



MIGRATION POLICY GROUP

**COMMUNITY ACTION PROGRAMME TO COMBAT  
DISCRIMINATION**

European Group of non-governmental experts  
in the field of combating discrimination on the grounds of religion or belief  
2004

**Rapport de synthèse relatif aux signes d'appartenance religieuse dans  
quinze pays de l'Union européenne**

Emmanuelle Bribosia, Isabelle Chopin, Isabelle Rorive  
Juillet 2004

## ***I. INTRODUCTION***

Le port ou l'affichage de signes religieux avait déjà, par le passé, suscité un débat de société et soulevé des problèmes juridiques dans plusieurs pays européens. La controverse a été particulièrement présente en Allemagne, en Belgique et en France. Dans le domaine de l'éducation et de l'emploi, c'est principalement le port du voile islamique qui a occupé le devant de l'actualité. Les événements du 11 septembre 2001 et le climat d'islamophobie qui en a résulté ont accentué cette focalisation. Les récentes tensions autour du foulard islamique en France et les discussions qui s'en sont suivies, tant au sein de la société civile que devant les assemblées législatives, se sont exportées dans de nombreux autres pays.

En 2000, deux directives européennes visant à promouvoir l'égalité de traitement et à lutter contre les discriminations ont été adoptées. La première couvre les différences de traitement fondées sur la race et l'origine ethnique dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale, de l'éducation et des services (directive 2000/43/CE). La seconde vise notamment les discriminations fondées sur la religion et les convictions dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle exclusivement (directive 2000/78/CE). Aujourd'hui, certains juristes s'interrogent sur la conformité de l'interdiction du port ou de l'affichage des signes religieux avec le principe de non-discrimination contenu dans ces directives et les autres droits et libertés fondamentales pertinents, comme la liberté de conscience et de religion.

Une réponse ne peut certes être donnée sans considérer les différences nationales. Historiquement, les Etats de l'Union ont des relations spécifiques avec les différents cultes. Certains possèdent des législations particulières, d'autres des traditions fortes et bien établies. Par ailleurs, la position des différentes Eglises est loin d'être uniforme dans les pays de l'Union. Certains, comme la France, prônent une laïcité sans concessions et d'autres entretiennent des liens privilégiés avec certains cultes ou ont institué une Eglise d'Etat. De plus, les pays de l'Union européenne sont de tradition chrétienne, et cette empreinte est encore très visible dans le Sud de l'Europe notamment, avec une prédominance des Eglises catholique ou orthodoxe.

Il est indéniable que la discussion relative aux signes religieux comporte d'importantes implications sur nos sociétés actuelles. Bien qu'elle se soit cristallisée dans les domaines de l'éducation et de l'emploi, elle remet également en cause certaines politiques et principes plus généraux. Sont, en effet, concernées des questions fondamentales comme la liberté de religion, la tolérance, les droits des enfants, les relations entre les Eglises et l'Etat, la neutralité de l'Etat, les droits et l'émancipation des femmes, les identités religieuses, les relations inter-religieuses ou interculturelles et l'intégration.

Cette étude replace tout d'abord la thématique des signes religieux dans le contexte national de chacun des quinze pays membres de l'Union européenne au 30 avril 2004 (point II). Le contexte juridique dans lequel se situe le port ou l'affichage de signes religieux est ensuite examiné, tant au niveau européen (Conseil de l'Europe et Union européenne) qu'au niveau national (point III).

## ***II. CONTEXTE SOCIOLOGIQUE***

Au vu des traditions spécifiques des quinze pays membres de l'Union européenne étudiés dans ce rapport, il est opportun d'examiner les relations entre les Etats et les différentes Eglises ainsi que les contours de la liberté de culte et la composition religieuse de ces pays (point A). Il s'agira ensuite de considérer l'existence ou non d'une réelle problématique au niveau national, la perception du débat français dans les autres pays, les prises de position officielles des autorités religieuses ainsi que le processus de consultation et l'engagement des différents acteurs (point B).

## A. Topographie religieuse des Etats

### 1. Le statut des différentes Eglises

Dans la grande majorité des Etats, la liberté de tous les cultes (ou encore liberté religieuse ou de conscience) est une liberté fondamentale inscrite et garantie dans la Constitution ou les principaux textes législatifs nationaux.

La **France** et les **Pays-Bas** apparaissent comme les deux pays de l'Union européenne les plus laïques. La neutralité y est très affirmée et les Eglises n'interviennent pas publiquement dans la sphère politique. Analyser, sur le plan sociologique ou juridique, les relations entre les Eglises et l'Etat dans le contexte français est impossible sans une forte référence à la Révolution et à l'histoire de la République. Tant la liberté de conscience que l'exercice des cultes ont été assurés par le Concordat de 1801 consacrant le retrait de l'Eglise catholique des affaires de l'Etat et la loi de 1905 mettant fin à l'hégémonie religieuse et au Concordat. La laïcité, inscrite dans la Constitution, est l'un des principes fondateurs de la République française et s'entend comme la neutralité de l'Etat vis-à-vis du religieux et la neutralité du religieux vis-à-vis de l'Etat. En France, le statut des Eglises est régi, d'une part, par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association en vertu de laquelle les Eglises peuvent se constituer en association culturelle et, d'autre part, par la loi de 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Selon cette dernière, la République ne reconnaît aucun culte, dans la ligne des prescrits du Concordat qui posait déjà le principe d'égalité des cultes. Aux Pays-Bas, depuis la Constitution de 1983, les convictions religieuses et non religieuses sont mises sur le même pied. Par ailleurs, en vertu d'un accord conclu la même année, les salaires et les pensions des dignitaires religieux ne sont plus pris en charge par l'Etat. Cette volonté de séparer davantage l'Eglise et l'Etat va de pair avec la recherche d'une égalité plus effective entre les Eglises et les associations religieuses.

La séparation des Eglises et de l'Etat est consacrée dans plusieurs pays de l'Union européenne, avec des aménagements spécifiques propres à la situation nationale. Bien souvent, bien qu'il n'y ait plus de référence constitutionnelle à une Eglise d'Etat ou à une religion dominante, certains cultes restent néanmoins *de facto* plus influents dans la société ou bénéficient d'une position ou d'un statut privilégiés. En **Allemagne**, la Constitution sépare les Eglises de l'Etat et établit le principe de neutralité de l'Etat. Ce concept, qui n'est pas affirmé de manière explicite, découle de différentes normes constitutionnelles relatives à la liberté religieuse et à la séparation des Eglises et de l'Etat. Développé par la Cour constitutionnelle, il se définit par référence à une approche « ouverte » de la neutralité, encore appelée neutralité tolérante. Les Eglises catholiques et protestantes jouent toutefois un rôle extrêmement important dans la société allemande, tant sur le plan politique par l'intermédiaire des prises de position de leurs représentants, que social, notamment dans l'organisation des hôpitaux ou des crèches. Elles sont également un employeur important.

De même en **Autriche**, Etat laïc avec une séparation stricte de l'Eglise et de l'Etat, l'Eglise catholique romaine est clairement le pouvoir religieux dominant et constitue un employeur essentiel. Par ailleurs, l'Etat autrichien supporte totalement le coût financier des professeurs des écoles catholiques privées. Les lois de 1874 sur la reconnaissance des Eglises et celle de 1998 sur le statut des communautés religieuses confessionnelles régissent le statut juridique des organisations religieuses qui sont divisées en trois catégories : les sociétés religieuses officiellement reconnues, les communautés confessionnelles religieuses et les associations. Une loi sur l'islam de 1912 garantit aux musulmans l'autonomie et le droit d'exercer leur culte.

Quant à la **Belgique**, si la séparation entre les Eglises et l'Etat résulte d'un principe constitutionnel, elle n'est pas totalement stricte puisque l'on parle de neutralité bienveillante de l'Etat envers les Eglises. La Constitution interdit l'intervention de l'Etat dans la nomination des ministres du culte, mais l'Etat accorde des subventions aux cultes reconnus (catholique, islamique, protestant, orthodoxe, juif, anglican) ainsi qu'aux communautés philosophiques non-confessionnelles.

La Constitution **espagnole**, qui proclame la séparation de l'Eglise et de l'Etat, reconnaît néanmoins les intérêts communs de l'Etat et des Eglises et prévoit l'établissement d'accords de coopération afin de régler le sort de ces intérêts. L'Eglise catholique possède un statut particulier régi par quatre accords internationaux signés avec le Saint-Siège lui accordant certains privilèges. La loi sur la liberté religieuse de 1980 règle le sort des Eglises non catholiques et les divise en trois catégories : les cultes ayant signé un accord de coopération avec l'Etat (la Fédération des entités religieuses évangéliques, la Fédération des communautés juives et la Commission islamique d'Espagne), les cultes enregistrés n'ayant pas signé d'accord de coopération avec l'Etat et les cultes non enregistrés.

En **Finlande**, bien qu'il n'y ait plus de lien formel entre l'Eglise luthérienne évangélique finlandaise et l'Etat, cette dernière est toujours favorisée et peut percevoir un impôt. La récente loi sur la liberté religieuse (2003) définit les critères auxquels il faut répondre pour prétendre au statut de communauté religieuse. En effet, toutes les communautés religieuses ne se sont pas enregistrées comme telles et certaines congrégations pentecôtistes se sont enregistrées comme associations.

La Constitution **irlandaise** de 1937 stipulait la reconnaissance par l'Etat de la position spéciale de la sainte Eglise catholique apostolique et romaine comme le gardien de la foi professée par la grande majorité des citoyens. Cependant, la Constitution reconnaissait également l'existence de l'Eglise d'Irlande, des Eglises presbytérienne et méthodiste, des congrégations juives et d'autres cultes existant en Irlande au moment de l'adoption de la Constitution. Ces différentes sections ont été supprimées de la Constitution par référendum en 1972 et cette dernière ne fait plus référence à aucune religion.

Le système juridique **italien** a quant à lui été longuement et fortement marqué par la primauté de l'Eglise catholique romaine et, si le système actuel ne reconnaît plus l'existence d'une religion d'Etat, elle bénéficiait d'une reconnaissance explicite dans la Constitution de 1948 qui laissait la réglementation des relations avec les autres religions à des accords spécifiques. En l'absence de ces accords, c'est la loi dite des « cultes tolérés » de 1929 qui s'est appliquée. Ces accords spécifiques ont toutefois été approuvés par le parlement en 1984 pour un certain nombre de cultes et ont été complétés pour satisfaire aux besoins des principaux groupes religieux (comme, par exemple, l'abattage rituel ou le respect du *Sabbat* pour les juifs). En

raison d'obstacles principalement d'ordre politique, il n'existe pas encore d'accord avec la communauté musulmane. Les besoins de celle-ci (environ 1% de la population) pourraient cependant être couverts si la loi sur la liberté de religion, déposée au parlement, était adoptée. Toutefois, ainsi que l'indiquent les comptes rendus des débats, l'obstacle majeur résiderait dans l'incompatibilité présumée de la religion musulmane avec le système juridique italien.

