

Bernard BERTOSSA
Enquêteur

Rapport d'enquête
relatif aux rapports de service
entre M. Hani RAMADAN
et l'Etat de Genève

Genève, le 13 décembre 2002
BB/lga

En exécution du mandat confié par le département de l'instruction publique (ci-après : DIP) et confirmé par le Conseil d'Etat, le soussigné a conduit une enquête aux fins de déterminer s'il existe un motif objectivement fondé de mettre fin aux rapports de service liant l'Etat de Genève à M. Hani RAMADAN, actuellement enseignant au cycle d'orientation de la Golette (ci-après : CO de la Golette).

Le présent rapport a pour objet de mettre en évidence les faits pertinents, d'exposer la situation juridique applicable et de donner un avis sur la question à résoudre.

I - EN FAIT

1. Né à Genève le 2 juin 1959, M. Hani RAMADAN est d'origine pakistanaise. On imagine qu'à l'instar de ses frères et de sa sœur, il est élevé dans le strict respect d'un islamisme scrupuleux et militant. Le père Said RAMADAN est en effet le gendre de Hassan AL BANNA, fondateur de la confrérie des Frères musulmans. Il avait été son secrétaire personnel, jusqu'à l'assassinat de Hassan AL BANNA en 1949. Il avait poursuivi l'œuvre de ce dernier et, après avoir été contraint de quitter l'Egypte, s'était établi à Genève où, en 1961, il avait fondé le Centre islamique dont il sera question plus loin¹.

2. M. Hani RAMADAN effectue toute sa scolarité obligatoire, puis ses études dans les écoles publiques du canton.

Entré à l'université de Genève, il obtient une licence en lettres en octobre 1981 (pièce n° 136²), une licence en philosophie en 1983 (pièce n° 186) et une licence en arabe et en islamologie en 1984 (pièces n° 186 et 311).

En mars 1990, la même université lui décerne le titre de docteur ès lettres et philosophie (pièce n° 135).

Marié, M. Hani RAMADAN est le père de trois enfants nés entre 1990 et 1996 (pièce n° 141).

En 1983, il acquiert la nationalité suisse et genevoise, par naturalisation (pièce n° 137).

3. Dès 1981, M. Hani RAMADAN enseigne le français au CO de la Golette. D'abord remplaçant, il obtient un poste régulier puis, par arrêté du Conseil d'Etat en date du 1^{er} septembre 1987, il est nommé à la fonction de maître dans l'enseignement secondaire (pièce n° 133). M. Hani RAMADAN enseigne dans plusieurs classes soit entre 70 et 80 élèves au total (pièce n° 367).

Même s'il est parfois jugé trop "sévère" (pièces n° 376 et 378), ce maître est généralement apprécié de ses élèves (pièces n° 373, 391, 395, 417, 424, 439 et 441).

Ni son comportement en classe, ni la qualité de son enseignement n'ont jamais donné

¹ Infra ch. I.6 et I.7.

² Les chiffres cités entre parenthèses renvoient aux pièces du dossier de l'enquête.

lieu à quelque critique ou reproche de la part de sa hiérarchie ou de ses collègues (pièces n° 366, 387, 391, 393, 426 et 439).

Sa relation avec ces derniers est généralement jugée correcte, sous réserve des conflits qui seront évoqués plus loin³.

4. Le CO de la Golette est fréquenté par 750 élèves environ, dont seule la moitié est de nationalité suisse (pièce n° 367).

Le pourcentage d'adolescents issus de familles musulmanes est important et peut atteindre jusqu'à la moitié de l'effectif de certaines classes (pièces n° 367 et 451).

Le cycle d'orientation a pour mission de dispenser un enseignement de culture générale durant les trois dernières années de la scolarité obligatoire (art. 52 et 53 de la loi sur l'instruction publique; ci-après : LIP).

5. Dès les années 80, M. Hani RAMADAN s'engage activement et publiquement dans la défense de ses convictions religieuses, fondées sur une foi irréductible dans les valeurs et les préceptes de l'Islam.

Il donne de nombreuses conférences, notamment en France où il est un orateur apprécié des milieux musulmans⁴. Ses interventions sont enregistrées sur cassettes et largement diffusées, en France comme en Suisse (pièces n° 188 et 211).

Depuis la création, en 1999, d'un site "internet" du Centre islamique de Genève (ci-après : CIG), M. Hani RAMADAN contribue largement à l'alimenter par des articles ou par la reproduction des sermons⁵ dont il est l'auteur⁶.

Il publie de nombreux textes et ouvrages sur l'Islam et sa doctrine (pièces n° 252 à 264), participe à des colloques consacrés à l'islamologie et obtient d'ailleurs des congés à cette fin (pièces n° 51 à 60, 100 à 116, 118 à 120), participe à des forums (pièces n° 93 à 99) ou représente encore l'Islam à l'occasion de rencontres interreligieuses (pièces n° 40 à 49).

M. Hani RAMADAN déploie également beaucoup d'énergie à intervenir dans la presse locale, que ce soit par des lettres de lecteur ou sous la forme d'interviews, étant précisé que, depuis 1995, il met régulièrement en avant sa double qualité de directeur du CIG et d'enseignant au DIP (p. ex. pièces n° 248 à 251, 420, 421, 468, 469 et 494).

³ Infra ch. I.10. et I.11.

⁴ Jeanne-Hélène KALTENBACH et Michèle TRIBALAT, "La République et l'Islam", Paris 2002, p. 247.

⁵ Infra ch. I.7.

