourrais comprendre qu'elle soit motivée par la volonté de rappeler à certains mouvements intégristes l'indépendance des institutions politiques par rapport à tout fondement religieux, mais je doute que de tels mouvements soient sensibles à un rappel de ce qui est déjà une évidence constitutionnelle. L'inscription de la laïcité dans la Constitution, indépendamment de l'intention qui l'aurait motivée, serait bien plus probablement comprise comme se référant à la laïcité militante et comme un rejet des convictions religieuses sincères de nombreux Belges.

L'inscription de la neutralité ne veut par elle-même rien dire tant le terme peut recouvrir des idées totalement différentes. La neutralité de l'État n'est pas absolue et elle ne doit pas toujours s'exprimer de la même manière. Il faudrait en tout cas éviter que l'inscription de la neutralité dans la Constitution conduise à la généralisation d'une conception spécifique de la neutralité à l'ensemble des fonctions de l'État, alors que le même principe doit être décliné de manière différente selon ces fonctions.

Quant à l'inscription d'un ensemble de valeurs communes dans la Constitution, de deux choses l'une : soit celles-ci se réduisent essentiellement aux droits et libertés et elles me paraissent déjà présentes dans la Constitution et les Chartes internationales ; soit il s'agit d'un ensemble plus large de valeurs exprimant des conceptions particulières de la vie bonne et une telle inscription me semblerait donner l'impression de chercher à figer quelque chose qui doit demeurer en évolution permanente. Cette inscription n'aurait en outre d'effectivité que moyennant une transformation pour le moins discutable de ces valeurs en normes.

Cela ne signifie cependant pas que toute affirmation politique de valeurs soit illégitime. L'État ne peut être réduit ni à la seule figure de la puissance publique, ni à celle de l'affirmation de la volonté collective. Il est les deux et il doit constamment trouver un équilibre entre ces deux dimensions complémentaires[13]. Cette dualité explique également que la légitimité de l'État ne peut reposer sur un seul principe, mais requiert au

[13] Cette dualité était d'ailleurs implicitement reflétée dans le mandat de la Commission parlementaire de 2016 déjà évoquée et qui l'invitait à s'intéresser à la fois à la pertinence d'une inscription de la neutralité de l'État dans la Constitution et à celle d'une affirmation de valeurs communes.

contraire d'articuler l'exigence d'impartialité et de neutralité, d'une part, et celle de l'exercice de l'autonomie collective, d'autre part. J'ai essayé d'esquisser à travers cette contribution un chemin en ce sens :

1. La neutralité fondationnelle me semble pouvoir être respectée dès lors que les valeurs collectives ne fondent pas le débat démocratique, mais en sont l'expression. De ce point de vue, une constitutionnalisation de ces valeurs leur offre un statut spécifique qui ne me semble pouvoir convenir qu'à un noyau extrêmement restreint de valeurs, essentiellement celles qui fondent les droits et libertés individuelles.

2. Plus l'État prend la figure de la puissance publique, plus il importe qu'il respecte la neutralité des intentions et des justifications à l'égard des convictions, pour peu toutefois que celles-ci soient jugées conformes aux normes et valeurs exprimant la conception de la justice sociale. Face à des mouvements radicaux, l'enjeu n'est dès lors pas tant de réaffirmer la neutralité de l'État que de rappeler que celle-ci est conditionnée aux respects des droits et libertés fondamentales. Plus particulièrement, je ne crois pas que la lutte contre le radicalisme islamique passera par une plus grande neutralité de l'État, mais bien par une sécularisation progressive de l'Islam. Il importe ainsi de favoriser l'essor des courants au sein de l'Islam qui sont respectueux de la primauté de la démocratie et de l'État de droit sur le religieux. C'est à l'aune de cet objectif notamment que les arbitrages entre neutralité exclusive et neutralité inclusive doivent être faits. Il ne faudrait en tout cas pas qu'un renforcement de l'exclusivité de la neutralité conduise à un désinvestissement de l'État par rapport aux enjeux convictionnels. Par la reconnaissance des cultes qu'elle induit, la neutralité inclusive favorise une régulation de leur financement et un contrôle des formations religieuses. Vouloir supprimer tout enseignement de la religion dans le cadre scolaire au nom de la neutralité exclusive me semblerait par exemple inadéquat. Un enseignement convictionnel régulé par l'État paraît en effet constituer un outil de lutte contre le radicalisme dont il serait malheureux de se priver.
   Le choix de la neutralité inclusive ou de celle exclusive doit en outre être différencié selon les multiples formes que peut prendre l'État. La neutralité inclusive a, de manière générale, l'avantage de permettre à la pluralité des conceptions de se reconnaître dans l'administration et les services publics, alors que les effets de la neutralité exclusive sont potentiellement discriminatoires. La

neutralité exclusive devrait néanmoins être privilégiée lorsqu'une personne seule, ou un nombre réduit de personnes, incarne la puissance publique. Je pense en particulier aux Cours et tribunaux. Des éléments contextuels peuvent également justifier le recours à un type de neutralité plutôt qu'à l'autre. Par définition, une telle justification est circonstancielle, le contexte ayant vocation à changer. Les textes prescrivant pour cette raison un type spécifique de neutralité devraient par conséquent pouvoir être adaptés aisément. Un argument contextuel ne constitue donc pas une base adéquate pour une réforme constitutionnelle.

3. Lorsque l'État est avant tout le lieu de formalisation et d'institutionnalisation de la volonté collective, il ne peut respecter la neutralité des intentions et des justifications sans se condamner à l'aphasie. Faire société, ce n'est pas simplement assurer la coexistence pacifique d'individus et de communautés sur un même territoire. C'est s'efforcer également de s'entendre sur un projet collectif, tout en ayant conscience que l'irréductible pluralité des modes de vie rendra vain tout consensus. Dès lors, plus ce projet est riche en valeurs, plus il devrait s'accompagner de dispositifs dérogatoires pour les personnes ne se reconnaissant pas dans ces valeurs afin de viser une relative neutralité des effets.
   Dans l'hypothèse où un législateur déciderait d'affirmer un ensemble large de valeurs, je ne pourrais donc que l'inviter à le faire sous une forme qui évite de rendre celles-ci trop contraignantes. Si s'entendre sur des valeurs communes est un signe de cohésion sociale, imposer ces valeurs risque par contre de renforcer les tensions sociales.