Au **Luxembourg**, les relations entre les institutions religieuses et l'Etat sont basées sur le principe d'une indépendance réciproque, étant entendu que l'Etat procure une certaine protection aux groupes religieux. La reconnaissance officielle d'une religion passe par la signature d'une convention entre l'Etat et l'organe représentatif de cette religion. De telles conventions existent avec les principaux groupes religieux, sauf avec la communauté musulmane.

Quant à l'Eglise catholique **portugaise**, elle bénéficie d'un statut privilégié avec le Concordat entre le Vatican et la République portugaise signé en 1940 qui est actuellement révisé. La loi sur la liberté religieuse de 2003 (qui ne s'applique pas à l'Eglise catholique) étend à d'autres Eglises enregistrées certains de ces privilèges. Cependant, la loi étant encore récente, le processus d'enregistrement (notamment la reconnaissance et l'analyse détaillée des statuts) des Eglises est toujours en cours. Il n'est donc pas encore possible d'évaluer si cette loi permet aux autres religions de bénéficier des mêmes privilèges que ceux dont jouit aujourd'hui l'Eglise catholique. Il est cependant à craindre que le principe de séparation entre l'Eglise et l'Etat, constitutionnellement établi ne prenne un double sens selon qu'il s'agit de l'Eglise catholique ou des autres confessions.

Jusqu'en 2000, l'« Eglise de **Suède** » était encore l'Eglise d'Etat. Depuis la séparation entre le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel, son statut est celui d'une communauté religieuse comme les autres avec cependant un certain nombre de privilèges (notamment, pour le prélèvement d'impôts et l'organisation de cérémonies religieuses comme le mariage ou les enterrements). En tout état de cause, l'Eglise de Suède jouit encore d'une influence informelle évidente. Les autres groupes religieux peuvent s'organiser en associations ou solliciter leur enregistrement et leur reconnaissance officielle comme communauté religieuse, ce qui leur donne certains droits. Le gouvernement suédois a mis en place un Conseil pour les relations avec les communautés religieuses. Cet organe est purement consultatif et ne comprend que les communautés religieuses enregistrées.

Dans trois pays européens, des Eglises d'Etat existent encore aujourd'hui. Il s'agit du Danemark, de la Grèce et du Royaume Uni. Au **Royaume-Uni**, « l'Eglise anglicane d'Angleterre » bénéficie d'un statut tout à fait particulier puisqu'elle est la seule religion statutairement reconnue et que la Reine est placée à sa tête. Il s'ensuit notamment que des sièges sont réservés à l'Eglise d'Angleterre au sein de la *House of Lords (Lords Spiritual)*, deuxième Chambre du parlement. La voix de cette Eglise est donc considérée à ce point importante dans la société britannique pour lui accorder, en toute hypothèse, une place dans le processus législatif. Les autres Eglises ou associations religieuses sont mises sur le même pied que des associations privées ordinaires. Elles ne sont pas financées par l'Etat et ne sont pas susceptibles de se faire enregistrer en tant qu'Eglises.

En **Grèce**, l'Eglise grecque orthodoxe bénéficie d'un statut privilégié et est reconnue comme la religion prééminente. Forte d'environ 97% de membres, elle joue un rôle extrêmement influent dans la société grecque, avec une participation avérée dans la vie politique. Bien que la Constitution garantisse la liberté de conscience religieuse, les religions « non orthodoxes »

(notamment les autres chrétiens) doivent faire face à de nombreux obstacles administratifs pour la construction et l'établissement de leurs lieux de culte, par exemple, et à des restrictions juridiques portant sur la pratique de leur culte. Leurs membres sont souvent sujets à discrimination et sont victimes d'intolérance.

Enfin, au **Danemark**, l'article 4 de la Constitution reconnaît l'Eglise danoise nationale luthérienne évangélique comme l'Eglise nationale du Danemark (Eglise d'Etat), devant par conséquent être soutenue par l'Etat danois. Les droits des autres communautés religieuses ne sont pas réglementés et ce, contrairement à l'intention exprimée à l'article 69 de la Constitution. Les communautés religieuses peuvent être regroupées en quatre catégories : l'Eglise nationale du Danemark, les communautés religieuses reconnues, les communautés religieuses avec reconnaissance limitée et les communautés religieuses non reconnues. La reconnaissance d'une communauté religieuse lui accorde certains droits, comme celui de célébrer des cérémonies telles que le mariage avec un effet juridique en droit civil.

Malgré ces multiples dénominations, il est intéressant de constater que, même si la grande majorité des pays ont consacré la séparation de l'Eglise et de l'Etat (certains récemment), des liens très forts subsistent le plus souvent entre les anciennes « Eglises d'Etat » et les différents gouvernements et leur influence demeure indéniable.

## **2. Les données relatives à la composition religieuse**

Il est relativement difficile d'obtenir des statistiques ou des chiffres uniformes sur la répartition des religions au sein de la population, car la récolte de ces données est interdite dans certains pays. Au Danemark, par exemple, l'enregistrement de la religion des personnes est prohibé. Par ailleurs, ces données sont collectées de manière inégale, certaines provenant notamment de sondages ou d'enquêtes. En Autriche, c'est le recensement qui produit les données officielles. En Irlande également, avec les propositions suivantes : catholique romain, Eglise d'Irlande, presbytérien, méthodiste, musulman, et « autres ». Sous la catégorie « autres », les citoyens sont priés d'inscrire leur religion, ce qui explique des données très complètes concernant la composition religieuse du pays. En Finlande, des statistiques démographiques sont produites chaque année qui fournissent des données sur le pourcentage de la population appartenant aux catégories suivantes : Luthériens, Orthodoxes, autres, pas d'affiliation religieuse et « inconnu ». Aux Pays-Bas, des statistiques sur les convictions religieuses sont disponibles, mais elles sont limitées aux principales dénominations chrétiennes, à l'islam et à l'hindouisme. En Grèce, il n'y a pas de données officielles concernant les religions, mis à part la religion orthodoxe, mais uniquement des estimations. En Suède, les statistiques disponibles en matière de religion sont liées à l'enregistrement des communautés religieuses et doivent respecter certaines règles.

De plus, les données ne tiennent pas forcément compte de la pratique de la religion. En effet, que ce soit pour les chrétiens ou les musulmans par exemple, le pourcentage de personnes pratiquant effectivement le culte est très largement inférieur à celui des personnes recensées comme adhérant à telle ou telle religion. Une étude de l'INED de 1995 en France tenait toutefois compte de ce critère et mentionnait qu'un tiers des musulmans présumés se déclarait croyants et pratiquants.

Le nombre et parfois l'importance des mouvements laïcs ne se reflètent pas non plus de manière suffisante dans ces chiffres. Ainsi, bien que la France soit souvent citée comme

l'exemple type du pays laïc, il n'y existe pas ou très peu de mouvements laïcs en tant que tels. En Belgique, par contre, bien que 65% des enfants soient baptisés par l'Eglise catholique, la communauté laïque, forte d'un million et demi de membres, représente une force politique non négligeable (environ 15% de la population) ainsi qu'un réel mouvement de pensée. Le Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique a ainsi été reconnu comme porte-parole d'un « septième culte » et s'est vu octroyer des subventions publiques. De même, l'importance en nombre d'un culte ne reflète pas nécessairement le rôle qu'il joue au sein de la société. En Allemagne, la communauté juive bien qu'ayant augmenté ces dernières années, ne représente que 0,12% de la population. Cependant, ses représentants jouent un rôle moral et politique non négligeable. La communauté musulmane, supérieure en nombre (2%), joue un rôle moins important.

Il est aussi intéressant de constater la prédominance très nette de la chrétienté (Eglises catholique, protestante, anglicane, luthérienne, orthodoxe) dans les Etats de l'Union européenne. La majorité de ces Etats comprennent entre 62% et 96% de catholiques, ce qui est le cas dans les pays du Sud de l'Europe (Espagne 81%, Italie 96% et Portugal 80%) ainsi que l'Autriche (74%), la Belgique (65%), la France (62%), l'Irlande (88%) et le Luxembourg (65%). Les pays du Nord de l'Europe ainsi que la Grande Bretagne sont, en grande majorité, protestants. L'Allemagne et l'Irlande du Nord ont une répartition quasi-égale entre catholiques et protestants et la Grèce affiche une domination absolue des adhérents à la religion orthodoxe (97%).

Alors que le culte musulman est souvent le deuxième culte pratiqué dans les pays européens après les différents cultes chrétiens, la population musulmane reste proportionnellement peu nombreuse en Europe. Elle représente 0,12% de l'ensemble de la population au Portugal et va jusqu'à 6,4% en France. La population juive est largement minoritaire puisque les chiffres oscillent entre 0,01% et 0,1% dans tous les pays, à l'exception de la France où cette population atteint 1%.

## **B. L'existence d'un débat et son impact**

Les débats publics ainsi que la presse ont principalement commenté le port du foulard islamique (*hidjab*) à l'école et, dans une moindre mesure, dans le secteur de l'emploi. La thématique des signes religieux ne se limite toutefois pas au *hidjab*.

### **1. Les contours du débat au niveau national**

Il semble que le débat public et politique sur les symboles religieux ait été très présent en **Allemagne, Belgique** et **France**. Dans une moindre mesure, un débat public s'est développé au **Danemark**, en **Espagne**, en **Irlande**, au **Luxembourg**, aux **Pays-Bas**, en **Suède**, et au **Royaume-Uni**, tandis que dans les autres pays de l'Union européenne le débat n'a pas eu lieu ou s'est résumé à commenter la situation française (**Autriche, Finlande, Grèce, Italie** et **Portugal**). Il est indéniable que la discussion en **France** a influencé, non seulement les pays voisins, mais l'ensemble des pays de l'Union.

Le débat existe en **Allemagne** depuis plusieurs années et se concentre sur l'affichage de crucifix dans les salles de classe et le port de foulard par les enseignantes à l'école ou dans l'entreprise. Il s'agit, semble-t-il, du seul pays où la problématique du foulard ne s'est posée que pour les professeurs et non pour les élèves ou pour les deux catégories. La possibilité

pour les jeunes filles de porter le foulard n'est que très peu mise en question. Il s'agit plutôt de faire respecter la neutralité totale des enseignants qui risquent d'influencer leurs élèves en arborant tel ou tel autre signe religieux. La situation française a été citée dans les discussions, mais bien que l'Allemagne soit un Etat laïc, la laïcité qui y est exprimée est beaucoup moins stricte qu'en France et l'on parle d'une « neutralité ouverte » (principe formulé par la Cour constitutionnelle fédérale).