⁶ Sur l'importance de ce site, son contenu et les contributions de M. Hani RAMADAN, voir l'ouvrage de Jeanne-Hélène KALTENBACH et Michèle TRIBALAT, déjà cité et partiellement reproduit sous pièces n° 267 ss. A noter que si M. Hani RAMADAN désapprouve les motivations des auteurs de cet ouvrage et en critique certaines sources, il ne conteste pas l'exactitude des références relatives à ses propres interventions (pièces n° 457 et 458).

6. En 1995 en effet, au décès de son père Said, M. Hani RAMADAN lui succède à la fonction de directeur général du CIG ⁷.

A teneur de ses statuts (pièce n° 299 = 337), le CIG entend se "consacrer au service de Dieu" et "faire face au matérialisme athée", sans se laisser cependant "entraîner dans la moindre controverse de nature politique" (art. 3).

Le CIG entretient une mosquée à l'intention "de la communauté musulmane résidant à Genève et des visiteurs musulmans". Il pourvoit aux besoins des étudiants et des réfugiés musulmans en Suisse, comme à l'éducation religieuse des enfants musulmans, tout en développant également, à l'intention de la même communauté religieuse, des activités de nature sociale ou culturelle (art. 4).

Le directeur général du CIG "est l'organe suprême d'exécution, chargé de contrôler et de diriger les activités de l'institution". Il détient le pouvoir de désigner le personnel nécessaire au fonctionnement du centre et de prendre toute mesure nécessaire à l'"exécution des résolutions" ou à la "mise en œuvre des plans et des projets" du CIG (art. 18).

7. Le CIG ne réunit que 20 membres cotisants, mais ses activités concernent régulièrement près de 500 personnes (pièce n° 397).

M. Hani RAMADAN exerce sa fonction à titre bénévole. Il y consacre 7 à 8 heures par semaine, ainsi que 2 à 3 week-ends par mois (pièce n° 188).

Outre la gestion administrative de l'institution et ses contributions au site "internet" dont il a déjà été question ⁸, M. Hani RAMADAN dirige fréquemment la prière de vendredi et y prononce des sermons (pièce n° 188). Il procède également aux mariages religieux des membres de la communauté (pièce n° 397).

C'est le lieu de préciser que M. Hani RAMADAN n'a pas la qualité d'"imam officiel" (pièces n° 188 et 342). Cette fonction n'a toutefois pas été repourvue, auprès de la mosquée du CIG, depuis 1997 et les démarches entreprises en vue de désigner un nouvel imam se limitent à la période du ramadan (pièce n° 343).

A noter enfin qu'à l'extérieur du CIG, M. Hani RAMADAN est souvent considéré comme l'imam de cette communauté (pièces n° 491 et 501 ⁹).

8. Dès 1994 au moins, M. Hani RAMADAN s'engage publiquement sur des thèmes plus politiques.

En mars de cette année-là, il organise et dirige, avec d'autres responsables musulmans, une manifestation de soutien à leurs coreligionnaires de Bosnie victimes,

⁷ Sur les liens entre M. Hani RAMADAN et son père, voir notamment l'article produit sous pièce n° 211. La vie et l'engagement de Said RAMADAN au service de la cause musulmane sont également décrits dans l'article sur "Les frères musulmans" produit sous pièces n° 294 ss.

⁸ Supra ch. I.5.

⁹ Il est intéressant de signaler que dans l'ouvrage collectif "Les musulmans et l'ordre juridique suisse", Fribourg 2002, auquel le propre frère de M. Hani RAMADAN a participé, ce dernier est présenté comme l'imam actuel du CIG. Voir à ce propos la contribution de Marcel HEINIGER, *Muslimen und Musliminnen in der Schweiz, ein statistischer Überblick*, p. 16.

selon les propos rapportés par la presse, de "la lâcheté et de la veulerie des occidentaux". Une prière publique avait précédé un discours de M. Hani RAMADAN dont la presse estimait qu'il avait "parfois glissé sur le terrain du prosélytisme" (pièce n° 117).

9. Le 1^{er} février 1997, M. Hani RAMADAN se voit notifier, par le Ministère de l'intérieur, une décision de refus d'admission sur le territoire français. L'autorité française estime que le précité est une "personnalité importante du mouvement islamiste européen", qu'il entretient des liens soutenus avec l'Union des organisations islamistes de France (U.O.I.F.), que cette association a des sympathies pour le "mouvement palestinien Hamas" et qu'en "considération ... de la montée en puissance des groupes fondamentalistes" en France et des "attentats meurtriers" dont ce pays avait été récemment le théâtre, la présence de M. Hani RAMADAN en France constitue un danger pour l'ordre public.

Sur recours de l'intéressé, le Tribunal administratif de Lyon, par arrêt du 10 mai 2001, annule la mesure pour un motif de forme (pièces n° 326 à 336).

En juillet 1999, M. Hani RAMADAN s'est vu pareillement refuser l'accès au territoire égyptien (pièce n° 330).

10. En 1991, M. Hani RAMADAN publie un ouvrage intitulé "La femme en Islam", qui sera réédité en 1996 (pièces n° 186 et 217). S'appuyant sur ses convictions religieuses, il y décrit le rôle de la femme en des termes qu'une partie de ses collègues, spécialement des enseignantes, jugent discriminatoires à leur égard.

Les thèses de cet ouvrage étant au demeurant répétées à certaines occasions, dans la presse locale, il s'ensuit une certaine animosité, au sein du corps enseignant du CO de la Golette, envers leur collègue musulman (pièces n° 366, 369, 371 et 419).

Cette ambiance explique les incidents qui vont se produire en 1998.