En **Belgique**, depuis une quinzaine d'années, le débat sur les signes religieux s'est concentré sur le port du foulard par les élèves. Mais il a également touché les professeurs, le domaine de l'emploi et les photos acceptées pour les cartes d'identité. Dans la polémique qui entoure le foulard islamique, l'influence de la France est indéniable et le rapport de la Commission Stasi sur la laïcité en décembre 2003 (voy. *infra*) a eu pour effet de relancer le débat sur la scène politique belge.

La question des signes religieux (notamment le port du foulard) a connu un développement accru ces dernières années en **France**. Les cas d'interdiction ou de restriction de la manifestation religieuse (enseignement et emploi), fortement médiatisés, ont abondamment nourri l'actualité et les discussions au niveau national, mettant à l'épreuve le principe de laïcité. Ces débats ont impliqué l'ensemble de la société : parlementaires, ministres, membres de partis politiques, syndicats, milieu associatif, académiques, intellectuels, journalistes, citoyens, victimes, etc. A la suite d'un certain regain de tension sociale suscité notamment par l'exclusion de l'école publique de jeunes filles voilées, a été mise sur pied une *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République* (communément appelée Commission Stasi, du nom de son président). Cette Commission a procédé à une très vaste série d'auditions impliquant tous les acteurs avant de rendre son rapport concluant à la nécessité de légiférer afin de mettre fin au flou juridique existant. Si la controverse s'est focalisée autour du *hidjab*, l'ensemble des signes religieux ont été pris en compte et ce, non seulement dans le domaine de l'éducation, mais aussi dans celui de l'emploi privé ou public. A la suite du rapport de la Commission Stasi, le parlement a voté, en mars 2004, une loi interdisant le port de signes religieux ostensibles dans les écoles publiques.

Au **Danemark**, depuis une trentaine d'années, l'islam suscite le débat. Il concerne le port et l'affichage de l'ensemble des signes religieux, mais se concentre principalement sur le foulard ainsi que sur les autres manifestations de la religion musulmane (construction de mosquées, de cimetières, abattage rituel d'animaux et prière en public). L'arrivée sur la scène politique du Parti Populaire Danois a contribué à une relance de ce débat. Ce parti n'a toutefois pas l'apanage de la rhétorique islamophobe qui se généralise au sein de l'ensemble de la classe politique.

En **Espagne**, le débat sur les signes religieux est latent et ressurgit périodiquement. Il a principalement trait à l'éducation publique (présence de symboles catholiques dans les écoles publiques et port du foulard) et concerne également, bien que dans une moindre mesure, le domaine de l'emploi.

L'**Irlande** a historiquement été confrontée à un débat opposant les différentes Eglises chrétiennes. La situation française a été largement commentée par les politiques et a suscité de nombreuses réactions. Elle n'a pas pour autant lancé un véritable débat sur les signes religieux. Le port du foulard n'est absolument pas remis en question au niveau national.

Le **Luxembourg**, géographiquement pris entre les feux de l'Allemagne, la Belgique et la France a suivi les débats voisins par voie de presse sans que cela ne suscite de réelles discussions. Aux **Pays-Bas**, les signes religieux ont donné lieu à de multiples discussions et réactions. Focalisées sur le port du foulard dans les domaines de l'éducation, des services publics (en ce compris la justice) et dans la fourniture de biens et services, elles se sont intensifiées après l'adoption de la loi française d'interdiction des signes religieux ostensibles à l'école. L'enquête du comité parlementaire de la seconde chambre, chargé d'évaluer la politique d'intégration menée depuis trente ans a également joué un rôle de catalyseur à cet égard. Le débat, tant politique que médiatique, est relativement permanent en **Suède** où il touche principalement les signes religieux musulmans (*hidjab, burqa, niqab*) à l'école et dans la fonction publique. Au **Royaume-Uni**, le débat, quasi-inexistant, s'est légèrement intensifié en réaction à la situation française, abondamment relatée dans la presse.

En **Autriche**, le débat se cantonne au plan intellectuel. Il y a peu d'intérêt politique pour la question qui semble être réglée en pratique, puisque, comme au Royaume-Uni, les jeunes filles musulmanes qui le désirent peuvent porter le foulard à l'école. Dans le domaine de l'emploi, le *hidjab* est toléré à partir du moment où il n'entrave pas les règles de sécurité. Il existe cependant une crainte que les tensions présentes en Allemagne et en France soient importées sur le territoire autrichien et ne créent artificiellement des problèmes qui ne se posent actuellement pas. La discussion est quasi-inexistante en **Finlande**. Le cas échéant, elle se concentre exclusivement sur le port du foulard. Il en va de même en **Grèce** où, même si la situation française et ses controverses ont été rapportées, le débat public concernant les symboles religieux n'a pas eu lieu. La position de l'Eglise orthodoxe dans la vie sociale et politique grecque exerce certainement une grande influence.

Le débat sur les signes religieux en **Italie** en est à ces balbutiements et porte surtout sur la présence de crucifix dans les salles de classe. Au **Portugal**, le débat est quasi-inexistant. La société portugaise s'est concentrée sur la situation française largement relayée par la presse et, dans une faible mesure, sur le port du foulard.

## **2. Position de certains acteurs et processus de consultation**

L'implication des différents acteurs dans les débats sur les signes religieux a considérablement varié d'un pays à l'autre.

Au rang de ceux ayant quasi systématiquement pris position, quoique dans des sens divers, sur la problématique du foulard islamique, l'on trouve les organisations féministes ou de femmes ainsi que les organisations musulmanes. En France notamment, ces dernières ont exprimé leur rejet d'une loi d'interdiction du foulard à l'école. Le Conseil français du culte musulman a quant à lui affirmé reconnaître les règles et principes de la république assurant aux musulmans les mêmes droits et devoirs à condition que soit respecté l'ordre public et préservée la neutralité religieuse des institutions de la république et de tous les lieux publics. En Espagne, la fédération espagnole des entités religieuses islamiques a également condamné, dans un communiqué officiel, la loi française sur les symboles religieux. L'Union des communautés islamiques d'Espagne a quant à elle exprimé le souhait de voir les crucifix supprimés des salles de classe dans les écoles publiques afin de respecter une certaine cohérence avec un état non confessionnel.

Les différentes Eglises se sont peu exprimées sur le port ou l’affichage de signes religieux. Elles n’ont, dans la plupart des cas, pas adopté de position officielle. Certaines se sont positionnées de manière souvent très partielle – voire partielle. L’Eglise protestante allemande, par exemple, a fait des déclarations en faveur des signes religieux, sauf pour le voile islamique en raison de ses implications politiques. L’Eglise catholique italienne a pris une position très forte en faveur de l’affichage des crucifix dans les salles de classe, mais a gardé le silence quant aux autres signes religieux. Les Eglises catholiques, protestantes et orthodoxes en France ont opté pour le respect de la laïcité tout en manifestant, dans une lettre conjointe adressée au Président de la République, leur opposition à une loi sur le sujet.

Les tensions relatives principalement au foulard islamique ont souvent entraîné la mise en place de commissions ou d’espaces de réflexion et de discussion visant à engager un dialogue interculturel, mais aussi à définir ou redessiner la notion de neutralité de l’Etat. Par ce biais, la problématique du port ou de l’affichage de signes religieux à l’école ou dans d’autres domaines comme celui de l’emploi public et privé est placée dans un contexte plus large.

### ***III. CONTEXTE JURIDIQUE***

#### **A. Au plan européen**

##### **1. Le Conseil de l’Europe**

Au plan européen, la *Convention européenne des droits de l’homme* de 1950 (CEDH) constitue la principale source de référence à laquelle peuvent être confrontées les réglementations ou pratiques nationales relatives aux signes religieux. Plusieurs dispositions sont susceptibles de trouver à s’appliquer. Tout d’abord, l’article 9 consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ensuite, l’article 14 garantit la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention sans discrimination, notamment en rapport avec la religion. Ce principe de non-discrimination jouira d’un champ d’application plus étendu une fois le Protocole n° 12 en vigueur. A l’heure actuelle, il doit encore être combiné avec un autre droit ou liberté de la Convention. Enfin et plus spécifiquement dans le domaine de l’enseignement, l’article 2 du premier Protocole additionnel à la Convention assure le droit à l’instruction et impose à l’Etat de respecter le droit des parents d’assurer l’éducation et l’enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

Il est intéressant de constater que ces droits sont également garantis, à l’échelon international, sous des formulations légèrement différentes, dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966 (articles 2, 18 et 26) et dans des textes déclaratoires tels que la *Déclaration universelle des droits de l’homme* de 1948 (article 18) et la *Déclaration de l’Assemblée des Nations Unies du 25 novembre 1981 portant sur l’élimination de toutes les formes d’intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction*. A ces différents textes, il faut ajouter la *Convention relative aux droits de l’enfant* de 1989 qui oblige les Etats à respecter le droit de l’enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ainsi que le droit et le devoir des parents de guider celui-ci d’une manière qui corresponde au développement de ses capacités (article 14). Cette Convention prévoit également que « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou

*linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion (...) » (article 30).*

Concernant l'extériorisation des signes religieux, c'est-à-dire le port ou l'affichage de tels signes, les enseignements pertinents se trouvent dans la **jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme** (Cour de Strasbourg). Selon cette dernière, la CEDH vise toute personne, en ce compris les étrangers sur le territoire d'un Etat partie, et les droits qu'elle garantit sont, dans une certaine mesure, applicables dans les rapports entre particuliers (applicabilité horizontale) et non pas uniquement dans les relations avec les autorités publiques (applicabilité verticale). La liberté religieuse vaut pour toutes les croyances qui sont suffisamment identifiables. L'étendue de la protection dépend de l'aspect du droit considéré.