11. Le 7 mai 1998, l'hebdomadaire romand "L'Hebdo" consacre une dizaine de pages aux musulmans en Suisse. Dans un article intitulé "Le modèle européen des frères Ramadan", le journaliste fait référence à l'ouvrage de M. Hani RAMADAN "La femme en Islam"¹⁰, déclare que l'auteur y affirme la "prééminence" des hommes sur les femmes et que, par ailleurs, il "justifie la polygamie" (pièce n° 204).

Cette publication déclenche une réaction immédiate chez les collègues de M. Hani RAMADAN. A l'initiative de trois enseignantes du CO de la Golette un courrier signé par une cinquantaine de professeurs de ce collège est adressé à la présidente du DIP, avec copie à la presse (pièces n° 80 à 92). Cette démarche reçoit aussitôt le soutien d'un nombre encore supérieur de maîtres du CO de Bois-Caran (pièce n° 84). La presse fait écho à cette pétition (pièce n° 467), qui proteste contre les opinions exprimées par M. Hani RAMADAN et s'interroge sur leur compatibilité avec son statut d'enseignant. La tension devient vive au sein du collège (pièces n° 366, 369, 387 et 389).

12. M. Hani RAMADAN réagit en affirmant tout d'abord que sa pensée a été trahie par le journaliste : il fait publier une rectification (pièce n° 9).

¹⁰ Supra ch. I.10.

Simultanément, il s'adresse à ses collègues, par voie de circulaire (pièce n° 8), se plaignant de ne pas avoir été interpellé directement avant qu'une publicité ne soit donnée à la initiative dirigée contre lui.

Il emploie un ton agressif pour formuler les mêmes griefs auprès de l'une des initiatrices de la démarche (pièces n° 371 et 419).

Ayant eu vent des protestations de leurs maîtres et craignant que M. Hani RAMADAN ne fasse l'objet d'une sanction, des élèves font circuler parmi eux une pétition de soutien à M. Hani RAMADAN, affirmant que celui-ci "est un professeur extraordinaire qui sait faire la différence entre la vie professionnelle et ses idées" (pièce n° 206).

L'intéressé est tenu au courant de la démarche, mais cette dernière n'aura apparemment pas d'autre suite (pièce n° 424).

13. La hiérarchie du DIP réagit en convoquant M. Hani RAMADAN et en lui rappelant son devoir de réserve (pièce n° 73). Un document émanant du secrétariat général du DIP, fixant la mission de l'école publique et ses principes de fonctionnement est remis à l'intéressé (pièces n° 77 et 190).

Par un courrier du 26 juin 1998, la cheffe du DIP rappelle à M. Hani RAMADAN que l'école publique genevoise est soumise aux principes de démocratie, de laïcité et de neutralité politique et religieuse. L'enseignant est enjoint de faire en sorte que ses propos ou ses écrits ne nuisent pas à ces principes (pièce n° 5). Aucune sanction disciplinaire n'est prononcée à la suite de ces incidents.

14. A l'automne 2000, M. Hani RAMADAN requiert du département de justice et police et des transports (ci-après : DJPT; aujourd'hui département de justice, police et sécurité, ci-après : DJPS) l'autorisation d'organiser à Genève une manifestation de protestation contre la politique israélienne et de soutien au peuple palestinien (pièce n° 235).

L'autorisation est délivrée à la condition formelle qu'aucune séance de prière ou "à caractère religieux" ne soit tenue à cette occasion (pièce n° 231).

La manifestation se tient le 6 octobre 2000. Elle est dirigée par M. Hani RAMADAN et par l'imam de la Grande mosquée de Genève, autre communauté musulmane du canton (pièce n° 186).

Les manifestants sont invités à la prière et M. Hani RAMADAN prononce un sermon au cours duquel il lance un appel à la "djihad", ce qui engendre une nouvelle polémique dans les médias (pièces n° 227, 229 et 230).

15. M. Hani RAMADAN réagit en se plaignant à nouveau que ses propos ont été trahis par la presse. Il explique en substance que son appel à la "djihad" n'impliquait nulle incitation à la violence mais se limitait, dans le contexte particulier, à mobiliser l'aide humanitaire en faveur des palestiniens persécutés (pièces n° 11, 61 et 229).

Une amende est infligée aux organisateurs de la manifestation, pour avoir enfreint l'interdiction d'accomplir une cérémonie culturelle en public (pièces n° 186 et 226).

Alors même qu'il s'étonne de la sanction car, selon lui, il avait agi impunément à de précédentes occasions de même nature (pièces n° 226, 305, 306 et 312), M. Hani RAMADAN renonce à s'opposer à l'amende infligée.

16. Cet événement ne semble avoir déclenché aucune réaction notable au sein du CO de la Golette.

La direction du DIP décide en revanche d'intervenir, estimant que le comportement prêté à son enseignant viole les obligations qui lui ont été pourtant rappelées deux ans plus tôt¹¹.

M. Hani RAMADAN s'explique à la faveur d'un courrier adressé à la présidente du DIP (pièces n° 11 et 61), puis au cours d'un entretien avec la secrétaire générale du DIP.

Cette dernière lui ayant confirmé, par courrier du 8 décembre 2000 (pièce n° 16), que son comportement n'était pas compatible avec ses devoirs de fonction, M. Hani RAMADAN réplique le 22 décembre suivant (pièce n° 18) pour contester cette appréciation et affirmer n'avoir commis aucune faute. Il n'y aura pas de suite à cette correspondance.

17. Le 10 septembre 2002, le quotidien français "Le Monde" publie un article signé par M. Hani RAMADAN sous le titre "La charia incomprise" (pièce n° 33).