Pour ce qui relève du **for intérieur** –adhérer ou non à une religion, en changer ou l'abandonner- la liberté est absolue et inconditionnelle. Par contre, ce qui relève du **for extérieur** –notamment l'extériorisation publique d'une appartenance religieuse- est susceptible de faire l'objet de **restrictions** dans le respect des critères fixés par la CEDH (article 9, § 2). Premièrement, ces restrictions doivent être **prévues par la loi**, c'est-à-dire par une norme suffisamment accessible et prévisible. Deuxièmement, elles doivent **poursuivre un des objectifs légitimes** visés par la CEDH : la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou la protection des droits d'autrui. La neutralité ou la laïcité de l'Etat sont absentes de cette liste. Elles ne sont dès lors susceptibles de justifier des limitations à la liberté religieuse qu'en combinaison avec la protection de l'ordre et de la sécurité publique ou celle des droits d'autrui. A cet égard, dans son arrêt *Kokkinakis c. Grèce* (1993), la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé, à propos des témoins de Jéhova, que seul le prosélytisme abusif était contraire à l'article 9 de la CEDH et pouvait être réprimé car « *dans une société où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun* ». Troisièmement, ces restrictions doivent être **nécessaires dans une société démocratique** à la réalisation de l'objectif légitime poursuivi. Il s'ensuit qu'elles sont de stricte interprétation, qu'elles doivent répondre à une menace qui affecte réellement l'objectif visé et qu'en toute hypothèse, elles ne peuvent engendrer d'atteinte disproportionnée au droit fondamental qu'elles circonscrivent.

A plusieurs reprises, les instances de Strasbourg (l'ancienne Commission et la Cour européenne des droits de l'homme) ont dû se pencher sur la compatibilité, avec la liberté religieuse, de réglementations nationales interdisant, dans certaines situations, le port de signes religieux. Ces institutions n'ont jamais adopté de solution générale ou abstraite. Elles ont toujours statué en attachant une grande importance aux faits de l'espèce, aux contours de l'interdiction, aux caractéristiques de la société en cause, en d'autres termes, au contexte particulier dans lequel intervient la réglementation nationale. Dans l'affaire *Karaduman c. Turquie* (1993), la Commission des droits de l'homme a admis la validité d'une réglementation d'une université laïque imposant aux étudiantes de fournir une photo sans foulard en vue de l'obtention de leur diplôme. Elle a mis en exergue le caractère laïque de l'université où l'étudiante avait choisi de faire ses études en adhérant par ailleurs au règlement critiqué. Dans sa décision, la Commission a été tout particulièrement sensible à la situation spécifique de la Turquie : « *dans les pays où la grande majorité de la population adhère à une religion précise, la manifestation des rites et des symboles de cette religion, sans restriction de lieu et de forme, peut constituer une pression sur les étudiants qui ne pratiquent*

*pas ladite religion ou sur ceux adhérant à une autre religion* ». Par la suite, la Cour de Strasbourg a eu l'occasion de connaître d'une affaire concernant une enseignante. Dans l'arrêt *Dahlab c. Suisse* (2001), elle a rejeté la requête d'une institutrice de l'enseignement public fondamental sommée de retirer son foulard afin de préserver la neutralité confessionnelle de l'école publique. Dans sa décision, la Cour ménage une ample marge d'appréciation aux autorités étatiques. Elle se contente en effet de considérer que le résultat de la mise en balance du droit de l'institutrice de manifester sa religion, d'une part, et de la protection de l'élève à travers la sauvegarde de la paix religieuse, d'autre part, n'est pas déraisonnable dans le contexte de l'affaire. A nouveau, la décision semble fortement tenir aux faits de l'espèce plutôt qu'à l'expression d'une position de principe. La Cour insiste sur le très jeune âge des enfants (quatre à huit ans) confiés à l'institutrice, un âge auquel les enfants seraient particulièrement influençables.

Dans les arrêts *Karaduman* et *Dalhab*, les requêtes ont été rejetées comme manifestation mal fondées ce qui peut sembler étonnant vu la complexité et les enjeux des questions soulevées. Dans la récente affaire *Leyla Sahin c. Turquie*, la Cour de Strasbourg s'est enfin donnée l'occasion d'examiner au fond la compatibilité, avec la liberté religieuse, d'une réglementation interdisant le *hidjab* à l'université. En l'espèce, l'université d'Istanbul avait adopté une circulaire interdisant aux étudiantes de se présenter voilées aux cours, stages et travaux pratiques. Selon la Cour européenne, une telle ingérence dans la liberté religieuse est justifiée, en Turquie, au regard du principe de laïcité. Ce dernier est, aux dires de la Cour, « *assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat turc qui cadrent avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la démocratie* ». La Cour appuie également sa décision sur l'égalité entre les sexes et la protection des droits des femmes. Elle souligne qu'à l'instar du système de la Convention européenne des droits de l'homme, ce principe d'égalité a été érigé par la Cour constitutionnelle turque au rang de valeur constitutionnelle. Elle ne développe pas plus avant les liens entre l'interdiction du *hidjab* et l'égalité des sexes. Pour la Cour, la laïcité constitue la considération primordiale sous-jacente à l'interdiction d'insignes religieux dans les universités turques. Une telle considération est liée à la protection des droits d'autrui et à la préservation de l'ordre, deux objectifs légitimes visés par l'article 9 de la CEDH. Par ailleurs, dans la ligne de son important arrêt *Refah Partisi* prononcé le 13 février 2003 où elle considère que l'interdiction de ce parti musulman, devenu le premier parti politique turc aux élections législatives de 1995, ne viole par le droit à la liberté d'association, la Cour répète que « *dans un pays comme la Turquie, où la grande majorité de la population adhère à une religion précise, des mesures prises dans les universités en vue d'empêcher certains mouvements fondamentalistes religieux d'exercer une pression sur les étudiants qui ne pratiquent pas la religion en cause ou sur ceux adhérant à une autre religion peuvent être justifiées* ». L'arrêt *Leyla Sahin c. Turquie*, comme ses prédécesseurs, accorde une importance prépondérante au contexte dans lequel intervient l'interdiction ainsi qu'aux faits particuliers de l'espèce.

## **2. L'Union européenne**

Dans l'Union européenne, qui constitue un ordre juridique distinct, les prescrits de la CEDH trouvent à s'appliquer, sauf si une protection plus grande des droits fondamentaux, en l'occurrence de la liberté religieuse, peut être déduite du droit communautaire. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes (Cour de Luxembourg) tient compte, dans sa jurisprudence, de la CEDH et, dans une certaine mesure, des décisions de la Cour de Strasbourg. Toutefois, vu l'absence d'une position de principe concernant le port de signes

religieux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, c'est vers le droit communautaire que l'on est amené à se tourner. Les instruments pertinents sont les *directives 2000/43 et 2000/78* relatives, pour la première, à la mise en œuvre d'un principe d'égalité de traitement entre les personnes indépendamment de leur race ou de leur origine ethnique et, pour la seconde, à la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Quant à la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, proclamée en 2000, elle garantit, dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, la liberté religieuse et l'interdiction de discrimination fondée sur la religion ou les convictions notamment. Elle fait désormais partie intégrante de la Constitution européenne qui doit néanmoins encore être ratifiée par les Etats membres avant d'entrer en vigueur.

Dans le **domaine de l'emploi**, qui recouvre, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, l'accès à l'emploi, les conditions de travail, la formation professionnelle –en ce compris toute forme d'enseignement professionnalisant- et l'orientation professionnelle ainsi que l'affiliation à une organisation syndicale ou patronale, la **directive 2000/78** trouve à s'appliquer dans la mesure où elle prohibe les discriminations fondées sur la religion ou les convictions. Ces termes ne sont pas définis mais, en vertu de l'objectif poursuivi par la directive, il s'impose de les interpréter largement. Le port de signes religieux ou de vêtements liés à une croyance religieuse est, par conséquent, susceptible d'être inclus dans le champ de la protection ainsi conférée.

Reste encore à déterminer si l'interdiction du port de signes religieux dans le domaine de l'emploi doit être considérée comme une discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion. Une discrimination directe se produit lorsqu'« une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ». L'on conclura à l'existence d'une discrimination indirecte « lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier » (art. 2).

Au-delà de l'hypothèse spécifique de l'exigence professionnelle essentielle et de celle des Eglises et autres organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions (art. 4), seules les discriminations indirectes sont, en principe, susceptibles de justification. Dans l'hypothèse d'un uniforme imposé par un grand magasin interdisant le port d'un couvre-chef par les employés, il est probable que le régime de la discrimination indirecte trouve à s'appliquer. Il s'agit, en effet, d'une disposition apparemment neutre susceptible, dans les faits, d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes d'une religion spécifique. La pratique de certains Etats membres révèle qu'une telle interdiction est, en principe, prohibée, sauf si le magasin démontre qu'elle repose sur un motif objectif et raisonnable et qu'elle est proportionnée à l'objectif poursuivi. Un tel motif pourrait, dans certaines circonstances, résider, par exemple, dans un souci d'hygiène ou de sécurité pour les employés. Sera, par contre, victime d'une discrimination directe, non susceptible de justification, la personne qui se voit refuser un emploi ou une promotion simplement parce qu'elle porte le foulard, et ce en dehors de l'imposition de tout code vestimentaire.

Par ailleurs, la directive 2000/78 n'entend pas porter atteinte « aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaire à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui » (art. 2, §5). La portée de cette

clause, ajoutée au texte européen à la fin des négociations, reste controversée. Il est indéniable qu'elle ne peut être invoquée par les particuliers pour justifier une discrimination directe. Selon certains auteurs, elle ne s'adresse qu'aux législateurs nationaux qui pourraient, selon certains auteurs, s'appuyer sur l'un des objectifs énumérés pour justifier une différence de traitement *a priori* directement discriminatoire. Selon d'autres, cette disposition ne ferait qu'explicitier le contenu de la 'justification objective et raisonnable' susceptible de légitimer une différence de traitement constitutive de discrimination indirecte.

**En dehors des domaines liés à l'emploi**, les discriminations liées au port de signes religieux peuvent être sanctionnées, en droit communautaire, lorsqu'elles sont susceptibles d'être rattachées à des considérations ethniques. La **directive 2000/43**, qui vise exclusivement les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique, couvre, au-delà de l'emploi au sens large, la protection sociale, les soins de santé, l'éducation ainsi que l'accès aux biens et aux services. Dans de nombreux Etats membres, certaines discriminations fondées sur la religion dont sont, par exemple, victimes les musulmans, les sikhs ou les juifs ont été sanctionnées par le recours aux législations anti-racistes. C'est le cas, par exemple au Royaume-Uni où la *House of Lords*, dans son célèbre arrêt rendu en 1983 dans l'affaire *Mandla v. Lee*, a considéré que les sikhs constituaient un groupe ethnique et devaient, à ce titre, bénéficier de la protection du *Race Relations Act*. La question délicate de la qualification des sikhs, des juifs ou des musulmans en tant que « groupe ethnique » reste certes controversée. Sans prétendre la trancher, l'on ne peut exclure qu'une pratique relative au port de signes religieux dans le domaine de l'éducation, par exemple, puisse être considérée comme une discrimination indirectement fondée sur l'origine ethnique. Ce sera le cas s'il peut être démontré qu'elle engendre un « désavantage particulier » pour les musulmans, les juifs ou les sikhs en raison de leur origine ethnique. Restera alors à vérifier si une telle mesure poursuit un objectif légitime et est objectivement et raisonnablement justifiée eu égard à cet objectif. Enfin, les directives garantissant l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi pourraient quant à elles être invoquées dans la mesure où le port du voile ou son interdiction seraient considérés sous l'angle de l'égalité entre les sexes.

## **B. Au plan national**

Pour rendre compte de l'état du droit dans les quinze Etats membres de l'UE relativement aux signes religieux, une distinction doit être faite entre l'affichage de signes religieux par les autorités publiques dans certains lieux publics (point 1) et le port de tels signes par les individus (point 2). Dans la première hypothèse, l'exhibition d'un symbole religieux résulte en effet de la décision d'une autorité publique, susceptible de mettre à mal la neutralité de l'Etat, alors que le port d'un tel signe dépend du choix d'une personne privée, même si la situation particulière des fonctionnaires emprunte aux deux problématiques. Dans une troisième section, nous aborderons le droit des Etats membres sous l'angle de la pratique et de la jurisprudence disponible concernant le port de signes religieux dans les domaines de l'enseignement, de l'emploi, du chômage, des documents d'identité et de la fourniture de biens et de services (point 3).

### **1. L'affichage de signes religieux**

En **Allemagne**, en **Italie** et en **Espagne** où l'affichage de signes religieux dans l'espace public est controversé, cette question est perçue comme étant distincte de celle du port de

signes religieux. L'affichage de signes religieux dans les lieux publics est principalement réglé au regard du principe de neutralité de l'Etat sans que la liberté individuelle de manifester sa religion ne soit ici en cause.

En **Allemagne**, la Cour constitutionnelle fédérale a considéré, dans un arrêt controversé du 16 mai 1995, que la présence de crucifix dans les établissements scolaires publics est susceptible de violer la liberté de religion des élèves et que le principe de neutralité de l'Etat peut imposer que ces symboles religieux soient retirés. En conséquence, la Bavière a adopté une réglementation conférant aux parents le droit de s'opposer à la présence de crucifix dans les classes où ils figurent encore, moyennant la démonstration de raisons sérieuses et crédibles. Cette réglementation a été critiquée dans la mesure où elle impose une charge procédurale importante aux parents qui pourrait les dissuader d'agir.

En **Italie**, c'est plus récemment que « l'affaire du crucifix » a défrayé la chronique, même si ses implications juridiques ont été surestimées. Dans cette affaire, un citoyen italien de religion musulmane avait obtenu du juge des référés qu'il ordonne au directeur d'une école publique d'enlever les crucifix des classes maternelles et primaires où ses fils étaient inscrits. Cette décision, rendue au provisoire en octobre 2003, ne fut jamais exécutée : elle fut d'abord suspendue par le président de la juridiction et ensuite réformée par le juge du fond du chef d'incompétence. Au centre du débat figurent deux décrets datant du début du vingtième siècle qui imposent la présence de crucifix dans les écoles. Si ces textes n'ont jamais été formellement réformés, leur validité constitutionnelle est aujourd'hui sujette à caution. Dans la pratique, la présence de crucifix dans les classes n'est pas généralisée et les professeurs ne se sentent pas tenus à cet égard par une obligation légale. Le point de savoir s'il est contraire à la Constitution de garder des crucifix dans les classes reste cependant controversé. Depuis un arrêt de la Cour de cassation rendu en 2000, l'exposition de crucifix ne peut toutefois plus être présentée comme étant intrinsèquement liée à l'héritage culturel italien. A cette occasion, la Cour avait en effet confirmé l'acquittement d'un membre d'une commission électorale qui avait refusé de remplir sa mission d'assesseur dans une pièce où trônait un crucifix. Le problème de la présence des crucifix dans les lieux publics en Italie pourrait être définitivement tranché dans un avenir proche. Une juridiction est en voie de se prononcer sur la demande d'une femme finnoise, sans relation avec l'islam, d'enlever les crucifix des classes dans lesquelles ses enfants suivent les cours.

En **Espagne**, la question de la présence de crucifix ou autres signes liés à la religion catholique dans les lieux publics et, en particulier, dans les écoles, est également débattue. Alors que le parti populaire, au pouvoir jusqu'aux élections de mars 2004, se déclarait opposé à réglementer l'affichage des signes religieux dans les écoles publiques, les partis de gauche ont déposé des propositions non-législatives devant l'assemblée parlementaire afin que soit garantie la neutralité des écoles publiques. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a statué, dans un arrêt du 6 juin 1991, sur la décision d'une université publique d'ôter l'image de la Vierge Marie de son blason. A la différence de la juridiction inférieure saisie par un groupement de parents et d'élèves qui avait mis en cause cette décision, la Cour constitutionnelle considéra que l'université publique pouvait légitimement prendre une telle décision justifiée par le principe de neutralité de l'Etat. Elle souligna toutefois, de manière surabondante, que ce principe ne suppose pas l'obligation de retirer un tel symbole religieux dont le maintien peut légitimement reposer sur des motifs historiques. La Cour suprême de justice de Madrid a, quant à elle, rendu une décision le 15 octobre 2002 dans une affaire où le retrait des crucifix dans les classes d'une école publique avait été demandé sans succès par une association de parents. Elle a jugé qu'il appartenait aux Conseils d'école de décider du retrait ou du maintien

de ces signes religieux dans les écoles publiques mais que ces décisions pouvaient être mises en cause par l'administration de l'enseignement saisie d'un recours. Par ailleurs, plusieurs ombudsmen régionaux (Andalucía, Castilla y León et Aragón) ont été saisis de plaintes de parents relatives à la présence de crucifix et d'images de la Vierge dans les écoles publiques. L'ombudsman d'Andalousie a considéré, dans un rapport d'août 2001, que cette présence ne méconnaît pas le principe de neutralité de l'Etat, ni celui de la liberté de conscience des élèves non-catholiques à la condition que ces symboles soient placés dans des endroits réservés à l'éducation religieuse ou qui permettent d'identifier clairement leurs adhérents. Toutefois, selon ce rapport, si ces signes religieux se trouvent dans des classes où se déroule l'instruction obligatoire, ils peuvent porter atteinte à la liberté religieuse des élèves et doivent être retirés si une demande est faite en ce sens.

En **Irlande**, la présence de symboles catholiques a été récemment discutée. En 2004, l'organisme responsable de l'Egalité (*Equality Authority*) a notamment rejeté la plainte d'un membre d'une association d'humanistes irlandais qui considérait que sonner l'Angélus à la Chapelle royale était contraire à la séparation de l'Eglise et de l'Etat et, en outre, discriminatoire.

L'exhibition de crucifix ne suscite, dans certains pays, que très peu de remous. Il en va ainsi au **Portugal** où de nombreuses croix sont présentes dans les écoles. Elles sont parfois enlevées à la demande de parents d'élèves sans tension particulière.

En **Autriche**, une disposition de la loi sur l'éducation religieuse à l'école, reprise dans le troisième Concordat conclu avec le Saint-Siège, oblige le directeur d'un établissement scolaire à placer un crucifix dans chaque classe où plus de la moitié des élèves sont catholiques. Enfin, dans les autres anciens pays de l'Union, l'affichage de signes religieux dans les écoles publiques ne soulève pas de problème, souvent parce que de tels signes ont disparu de ces espaces publics.

## **2. Le port de signes religieux dans les législations nationales**

A la lumière de la situation générale prévalant dans la législation des quinze Etats de l'Union relative au port des signes religieux, cinq groupes de pays émergent :

- a Les Etats dans lesquels il existe une législation spécifique régissant la question (Allemagne pour certains *Länders*, France) ;
- b Les Etats dans lesquels aucune législation spécifique n'a été adoptée à ce jour, mais où une ou plusieurs propositions de réglementation sont en discussion devant les assemblées parlementaires (Allemagne pour certains *Länders*, Belgique) ;
- c Les Etats dans lesquels il n'y a pas de texte devant les assemblées parlementaires mais bien un débat politique (Danemark, Espagne, Pays-Bas, Suède) ;
- d Les Etats dans lesquels les débats sur cette question sont uniquement l'apanage des médias et des milieux académiques et intellectuels (Autriche, Finlande, Italie, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) ;
- e L'Etat dans lequel la question ne suscite aucun débat (Grèce).

### ***a. Les Etats dans lesquels il existe une législation spécifique régissant la question***

En **Allemagne**, à la suite de la décision rendue en 2003 par la Cour constitutionnelle fédérale selon laquelle toute interdiction du foulard dans l'espace public doit avoir un fondement législatif, certains parlements régionaux, compétents en la matière, examinent aujourd'hui des propositions de loi. A ce sujet, la position des *Länders* (les entités régionales allemandes) n'est pas uniforme. Huit sur seize ont affiché, en novembre 2003, la volonté d'adopter une législation défendant une conception laïque de la neutralité de l'Etat, et donc, de ses agents lorsqu'ils sont en service. A ce jour, plusieurs *Länders* ont adopté une législation limitée aux professeurs des écoles publiques. Dans la région de Baden-Württemberg, l'interdiction ne vise pas les symboles chrétiens et 'occidentaux'. En réalité, elle entend prohiber le foulard islamique. Le 24 juin 2004, la Cour fédérale administrative de Leipzig a rejeté le recours d'une enseignante allemande d'origine afghane et de confession musulmane qui souhaite enseigner en portant le *hidjab*. Selon cette juridiction, la législation régionale ne favorise pas la chrétienté et ne viole donc pas les principes constitutionnels d'égalité entre les cultes et de non-discrimination. Cette opinion est loin de faire l'unanimité et il appartient désormais à la Cour constitutionnelle fédérale de se prononcer sur la question. Dans la région de Niedersachsen, la proposition législative initiale prévoyait également d'interdire uniquement les symboles non-chrétiens et non-juifs. Elle a néanmoins été reformulée pour viser tout port de symboles incompatibles avec les objectifs éducatifs de l'école publique. Quant à la région de Berlin, elle a proscrit tous signes religieux dans l'ensemble de la fonction publique. Il est à noter qu'en Allemagne, contrairement à la situation française, il n'est nullement envisagé d'interdire le port de signes religieux par les élèves.