Le même texte est publié sur le site "internet" du CIG, assorti de quelques notes de bas de page que le quotidien précité n'a pas reprises (pièce n° 37).

L'auteur entend réagir contre les protestations véhémentes qui, en occident, ont suivi la condamnation à mort, par lapidation, de deux femmes nigérianes. Sans remettre en cause le principe même d'une telle sanction effectivement prévue par la charia, M. Hani RAMADAN s'attache à démontrer que la lapidation n'est pas si cruelle qu'on l'imagine, que les conditions de son prononcé sont telles que la sanction est "pratiquement irréalisable" et qu'elle ne peut enfin être appliquée que dans une société "où sont protégées les normes et les valeurs islamiques". La lapidation aurait "donc surtout une valeur dissuasive".

Poursuivant sa démonstration, M. Hani RAMADAN évoque le problème du sida. Il soutient que – mises à part les "erreurs de transfusion sanguines" - les infections dues à ce virus sont la conséquence de comportements "déviant", au nombre desquels figurent les relations extraconjugales ou homosexuelles, ainsi que la consommation de drogue. De tels comportements étant interdits par Dieu, c'est donc la transgression des injonctions divines qui est à l'origine de l'infection. L'auteur poursuit cependant que, quelle que soit la cause de cette dernière, le malade infecté a droit à la compassion et au soutien de la communauté.

M. Hani RAMADAN termine en répétant le credo découlant de sa foi musulmane et selon lequel il est nécessaire "en tout temps et en tout lieu, de revenir à la loi divine".

18. Relayés quelques jours plus tard par la presse locale, ces propos enclenchent une polémique sans précédent, à laquelle les médias donnent un très large écho (pièces n° 211, 212, 284, 289, 290, 313, 317, 319, 320, 322, 325, 470, 472, 488 à 492 et 495).

M. Hani RAMADAN réagit à nouveau en accusant la presse locale d'avoir répercuté ses propos en en trahissant le sens ou en les tronquant de telle manière que sa pensée a été travestie (pièces n° 321 et 323).

¹¹ Supra ch. I.13.

19. Le 11 octobre 2002, M. Hani RAMADAN est convoqué par le secrétaire général du DIP. Il est informé qu'en raison des propos tenus dans le quotidien français et du caractère récidiviste de son comportement, la rupture des rapports de service est envisagée, qu'une enquête est ouverte à cette fin et qu'une mesure d'éloignement est ordonnée avec effet immédiat (pièce n° 19).

Le même jour, le Conseil d'Etat confirme ces décisions, les voies de recours étant indiquées à l'intéressé (pièce n° 26).

20. Ce nouvel incident ranime les discussions au sein du CO de la Golette. Dans leur écrasante majorité, les enseignants désapprouvent les positions prises par M. Hani RAMADAN, mais aucune démarche n'est entreprise à ce niveau (pièces n° 366, 369 et 412).

Des associations d'enseignants, de parents ou encore des groupements militant dans la lutte contre le sida réagissent fortement, fustigeant les propos de M. Hani RAMADAN et posant à nouveau la question de la compatibilité de son attitude et de ses opinions avec sa fonction d'enseignant (pièces n° 283, 285 à 287, 318, 373, 389, 415 et 495).

A l'opposé, une pétition portant une soixantaine de signatures de parents d'élèves, recueillies par un ami et coreligionnaire de M. Hani RAMADAN (pièces n° 426, 427 et 473) apporte son soutien à l'enseignant. Il en va de même d'un communiqué rédigé au nom d'une vingtaine de communautés musulmanes de Suisse ou de France voisine (pièce n° 486).

21. Quant aux élèves du CO de la Golette, ces événements ne les ont guère mobilisés. A l'annonce de la suspension de leur maître, certains ont été surpris ou ont manifesté leurs regrets face à une telle mesure. Après quelques jours d'effervescence due à une présence médiatique indésirée et suite aux explications fournies par le corps enseignant, le calme est revenu au sein du collège (pièces n° 389, 393 et 417).

22. Par décision du DIP du 14 octobre 2002, confirmée le 16 octobre 2002 par le Conseil d'Etat et précisée le 18 octobre suivant, le soussigné s'est vu confier la mission d'examiner les effets du comportement de M. Hani RAMADAN sur son "fonctionnement d'enseignant et sur le fonctionnement de l'école en général", ainsi que d'étudier la compatibilité entre la fonction d'enseignant et les propos et actions conduites par le précité dans le cadre de ses autres activités, notamment à la tête du CIG (pièces n° 1, 30 et 32).

23. M. Hani RAMADAN a pu être assisté d'un conseil.

Il a eu accès à toutes les pièces du dossier de l'enquête.

Il a été procédé à son audition.

Les témoins cités par le DIP et par M. Hani RAMADAN ont été entendus en contradictoire et les parties ont pu déposer les pièces et les écritures de leur choix.

En fin de procédure, le DIP persiste à soutenir que le comportement de M. Hani RAMADAN justifie la résiliation des rapports de service.

M. Hani RAMADAN conclut au contraire à l'annulation de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre et à sa réintégration immédiate dans sa fonction.

II – DROIT ET DISCUSSION

1. A teneur de l'art. 129A, al. 1 et 2 LIP, la résiliation des rapports de service liant l'Etat de Genève à un membre du corps enseignant peut intervenir en cas d'inadéquation des prestations du fonctionnaire, d'incapacité de ce dernier à remplir les exigences du poste ou encore de son inaptitude à observer les devoirs généraux de sa fonction.