La **France** a récemment adopté une législation réglementant, en partie, le port de signes religieux dans l'espace public. Il s'agit de la **loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics**. Cette législation, limitée au domaine de l'éducation publique non universitaire, prévoit que « *Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève* ». Elle doit s'appliquer dès la prochaine rentrée scolaire, en septembre 2004. Elle ne concerne, comme l'indique son exposé des motifs, que « *les signes et tenues dont le port conduit à se faire reconnaître immédiatement par son appartenance religieuse* ». Sont ainsi expressément visés le voile islamique, la kippa, le turban sikh ou la croix « *de dimension manifestation excessive* », à l'exclusion des mains de Fatima, des petits corans, des étoiles de David ou des petites croix. La circulaire du 18 mai 2004 relative à l'application de ce texte dispose qu'il doit « *pouvoir s'appliquer à toutes les religions et [...] répondre à l'apparition de nouveaux signes, voire à d'éventuelles tentatives de contournement de la loi [et qu'il] ne remet pas en cause le droit des élèves de porter des signes religieux discrets* ».

La loi française a été adoptée dans un climat particulièrement tendu. Alors qu'à la rentrée scolaire de septembre 2003, la France connaissait une nouvelle « crise du foulard islamique » largement relayée par les médias, le Président de la République, Jacques Chirac, mettait sur pied une *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*. Composée d'une vingtaine de personnalités, cette Commission a procédé à de nombreuses auditions pour finalement se prononcer, au terme d'un rapport fouillé en faveur d'une législation prohibant, dans les écoles publiques, les tenues et signes manifestant, de manière ostensible, une appartenance religieuse ou politique. La Commission Stasi, en prônant l'interdiction, s'écartait ainsi de l'avis que le Conseil d'Etat avait rendu en 1989, lors de la première crise du foulard islamique dans le milieu scolaire. A cette occasion, la Haute

juridiction administrative avait prôné une conception tolérante, plutôt que militante, de la laïcité, en rejetant les interdictions générales et absolues du voile islamique à l'école. Pour le Conseil d'Etat, « *le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation des croyances religieuses* ». Il ajoutait que le port de tels signes peut toutefois être limité en cas notamment de prosélytisme, de pressions, d'atteinte à l'ordre de l'école ou de danger pour la santé ou la sécurité des élèves.

### ***b. Les Etats dans lesquels des propositions de réglementation sont en discussion devant les assemblées parlementaires***

En **Allemagne** et en **Belgique**, des assemblées parlementaires ont été saisies de textes visant à interdire le port de certains signes religieux, au premier chef desquels figure le voile islamique. En **Allemagne**, plusieurs propositions de loi régionales sont actuellement en discussion. Leur champ d'application varie : soit l'ensemble des fonctionnaires publics sont concernés (régions de Hessen et de Berlin), soit seuls sont visés les professeurs des écoles relevant de l'Etat (régions de Bayern et Saarland). Dans les régions de Brandenburg et Bremen, les discussions n'ont pas encore abouti au dépôt d'un projet législatif et le champ d'application envisagé est donc encore sujet à débats. De surcroît, dans plusieurs régions, les symboles portant des valeurs chrétiennes ne sont pas considérés, par ces propositions de loi, comme mettant en cause le principe de la neutralité de l'Etat allemand. Certains de ces textes ne manqueront pas d'être soumis à la censure de la Cour constitutionnelle fédérale qui aura à examiner leur compatibilité avec les principes constitutionnels de liberté de religion et d'égalité entre les cultes.

En **Belgique**, dans la foulée du rapport de la Commission Stasi et à la suite d'une nouvelle crise du foulard islamique qui a occupé le devant de l'actualité à la rentrée scolaire 2003, deux sénateurs francophones de la majorité gouvernementale, ont déposé, début janvier 2004, une proposition de résolution visant à interdire le port du foulard tant par les élèves à l'école que par les agents de la fonction publique. Cette initiative a suscité un tollé au sein du monde politique belge. La position de ces sénateurs est loin de faire l'unanimité dans la majorité gouvernementale, en ce compris au sein même des partis dont ils sont issus. Les matières de l'éducation et de la fonction publique relevant en grande partie de la compétence des entités fédérées, il faudrait que cette proposition de résolution soit répercutée dans les différents parlements communautaires et/ou régionaux pour qu'elle ait force de loi sur l'ensemble du territoire national.

### ***c. Les Etats dans lesquels le débat politique ne s'est pas cristallisé autour d'un texte législatif***

Au **Danemark**, en **Espagne**, aux **Pays-Bas** et en **Suède**, aucun texte législatif relatif au port de signes religieux n'est à ce jour examiné par les assemblées parlementaires, mais le débat politique n'en est pas moins virulent et concerne surtout le voile islamique. Au **Danemark**, il n'est d'ailleurs pas exclu que le parti du peuple danois, dont plusieurs membres ont été condamnés pour des propos islamophobes, dépose prochainement une proposition de loi visant à interdire complètement le voile islamique dans l'espace public. Une proposition similaire, mais réduite à l'école, avait été faite par une ancienne ministre social-démocrate

dans un livre récemment publié. En **Suède**, les arguments des partis sont principalement axés sur la conception du foulard comme une expression (ou non) de l'inégalité entre hommes et femmes. En **Espagne**, l'arrivée récente de la gauche au pouvoir va très certainement donner du corps au débat sur la neutralité dans les écoles publiques qu'elle avait tenté de lancer sans succès quand le parti populaire était au gouvernement. Quant aux **Pays-Bas**, les discussions sont vives à l'heure actuelle. Le gouvernement considère que les fonctionnaires rattachés aux cours et tribunaux ainsi que les agents des services publics en uniforme doivent s'abstenir d'arborez tout signe d'appartenance religieuse. Seul le parti d'extrême droite de la liste « Pim Fortuyn » (du nom du défunt leader populiste) préconise une interdiction pour l'ensemble de la fonction publique.

**d. Les Etats dans lesquels les débats sont uniquement l'apanage des médias et des milieux intellectuels ou académiques**

Dans de nombreux pays de l'Union européenne, comme en **Autriche**, en **Finlande**, en **Italie**, en **Irlande**, au **Luxembourg**, au **Portugal** et au **Royaume-Uni**, les débats concernant le port de signes religieux sont principalement alimentés par des journalistes et par des académiques en réponse à l'effervescence que connaissent la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne sur le sujet. Dans ces Etats, la presse écrite, relayée par l'audiovisuel, limite généralement ses commentaires au port du voile islamique par les élèves. Les difficultés que peut susciter le foulard islamique apparaissent parfois moins liées à une question religieuse qu'au climat général d'islamophobie qui s'est développé à la suite des événements du 11 septembre 2001. Tant les partis politiques que les Eglises préfèrent généralement ne pas se prononcer sur la question de l'opportunité d'une réglementation du port du voile et *a fortiori* de tout insigne religieux. Par contre, les associations antiracistes se prononcent souvent contre toute mesure d'interdiction en soulignant les risques de dérives xénophobes. En tout état de cause, le sujet n'engendre, dans ces pays, aucune virulence, ni dans la société civile, ni dans le monde politique. Au contraire, chacun semble plutôt attentif à ne pas monter en épingle une question sensible qui ne constitue pas un problème national.

**e. L'Etat dans lequel la question ne suscite aucun débat**

En **Grèce**, où la minorité musulmane de la Thrace occidentale jouit d'un statut protecteur particulier depuis le traité de Paix de Lausanne signé en 1923 avec la Turquie, le port de signes religieux semble n'engendrer aucun débat. Il faut dire que cette minorité musulmane dispose d'écoles spéciales qui lui sont réservées.

**f. Observations générales**

En l'absence d'une législation spécifique relative au port de signes religieux dans la quasi-totalité des Etats de l'Union européenne, il convient de se référer à des **textes plus généraux** qui, dans la grande majorité de ces pays, relèvent de deux catégories : d'une part, les dispositions constitutionnelles ou internationales ayant effet direct et qui garantissent le principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination, la liberté de conscience et de culte

ainsi que, parfois, le principe de neutralité de l'Etat ; d'autre part, les dispositions législatives anti-discriminatoires particulières à certains domaines, soit qu'elles transposent les récentes directives européennes 2000/43 et 2000/78, soit qu'elles sont antérieures à ces dernières. Ainsi, par exemple, au Royaume-Uni, une législation datant de 1989 (*The Employment Act*) dispense les sikhs de l'obligation de porter un casque de protection sur les sites de construction afin qu'ils puissent arborer leur turban. Dans l'ensemble, ces dispositions anti-discriminatoires ne peuvent pas être utilisées pour appuyer une interdiction du port de signes religieux, mais plutôt pour l'empêcher dans les cas où elle serait constitutive d'une discrimination à l'encontre des membres d'une communauté religieuse particulière.

### **3. La pratique et la jurisprudence relatives au port de signes religieux en l'absence de législation spécifique**

Dans la grande majorité des pays de l'Union européenne, les décisions de justice relatives au port de signes religieux sont exceptionnelles. Il n'en reste pas moins que les O.N.G. témoignent d'un nombre non négligeable de difficultés concernant le plus souvent le port du voile par des jeunes filles à l'école ou par des femmes sur leur lieu de travail. Ces cas sont rarement portés devant les cours et tribunaux.

#### **a. Enseignement**

- Port de signes religieux par les élèves - généralités

Dans plusieurs pays, le port du *hidjab* ou d'autres signes religieux par les élèves est autorisé dans l'enseignement public et ne soulève pas de problème particulier. C'est le cas notamment en **Allemagne** où il n'y a pas de restriction du port des symboles religieux pour les élèves ni de projet en ce sens. C'est également le cas de l'**Autriche** où les filles musulmanes portent le voile qui est considéré comme un « vêtement normal ». La seule limite concerne les risques pour la santé, par exemple dans le cadre des cours d'éducation physique, mais les directeurs d'école accordent généralement des exemptions individuelles. En **Espagne**, en dehors d'un véritable contentieux, la question s'est toutefois ponctuellement posée et a été résolue, au cas par cas, sans saisine des tribunaux. Une affaire qui a suscité plus de remous concerne une jeune élève musulmane, Fatima Eldrissi, qui, en 2002, s'est vu interdire de porter son *hidjab* par le directeur de l'école publique considérant le foulard comme un signe de discrimination à l'encontre des femmes. Cette décision a été réformée par le ministre régional de l'Education au nom du droit prioritaire de cette élève à l'éducation et du respect de son identité culturelle. Une telle position n'a pas laissé le gouvernement de l'époque indifférent : les ministres de l'Education et de l'Emploi ont manifesté leur opposition au port du voile à l'école au nom du caractère discriminatoire d'un tel signe et du respect des réglementations scolaires –y compris les codes vestimentaires– qui s'imposent à tous les élèves sans distinction.