L'art. 130, al. 1, let. d LIP ouvre la voie au licenciement, voire à la révocation immédiate, en cas d'infraction intentionnelle ou par négligence aux devoirs de service.

La capacité scientifique et intellectuelle de M. Hani RAMADAN à assumer l'enseignement dont il a la charge, pas plus que son aptitude à se comporter, au sein du collège, d'une manière conforme aux exigences de son poste, ne sont ici en cause.

La question à résoudre est donc celle de savoir si, en raison des faits retenus plus avant, le précité serait inapte à "observer les devoirs généraux" de la fonction dont il est investi ou aurait commis une infraction à ses "devoirs de service".

2. Les "devoirs généraux" ou les "devoirs de service" qui s'imposent aux enseignants sont évoqués au titre V. LIP, complété par les art. 20 ss du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant¹².

Sous l'angle qui intéresse la présente cause, ces normes se limitent à énoncer les principes généraux habituellement admis dans le statut de la fonction publique, soit l'obligation de *dignité* et l'obligation de *fidélité* envers l'Etat employeur¹³.

S'y ajoute toutefois le devoir de *laïcité* (art. 120, al. 2 LIP), dont on verra qu'il joue un rôle déterminant en l'espèce.

3. Le devoir de *dignité* impose à l'agent public l'adoption d'une attitude digne de la confiance et du respect qu'il doit inspirer tant à son employeur qu'aux citoyens.

Il est admis que ce devoir est violé si le fonctionnaire se rend coupable d'une infraction pénalement punissable - ou s'il incite à la commission d'une telle infraction - qui dénote une attitude incompatible avec sa fonction¹⁴.

En l'espèce, une poursuite pénale a été engagée à l'encontre de M. Hani RAMADAN à la suite des propos tenus dans l'article publié par "Le Monde"¹⁵ (pièce n° 380). L'infraction visée est celle de provocation publique au crime (pièce n° 380).

¹² RSG B 5 10.04.

¹³ Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., pp. 632 ss, n° 3092 ss; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. III, pp. 229 ss, n° 5.3.3.

¹⁴ ATF 101 Ia 172 = JdT 1977 I 162, cons. 6; KNAPP, op. cit., n° 3093; MOOR, op. cit., n° 5.3.3.2.

¹⁵ Supra, ch. I.17.

Il n'est pas nécessaire d'attendre l'issue de cette poursuite, tant il apparaît d'emblée que l'infraction visée n'est pas réalisée en l'espèce.

L'art. 259 CP punit "celui qui aura provoqué publiquement à un crime" ou "à un délit impliquant la violence contre autrui ou contre des biens".

Doctrine et jurisprudence ¹⁶ s'accordent à admettre que la provocation n'est réalisée que si l'auteur, avec une certaine insistance, cherche à pousser les destinataires de son message à commettre un crime ou un délit violent.

Or l'opinion exprimée par M. Hani RAMADAN, dans l'article incriminé, au sujet de la lapidation ¹⁷, ne peut être considéré comme entrant dans cette définition. L'auteur n'incite pas le lecteur à lapider l'homme ou la femme adultère. Il justifie certes le prononcé d'une telle peine, mais dans le contexte de la loi islamique et sans que son propos ne puisse être, de bonne foi, interprété comme une incitation à procéder de la même manière dans nos pays non musulmans.

En l'absence d'autre infraction pouvant entrer en considération ou d'autre grief relevant du devoir de dignité, on doit constater qu'aucune violation ne peut être retenue à cet égard à la charge de M. Hani RAMADAN.

4. Le devoir de *fidélité* impose à l'agent public de se comporter de manière conforme à l'intérêt de l'Etat et de s'abstenir en conséquence de tout ce qui est contraire à cet intérêt ¹⁸. Savoir si, par ses prises de position publiques controversées, M. Hani RAMADAN a violé ce devoir et peut être sanctionné à ce titre suppose d'examiner préalablement si la garantie de la liberté d'expression ou celle de la liberté religieuse ne font pas obstacle, par principe, à toute sanction liée à leur exercice.

En l'occurrence, M. Hani RAMADAN fonde ses prises de position sur des convictions et des principes de nature exclusivement religieuse. Il invoque la parole et la jurisprudence divines, telles qu'elles sont rapportées par le Coran ¹⁹.

La liberté religieuse impliquant la faculté de faire état publiquement de ses convictions, c'est sous cet angle qu'il convient de répondre à la question posée.

- a) Dans son arrêt du 12 novembre 1997 dit "du foulard islamique" ²⁰, le Tribunal fédéral a clairement énoncé les principes applicables :

¹⁶ Bernard CORBOZ, Les infractions en droit suisse, vol. II, pp. 250 ss, ad art. 259 CP, n° 1 et 7; ATF 111 IV 151 = JdT 1985 IV 147; voir aussi, sur la notion de "provocation" au sens de l'art. 276 CP : ATF 99 IV 92 = JdT 1974 IV 50.

¹⁷ C'est le seul passage qui pourrait ici entrer en considération.

¹⁸ KNAPP, op. cit., n° 3096; MOOR, op. cit., n° 5.3.3.1.

¹⁹ M. Hani RAMADAN ne cesse d'insister sur le fait que ses prises de position sont exclusivement dictées par sa religion et par la "loi révélée", soit par le Coran (pièce n° 472). Pour les musulmans, le Coran est le livre saint qui révèle la parole de Dieu (Anne-Marie DELCAMBRE, L'Islam, Paris 2001, pp. 12 ss).

²⁰ ATF 123 I 296 = SJ 1998 p. 173.

- la liberté religieuse, soit plus précisément la liberté de conscience et de croyance, est garantie par les art. 9 CEDH et 49 Cst. (cons. 2 b. aa.);
- cette liberté comprend la faculté de faire état publiquement de ses convictions, mais il est admissible de limiter cette possibilité - qui ne fait pas partie du noyau intangible de la liberté religieuse - à la condition que les limites reposent sur une base légale suffisante, qu'elles correspondent à un intérêt public prépondérant et que le principe de la proportionnalité soit respecté (cons. 2 b. cc.);
- compte tenu du rapport de puissance publique spécial auquel ils sont soumis, les fonctionnaires peuvent se voir imposer des limites spécifiques, liées à leur statut (cons. 3).

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à laquelle M. Hani RAMADAN fait référence pour sa défense, ne dit rien de différent. Elle ajoute même (cons. 60) que, compte tenu des responsabilités particulières qui sont les leurs, les enseignants peuvent légitimement se voir imposer, en dehors de l'école, une attitude compatible avec leur statut²¹.

- b) A Genève, les art. 164 ss Cst. gen., 6 et 120, al. 2 LIP constituent une base légale suffisante pour imposer aux enseignants des restrictions dans l'expression de leurs convictions ou de leur appartenance religieuses²².
- c) Il existe un intérêt public incontestable à la préservation du principe de neutralité de l'école publique en matière religieuse et à faire en sorte que les élèves, comme leurs parents, puissent compter sur le respect de ce principe par celles et ceux qui sont en charge de l'enseignement.

Or le comportement de M. Hani RAMADAN n'offre pas une telle garantie. En effet :

- S'il est constant que le précité s'abstient de faire état de ses convictions religieuses directement devant ses élèves, la publicité qu'il donne à ses prises de position et les remous que celles-ci provoquent régulièrement dans le public, dûment relayés par les médias, laissent peu de place à la discrétion.
- Comme le démontrent de manière saisissante les événements survenus en 1998²³ ou ceux qui ont suivi la récente publication de l'article du "Monde"²⁴, l'expression par M. Hani RAMADAN de ses convictions religieuses, sur des thèmes sensibles, entraîne des controverses auxquelles les élèves,

²¹ ACEDH Vogt c/ Allemagne du 26.9.95 (pièces n° 502 ss). A noter que l'obligation d'observer une certaine réserve ou d'adopter un certain comportement en dehors de l'activité scolaire proprement dite est généralement admise (Jörg Paul MULLER, Grundrechte in der Schweiz, 3^e éd., p. 233).

²² ATF 123 I 296, cons. 3.

²³ Supra, ch. I. 11 et 12.

²⁴ Supra, ch. I. 17 à 21.

comme leurs parents ou encore les collègues du précité sont inévitablement mêlés²⁵.

- Il est vrai - comme M. Hani RAMADAN le relève à juste titre - que le "devoir de réserve" dont la violation lui est reprochée n'est pas défini de manière bien précise. Comme en témoignent cependant les courriers et documents remis à l'intéressé²⁶, le respect de ce devoir, interprété selon les principes rappelés ci-dessus, implique pour le moins qu'un enseignant s'abstienne de manifester publiquement, fût-ce au nom de sa foi, des opinions qui sont en contradiction formelle avec les objectifs de l'école publique qui l'emploie.
- Or M. Hani RAMADAN n'a guère respecté une telle "réserve". En effet :
 - Alors que tant la constitution (art. 8 Cst., art. 2A Cst. gen.) que la loi (art. 2A LIP) affirment le principe d'égalité entre homme et femme, M. Hani RAMADAN soutient des thèses qui, quoi qu'il en dise, consacrent une "prééminence" du premier sur la seconde, notamment au sein de la famille²⁷. Comme le Tribunal fédéral l'a relevé²⁸, l'obligation pour la femme musulmane de porter le voile ou le foulard n'est guère compatible avec le principe d'égalité²⁹. Il ne suffit pas enfin de prétendre que la femme peut s'opposer à la polygamie pour assurer une égalité entre les sexes. Celle-ci supposerait en effet que la polyandrie soit admise dans les mêmes termes, ce qui n'est évidemment pas retenu par le Coran³⁰.
 - Alors que la loi assigne à l'école le devoir d'enseigner le respect d'autrui (art. 4 et 6 LIP), M. Hani RAMADAN jette l'opprobre sur des catégories entières d'êtres humains, rassemblés dans une définition commune de

²⁵ M. Hani RAMADAN admet d'ailleurs lui-même que sa "présence dans les médias" exerce une influence sur la vie du collège.

²⁶ Pièces n° 5, 16 et 190 notamment.

²⁷ Pour qui comprend le véritable sens des mots, l'ouvrage de M. Hani RAMADAN "La femme en Islam" (pièce n° 217) trahit fort bien, sous un paternalisme parfois affligeant, le sens profond de la pensée du précité. La femme n'a pas les mêmes droits que l'homme, mais des droits "correspondant à ses devoirs" (p. 20), lesquels sont différents et inférieurs à ceux des hommes. "Par nature", la femme devrait se consacrer au foyer et aux enfants, la famille restant sous la "direction" de l'homme, qui décide après avoir "consulté" la femme (pièce n° 21). Le chapitre consacré à la polygamie est proprement désarmant. En résumé, il serait préférable que l'homme ait plusieurs femmes, ce qui lui éviterait de commettre l'adultère et lui permettrait de continuer à procréer après la ménopause de son épouse la plus âgée (pp. 29 ss, not. 33 et 35).

²⁸ ATF 123 I 296 cons. 4 b. cc.