Au **Royaume-Uni**, une attitude tolérante prévaut également à l'égard du port de signes religieux par les élèves. Si, par le passé, des difficultés se sont posées pour le turban arboré par des garçons sikhs à l'école, la controverse a été tranchée par la Chambre des Lords, au début des années quatre-vingts, dans l'arrêt *Mandla v. Lee*. Dans cette affaire, une école privée exigeait que tous les garçons portent un béret à l'école ce qui impliquait pour un garçon sikh de se couper les cheveux et d'ôter son turban. La Chambre des Lords a considéré qu'il s'agissait d'une discrimination indirecte fondée sur la race car cette exigence vestimentaire ne pouvait être remplie que par une très petite minorité de sikhs et n'était pas raisonnablement justifiée. Une telle solution apparaît transposable au secteur public de

l'enseignement dans la mesure où elle n'est pas fondée sur les spécificités de l'enseignement privé. Ces dernières années, des difficultés se sont posées dans des écoles qui avaient interdit le port du voile au nom du code vestimentaire imposé dans l'établissement scolaire. Ces cas ont été résolus, au sein de la *Commission for Racial Equality*, dans le sens de l'autorisation du foulard. Les écoles à caractère religieux jouissent cependant d'un statut spécifique. Elles sont habilitées à conclure un accord avec l'autorité locale de l'enseignement précisant les critères d'admission des élèves. Ainsi, par exemple, les écoles catholiques peuvent, à la suite d'un tel accord, n'accepter que des élèves démontrant qu'eux-mêmes ainsi que leur famille pratiquent la religion catholique. Ceci peut s'avérer problématique dans certaines localités où les écoles non mixtes mettent en œuvre de tels critères et refusent donc d'admettre les jeunes musulmanes. Toutefois, bon nombre d'écoles à caractère religieux, en particulier les écoles primaires de l'Eglise d'Angleterre, ne prévoient pas de conditions rigides d'admission. Une controverse relative au port de la *jilbab* (toge ample couvrant tout le corps) vient d'être tranchée par la *High Court of Justice* (juin 2004). Cette juridiction a considéré que l'uniforme imposé par un établissement d'enseignement secondaire poursuit l'objectif légitime de garantir le caractère multiculturel et multiconfessionnel de son institution. L'interdiction qui en résulte de porter la *jilbab* a été jugée, par la Cour, proportionnée à cet objectif de sorte que les droits fondamentaux de l'élève n'ont pas été violés en l'espèce.

Au **Luxembourg**, peu de difficultés sont dénoncées. Aucune étude ne permet de dégager des conclusions générales et les solutions sont trouvées au cas par cas au sein de chaque établissement scolaire. Ainsi, pour deux jeunes musulmanes souhaitant porter le *hidjab* dans un lycée public à Luxembourg-ville, un arrangement a été trouvé au sein de l'école les autorisant à le porter, sauf dans le cadre des cours de gymnastique.

En **Finlande** et en **Suède**, une distinction est faite entre le *hidjab*, la *burqa* (voile, particulièrement présent en Afghanistan, couvrant tout le corps y compris la bouche, le regard passant à travers un grillage) et le *niqab* (voile recouvrant tout le haut du corps à l'exception des yeux). Alors que le premier est admis à l'école, les deux autres sont susceptibles d'être interdits.

En **Finlande**, la plupart, si pas toutes les écoles, autorisent les jeunes filles musulmanes à porter le *hidjab*, parfois même au cours de gymnastique s'il est noué de manière à éviter tout danger de strangulation. Le seul problème concerne la *burqa* dans le cadre des cours de langues car, de l'avis des professeurs, il est quasiment impossible d'entendre convenablement ce que dit une élève portant la *burqa*. Dans la pratique, la *burqa* n'est cependant pas interdite, mais l'élève est prévenue des répercussions négatives qui, le cas échéant, influenceront la note qui lui sera allouée. Lors des examens, la *burqa* peut également être portée, mais le visage doit être découvert devant une enseignante de sexe féminin afin de permettre l'identification de l'élève.

En **Suède**, des directives contraignantes ont été adoptées en 2003 par le Bureau national de l'éducation valant tant pour les écoles publiques que privées. Elles autorisent une école à interdire la *burqa* et le *niqab*, mais à la condition que pareille mesure soit prise dans un esprit de dialogue sur les valeurs communes d'égalité des sexes et de respect du principe démocratique sur lequel se base le système éducatif suédois. L'interdiction peut ainsi être motivée par des raisons pédagogiques afin de favoriser la communication entre les professeurs et les élèves ou encore pour des raisons de sécurité ou dans le souci d'éviter tout prosélytisme.

Aux **Pays-Bas** et en **Belgique**, la situation est plus contrastée. En l'absence de norme législative sur le sujet, les établissements d'enseignement disposent d'une liberté tantôt mise à profit pour interdire le port de signes religieux par les élèves tantôt, au contraire, pour les tolérer. La jurisprudence elle-même ne présente pas de ligne claire dans la mesure où selon la manière dont l'interdiction est libellée, elle pourra être jugée discriminatoire ou non. Aux Pays-Bas, où la question du foulard est appréhendée non pas sous l'angle de la liberté religieuse mais sous celui de la discrimination, le *hidjab* est généralement toléré, à moins que des raisons fonctionnelles ne s'y opposent. Un effort de clarification a été entrepris par le ministre de l'Éducation qui, en 2003, a élaboré un memorandum non-contraignant fondé sur un avis rendu par la Commission pour l'égalité de traitement. Les écoles peuvent imposer des uniformes aux élèves ou à leur personnel enseignant à condition que les exigences ainsi prévues ne soient pas discriminatoires, qu'elles figurent dans le guide de l'école ou dans le contrat scolaire, qu'elles n'affectent pas la liberté d'expression et que leur méconnaissance ne soit pas sanctionnée de manière disproportionnée. La Commission pour l'égalité de traitement appliquait déjà ces lignes directrices dans sa jurisprudence, ce qui l'avait amenée à considérer, dans la plupart des cas, qu'une interdiction générale du *hidjab* à l'école publique est discriminatoire mais que, par contre, interdire la *burqa* était justifié pour permettre d'identifier les élèves ou d'assurer la communication avec elles. Elle a également jugé, en 1997, qu'interdire le port du voile durant les cours de gymnastique pour des motifs de sécurité n'était pas discriminatoire, car une telle mesure reposait sur une justification objective et raisonnable.

**En Belgique**, il n'existe pas de norme générale d'interdiction du port des signes religieux dans les écoles et les textes législatifs émanant des entités fédérées définissant la neutralité dans l'enseignement officiel ne contiennent pas de stipulations claires. En pratique, les établissements scolaires sont libres de prévoir ou non, dans leur règlement d'ordre intérieur, une norme d'interdiction du port de signes religieux en général ou du voile en particulier. A Bruxelles notamment, quatre cinquièmes des écoles ont opté pour une telle interdiction sans que la validité de leur règlement n'ait encore été véritablement mise en cause par un juge. Aucune position tranchée ne ressort de la maigre jurisprudence en la matière qui est, de surcroît, exclusivement issue d'un contentieux de référé où le juge statue « au provisoire ». En 1989, la première décision relative au port du voile à l'école s'inscrivait dans la ligne de la neutralité tolérante : le juge a considéré qu'une interdiction générale du port du *hidjab* était contraire au principe de neutralité et à son corollaire, la liberté de manifester sa religion à l'école. Il a cependant admis que cette liberté puisse faire l'objet de certaines restrictions basées sur des motifs tenant à la santé ou la sécurité (par exemple, dans le cadre des cours d'éducation physique) ainsi qu'au maintien de l'ordre (par exemple, dans la cour de récréation où les élèves doivent pouvoir être rapidement identifiés). Des décisions ultérieures ont, au contraire, avalisé une interdiction généralisée du foulard inscrite dans le règlement d'ordre intérieur d'un établissement scolaire considérant qu'une telle réglementation peut s'avérer nécessaire pour assurer le bon ordre de l'établissement.

- *Spécificités de l'enseignement privé*

Dans certains cas, la situation pourra être différente dans l'enseignement privé, notamment en raison d'une plus grande marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs organisateurs de se prévaloir de leur liberté d'enseigner et de leur projet pédagogique pour exclure le port, par les élèves ou les enseignants, de signes religieux qui n'y seraient pas conformes. C'est le cas

notamment en **Allemagne** où les écoles privées sont libres de dicter d'autres règles que celles prévalant dans l'enseignement public pour le port de symboles religieux.

Aux **Pays-Bas**, la législation sur l'égalité de traitement de 1994 permet d'imposer des exigences vestimentaires considérées comme nécessaires à la poursuite de l'objectif de l'école. Des écoles privées de confession catholique ou juive s'opposent parfois au port de signes religieux qui ne correspondent pas aux principes fondateurs de leur établissement. En 2003, la Commission pour l'égalité de traitement a d'ailleurs jugé qu'une école catholique était en droit de refuser le port du voile par des élèves en vertu d'une règle du contrat scolaire excluant toute tenue associée à une conviction autre que catholique. Cette exigence vestimentaire, quoiqu'elle constitue une différence de traitement directement fondée sur la religion, n'est pas, de l'avis de la Commission, contraire à la législation sur l'égalité de traitement.

En **Belgique**, les écoles du réseau libre subventionné par les autorités publiques, majoritairement des écoles catholiques, peuvent aussi se prévaloir d'une plus grande liberté tant dans l'organisation de leur enseignement que dans la détermination de leur projet pédagogique en fonction des convictions religieuses ou philosophiques qu'elles entendent promouvoir. Elles sont ainsi en position de justifier plus aisément l'interdiction de signes religieux autres que catholiques. Dans cette perspective, la Cour constitutionnelle de Belgique (Cour d'arbitrage) a reconnu, en 1998, l'existence d'une marge d'appréciation plus importante de ces écoles par rapport à celles du réseau officiel quant à leur politique d'admission des élèves. De l'avis de la Cour, chaque école libre peut lier cette politique à la spécificité du projet pédagogique qu'elle propose en se fondant sur une conception religieuse ou philosophique particulière, à la condition qu'un refus d'inscription n'intervienne en aucun cas « *sur la base de critères incorrects qui compromettent la dignité humaine* ». Cette décision ne permet toutefois pas de trancher avec certitude le point de savoir si le refus d'inscription d'une jeune musulmane au motif qu'elle porte le voile est admissible au regard du projet pédagogique ou, à l'inverse, contraire à la dignité humaine. La jurisprudence des cours et tribunaux est maigre puisque seule une décision publiée concerne une école catholique du réseau libre. En 1994, un juge d'un tribunal de première instance de Flandres statuant en référé a considéré qu'une interdiction générale du port de tout signe distinctif ne viole pas la liberté religieuse qui peut faire l'objet de restrictions nécessaires dans une société démocratique à la défense des droits d'autrui, en l'occurrence du droit de l'école, « *d'organiser l'enseignement, d'où découle son droit fondamental de défendre un modèle pédagogique déterminé* ».