²⁹ A noter que M. Hani RAMADAN a fait campagne contre l'interdiction du "foulard" (pièces n° 248 et 250) ou en faveur du "voile" (pièces n° 249 et 251), au nom des préceptes coraniques édictés au VII^e siècle et, selon lui, intangibles (voir "La femme en Islam", pp. 51 ss).

³⁰ Même si le droit musulman limite le nombre des épouses, fait obligation à l'homme de subvenir à leur entretien et d'être équitable avec elles (Anne-Marie DELCAMBRE, op. cit., p. 20), une telle pluralité de conjoints n'est pas offerte à la femme alors même que, pour le moins, l'argument tiré de l'"adultère" vaudrait aussi pour elle.

"fornicateurs" ou "déviant" ³¹. Cette condamnation simplificatrice véhicule un message manichéen sur des comportements qui, s'ils sont proscrits par le Coran, ne le sont pas - ou plus - par la loi républicaine ³².

- o Alors que, comme déjà rappelé, les principes de séparation entre l'Eglise et l'Etat et de neutralité confessionnelle de ce dernier sont clairement inscrits dans la constitution et dans la loi, M. Hani RAMADAN professe la prévalence de la "loi divine". Que cette opinion soit conforme aux conceptions de la religion musulmane ³³ ne change rien au fait qu'elle heurte de front les principes laïques et républicains qui prévalent dans ce canton.
- o Sachant enfin que M. Hani RAMADAN est en charge d'un enseignement qui a notamment pour objectif "l'acquisition de méthodes de pensée et d'analyse, l'ouverture au champ littéraire et la formation à une culture" (pièces n° 303 ss), on peut se demander sérieusement si les messages que le précité véhicule publiquement ne contredisent pas ces objectifs. Par l'interprétation rigide de règles édictées au VII^e siècle ³⁴ et leur application sans nuance à des faits de société vécus au XXI^e, M. Hani RAMADAN donne en effet l'exemple d'une "fermeture" d'esprit plutôt que d'une "ouverture" conforme aux objectifs de son enseignement.

Pour l'ensemble de ces raisons, la violation du devoir de fidélité qui s'applique à M. Hani RAMADAN pourrait être retenue sans arbitraire.

- d) La répétition, à un rythme désormais bisannuel, des esclandres provoqués par les manifestations publiques des croyances religieuses de M. Hani RAMADAN, leur réitération malgré des mises en garde qui, certes, n'avaient pas valeur de sanctions, mais n'en constituaient pas moins des rappels marqués au respect des valeurs de l'école publique, conduisent à considérer qu'une résiliation des rapports de service ne violerait pas le principe de la proportionnalité.

On voit mal en effet le précité, qui persiste à considérer que son engagement dans la défense de sa foi n'a rien d'incompatible avec son statut d'enseignant, soit capable de s'amender et de faire preuve à l'avenir d'une réserve ou d'une discrétion conforme aux exigences qui viennent d'être rappelées.

³¹ L'article publié dans "Le Monde" (pièce n° 33) définit ainsi ceux qui entretiennent des relations extraconjugales, les homosexuels et les consommateurs de stupéfiants. Seules les victimes du sida en raison d'une "erreur de transfusion" échapperaient à la condamnation. Que faut-il penser alors de ceux qui ont été contaminés à l'occasion de relations sexuelles imposées (viol par exemple) ou dans le sein de leur mère ?

³² S'il est vrai que la consommation de stupéfiants est encore punissable, la transgression de la règle n'est pas assortie de la peine de mort, fût-elle ordonnée par Dieu.

³³ L'idée même de laïcité de l'Etat ou de l'école est étrangère à la pensée islamique traditionnelle (Anne-Marie DELCAMBRE, op. cit. p. 63), ce qui explique que M. Hani RAMADAN y soit fondamentalement opposé (Jeanne-Hélène KALTENBACH et Michèle TRIBALAT, op. cit., p. 20) et qu'il considère le "projet laïque" comme un "appauvrissement" (pièce n° 494).

³⁴ Mahomet, le prophète, est décédé en 632.

5. La *neutralité religieuse* de l'Etat constitue un principe de rang constitutionnel, même s'il n'est pas inscrit comme tel dans la constitution ³⁵.

La mise en œuvre de ce principe dans le domaine de l'enseignement emporte les conséquences suivantes :

- a) L'enseignement public doit être laïque, c'est-à-dire dépourvu de toute orientation confessionnelle, comme d'ailleurs de toute hostilité envers les convictions religieuses.
- b) Le respect du principe de laïcité de l'école n'impose pas l'interdiction de confier des fonctions d'enseignants à des ecclésiastiques ³⁶, mais le contraire est également vrai, en ce sens que la loi peut interdire l'accès des ecclésiastiques à des fonctions dans l'école publique, à la seule condition que l'égalité de traitement soit alors garantie entre toutes les religions ³⁷.

Cette condition est respectée à Genève par l'art. 120, al. 2 LIP qui, réserve étant faite pour l'enseignement universitaire, stipule que les fonctionnaires de l'instruction publique doivent être laïques.

- c) Le statut de "laïque" devant être reconnu à toute personne qui n'est pas "ecclésiastique", il convient de définir cette dernière notion.

Est un ecclésiastique celui ou celle qui, au sein d'une communauté religieuse organisée de manière durable, jouit d'une position particulière dans le domaine spirituel. Il n'est pas nécessaire que cette fonction soit exclusive de toute autre activité, ni qu'elle soit subordonnée à la réussite d'un examen ou à la consécration d'une hiérarchie supérieure ³⁸.

Les prêtres de l'église catholique ou les pasteurs de l'église protestante répondent à cette définition, mais la règle s'étend à toutes les religions, lesquelles doivent être traitées de la même manière ³⁹.

- d) Contrairement aux églises précitées, la religion musulmane n'est pas organisée de manière hiérarchisée. Elle n'opère pas non plus de distinctions entre laïques et

³⁵ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 232 n° 451; THURER/AUBERT/MULLER, Droit constitutionnel suisse, p. 716 n° 31; François BELLANGER, La liberté religieuse, FJS n° 53 p. 13.

³⁶ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 462.

³⁷ Jean-François AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, vol. II, p. 908 n° 2020; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, p. 269 n° 645. Jusqu'à sa récente révision, la constitution fédérale interdisait d'ailleurs l'accès au parlement à des ecclésiastiques. L'incompatibilité n'a été levée qu'en raison de sa contradiction avec le droit de tout citoyen d'être élu et d'être élu (René RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, p. 263), argument qui ne vaut pas pour la fonction publique.

³⁸ Malek BUFFAT, Les incompatibilités, thèse Lausanne 1987, pp. 177-178; Etienne GRISSEL in Commentaire de la constitution fédérale de la Suisse, ad. art. 75 n° 26 ss; HANGARTNER/KLEY, op. cit., n° 641.

³⁹ Cla Reto FAMOS, Die öffentlichrechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgeleichheitsprinzips, thèse Saint-Gall 1999, p. 87 i.f.

ecclésiastiques. Il n'y a pas de sacerdoce en Islam et chaque communauté désigne celui qu'elle reconnaîtra comme son "imam", soit celui qui sera son guide juridique et religieux ⁴⁰.

Or si M. Hani RAMADAN n'est pas "officiellement" ⁴¹ reconnu comme "imam", il résulte des faits rappelés plus hauts ⁴² que le précité en assume effectivement le rôle au sein de la communauté religieuse du CIG. Ses pouvoirs de directeur général lui confèrent un ascendant majeur dans la conduite de la communauté. Il dirige la prière et prononce les sermons lors des cérémonies du vendredi, tâches qui relèvent clairement du rôle de l'"imam" ⁴³. Il célèbre, à l'instar d'un prêtre ou d'un pasteur, les mariages religieux ⁴⁴.

- e) M. Hani RAMADAN exerce ainsi, de fait, une fonction d'ecclésiastique incompatible avec le devoir de laïcité prévu à l'art. 120, al. 2 LIP.

Cette situation est d'autant moins tolérable que l'intéressé n'hésite pas à se prévaloir publiquement de sa double qualité de directeur d'une communauté religieuse et d'enseignant ⁴⁵. Eu égard à la publicité régulièrement accordée à ses prises de position de nature religieuse, le principe de neutralité confessionnelle et de laïcité de l'école publique n'est plus respecté.

* _ * _ * _ * _ * _ * _ * _ * _

⁴⁰ Anne-Marie DELCAMBRE, op. cit., p. 16 en haut; Mohammed ARKOUN, L'Islam, Paris 1992, pp. 117 et 118.

⁴¹ Compte tenu de l'absence de hiérarchie au sein de la religion musulmane, on se demande d'ailleurs de qui cette officialité aurait pu être tenue.

⁴² Supra, ch. I. 7.

⁴³ Souleymane Bachir DIAGNE, 100 mots pour dire l'Islam, Paris 2001, pp. 43 et 84; Eva DE VITRAY-MEYEROVITCH, La prière en Islam, Paris 1998, pp. 101-102.

⁴⁴ Le mariage religieux entre également dans la compétence de l'imam (S. OSMAN, Ehe und Familie im Islam, in Les Musulmans et l'ordre juridique suisse, pp. 366-367). A noter que M. Hani RAMADAN considère ce mariage religieux comme nécessaire (Petra BLEISCH BOUZAR, Christlich-muslimische Ehen - Islamisches Recht und dessen Interpretation in der Schweiz, in Les musulmans et l'ordre juridique suisse, p. 383).

⁴⁵ Voir pièces visées supra ch. I. 5.

III – CONCLUSIONS

Compte tenu du double mandat reçu tant du DIP que du Conseil d'Etat, la présente procédure vaut aussi bien comme enquête interne au sens de l'art. 129A, al. 4 LIP que comme enquête administrative au sens de l'art. 130, al. 2 de la même loi.

Des faits établis et des principes applicables, il ressort, selon l'avis de l'enquêteur :

1. que M. Hani RAMADAN exerce de fait des fonctions ecclésiastiques incompatibles avec le devoir de laïcité prescrit par l'art. 120, al. 2 LIP;
2. qu'en soutenant publiquement, à répétées reprises, des opinions clairement opposées aux valeurs que l'école publique a pour mission de défendre et de transmettre, M. Hani RAMADAN a manqué à son devoir de fidélité.

Si le Conseil d'Etat partage cet avis, il peut mettre fin aux rapports de service de l'enseignant concerné, soit en application de l'art. 129A, al. 3 LIP, soit en application de l'art. 130, al. 1, let. d, ch. 6 LIP.

Une révocation immédiate au sens du ch. 7 de cette dernière disposition paraîtrait en revanche excessive.

Le présent rapport est remis ce jour au Conseil d'Etat, accompagné du dossier de l'enquête.

Copies du rapport sont adressées au DIP et à M. Hani RAMADAN, soit pour eux à leurs conseils, ainsi qu'à Monsieur Stéphane ESPOSITO, juge d'instruction.

Bernard BERTOSSA
enquêteur

Genève, le 13 décembre 2002