Cette plus grande liberté n'est pas pour autant systématiquement utilisée par les écoles privées pour prohiber le port de signes religieux. Ainsi, en **Autriche** notamment, même dans certaines écoles de l'enseignement privé catholique, les filles musulmanes sont autorisées à porter le voile.

- *Port des signes religieux par les enseignants*

Dans certains Etats, la question du port de signes religieux par les professeurs ne semble pas poser problème : soit que, comme en **Autriche**, aucun professeur n'a manifesté sa volonté de porter le *hidjab* en classe, à part pour le cours de religion islamique où le voile est totalement toléré ; soit que les professeurs sont, en principe, autorisés à porter le voile. C'est le cas en **Finlande** même si, en pratique, très peu de professeurs usent de ce droit, sauf dans le cadre du cours de religion islamique. C'est également le cas au **Royaume-Uni** où aucun problème n'est relevé dans ce domaine. Cependant, au regard des pouvoirs conférés aux écoles adhérant

à une conception religieuse ou philosophique particulière, y compris dans le réseau public d'enseignement, un professeur pourrait très bien être renvoyé au motif qu'il porte un symbole religieux jugé « inapproprié ».

Dans d'autres Etats, la question s'articule autour du principe de la neutralité de l'enseignement public sans pour autant être définitivement tranchée. Ainsi, en **Belgique**, la Constitution affirme le principe de neutralité de l'enseignement officiel. Ce principe est précisé par plusieurs normes législatives des entités fédérées dont se déduit une obligation de neutralité « active » dans le chef du corps enseignant afin de garantir la liberté de conscience et de religion dans le chef des élèves. Il en résulte *a priori* une interdiction pour les enseignants de porter le voile bien qu'en l'absence de cas d'application, il soit possible qu'un juge considère, dans certains cas, que le port du voile par une enseignante ne méconnaît pas le principe de neutralité.

En **Espagne**, la Cour constitutionnelle a consacré le principe de neutralité de l'enseignement public en 1981. Les professeurs doivent donc se garder de toute forme d'endoctrinement idéologique. Aucun cas de licenciement d'un professeur motivé par l'exhibition d'un signe religieux n'a toutefois été relevé à ce jour.

Aux **Pays-Bas**, le mémorandum non-contraignant élaboré par le ministre de l'Education en 2003 est également applicable aux enseignants. L'interdiction du port de signes religieux est admissible à la condition qu'elle respecte certains critères (voy. *supra*). Un cas tranché en 1999 par la Commission pour l'égalité de traitement montre cependant que le port du voile par un professeur, dans une école publique, n'est pas incompatible avec le principe de neutralité de cet enseignement et qu'exiger le retrait du foulard peut constituer une discrimination directe fondée sur la religion.

En **Allemagne**, la situation est en pleine évolution puisque la Cour constitutionnelle fédérale a jugé, en 2003, que toute interdiction du voile islamique pour les professeurs dans les écoles devait avoir un fondement législatif. Dans cet arrêt fondamental, la Cour allemande a considéré que le voile ne peut en aucun cas être réduit à un signe d'oppression vis-à-vis des femmes et qu'il n'empêche pas l'enseignement des valeurs contenues dans la Loi fondamentale allemande. Dans la foulée de cet arrêt, de nombreux *Länders* ont entamé une procédure législative afin de prévoir une telle interdiction selon des modalités variables (voy. *supra*).

## **b. Emploi**

Dans le domaine de l'emploi, la question du port de signes d'appartenance religieuse est particulièrement hétérogène et confuse au sein des pays de l'Union européenne. La pratique révèle de nombreux cas de discriminations, particulièrement à l'encontre des femmes portant le voile. Dans la jurisprudence, l'interdiction du port de certains signes religieux se pose principalement dans trois contextes particuliers : (1) soit, qu'elle est motivée par des raisons de sécurité et/ou d'hygiène ; (2) soit, qu'elle résulte d'un code vestimentaire imposé ; (3) soit enfin, qu'elle repose sur l'exigence de neutralité des autorités publiques.

- Sécurité et hygiène

Au **Royaume-Uni**, par exemple, les tribunaux ont dû trancher de nombreux cas de discriminations indirectes impliquant des sikhs auxquels les employeurs interdisaient de

porter la barbe et/ou le turban pour des raisons de sécurité (sur les chantiers ou sites de construction) et/ou d'hygiène (hôpitaux, usines alimentaires). Il ne se dégage pas de solution uniforme de la jurisprudence : l'appréciation du juge dépend du cas d'espèce, la discrimination pouvant être justifiée si elle est fondée sur des considérations de sécurité et d'hygiène et est proportionnée. Au **Danemark**, la même question s'est posée dans une usine de fabrication de chocolat pour une femme musulmane portant le voile. Une solution originale a finalement été trouvée : l'entreprise et la plaignante ont imaginé un modèle de foulard permettant de satisfaire les deux parties.

- Code vestimentaire

Une série d'affaires est liée aux uniformes imposés aux travailleurs. La difficulté consiste à savoir si la conviction religieuse du travailleur qui lui impose de porter, selon le cas, un turban, un voile ou une kippa, doit prévaloir sur le droit de l'employeur de régir son entreprise et de prévoir le port d'un uniforme spécifique. Dans le domaine des transports, la pratique démontre le plus souvent une tolérance à l'égard du port de signes religieux. Ainsi, en **Autriche**, un arrangement a été trouvé pour qu'un sikh, employé des transports publics viennois, puisse porter son turban.

En **Espagne**, la Cour supérieure de justice des Baléares a également conclu, dans un arrêt rendu en 2002, que la priorité devait être accordée au respect des convictions religieuses de l'employé – en l'espèce, un chauffeur de bus, israélite, qui souhaitait porter la kippa – par rapport au droit de l'employeur de diriger le travail dans son entreprise et de prescrire le port d'un uniforme.

En **Suède**, alors qu'en 1988, une juridiction administrative suprême avait refusé à un conducteur de tram sikh le droit de porter un turban en raison du prescrit vestimentaire de l'employeur, aujourd'hui les conducteurs de tram sont autorisés à porter le turban.

Aux **Pays-Bas**, la pratique dans ce domaine est incohérente et génère de l'insécurité juridique. Les conducteurs de transports publics sont autorisés à porter le voile dans la municipalité d'Amsterdam, se le voient interdire dans celle de Rotterdam, tandis qu'à Utrecht, il n'y a pas de réglementation claire.

Au **Danemark**, la Haute Cour de justice a dû, en 2000, trancher une affaire concernant le licenciement d'une jeune femme musulmane par un grand magasin au seul motif qu'elle portait un foulard ce qui ne correspondait pas à l'exigence du règlement de travail d'être vêtu « *business like* ». La juridiction a considéré qu'il y avait une discrimination indirecte qui n'était, en l'espèce, pas pourvue de justification objective.

Aux **Pays-Bas**, la Commission pour l'égalité de traitement, en présence d'une discrimination indirecte résultant d'un code vestimentaire, examine de manière assez stricte si cette différence de traitement est pourvue d'une justification objective et raisonnable. En 2002, elle a ainsi considéré qu'une banque ne pouvait exiger de ses employées qu'elles retirent leur foulard à certains endroits. La Commission estime qu'il n'est pas prouvé que le maintien du foulard, même contre l'avis des clients, aurait un impact défavorable sur les intérêts financiers de l'entreprise, la mesure était donc disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En **Italie**, aucune affaire n'a été tranchée à ce jour. En toute hypothèse, la Cour de cassation interprète de manière restrictive les pouvoirs de l'employeur d'imposer une tenue vestimentaire à ses travailleurs.

- Neutralité de l'Etat

Aux **Pays-Bas**, le syndicat principal de la fonction publique a fait récemment une déclaration s'inscrivant dans la ligne tolérante selon laquelle les agents des services publics avaient le droit de porter, en service, un voile, une croix, une kippa ou tout autre symbole religieux. Le syndicat admet néanmoins que des exceptions puissent exister pour les juges et les officiers en uniforme. Pour les fonctionnaires de la justice, le ministre de la Justice, en réponse à une question parlementaire, a, en 2001, estimé qu'il ne leur appartient pas d'exprimer leurs convictions personnelles, en ce compris leurs convictions religieuses. Il s'était alors engagé à déposer une proposition de loi clarifiant la situation qui n'a toujours pas vu le jour. Dans l'intervalle, le Conseil pour l'Administration de la Justice a adopté une position plus nuancée. En l'absence d'une réglementation claire, il appartient aux juridictions ou à la Commission pour l'égalité de traitement de trancher les éventuels litiges. En 2001, cette dernière a considéré que le refus par une juridiction régionale d'engager, au poste de greffier-adjoint, une femme portant le voile car elle ne respectait pas le code vestimentaire équivalait à une discrimination indirecte fondée sur la religion. Cette discrimination manquait de justification objective et raisonnable car, si l'objectif de garantir l'indépendance de la justice est légitime, l'exclusion de toutes les personnes portant un foulard apparaît disproportionnée d'autant que l'emploi de greffier-adjoint ne requiert pas l'imposition d'un uniforme.

Au **Royaume-Uni**, la pratique s'avère particulièrement tolérante. Des personnes travaillant dans les hôpitaux et dans la police portent le voile ou le turban alors qu'elles sont en service. Un foulard spécifique a même été conçu pour les officiers de police d'origine musulmane. Un juge de la *High Court of Justice* porte son turban à l'audience et a, pour ce faire, été dispensé de revêtir la perruque traditionnelle.

### c. *Chômage*

Au sein de l'Union européenne, des chômeurs ont été privés de leurs allocations parce qu'ils avaient refusé un emploi proposé par l'administration, au motif que cet emploi ne leur permettait pas de suivre les prescriptions de leur religion. Les juridictions saisies de ces affaires ont rendu des décisions contrastées. La suppression des allocations de chômage d'une personne qui a quitté ou refusé un emploi ne lui permettant pas de respecter ses convictions religieuses est tantôt jugée licite tantôt considérée, au contraire, comme discriminatoire.

Dans le sens de la licéité de la privation des allocations de chômage, une **juridiction administrative allemande** a considéré qu'une personne peut être privée de ses allocations de chômage parce qu'en portant le voile, elle contribue à ne pas retrouver du travail. **Deux cours d'appel belges** n'ont pas sanctionné l'arrêt du paiement des indemnités de chômage à des femmes musulmanes qui refusaient un emploi dans lequel elles auraient dû ôter leur voile. Les contextes et les motivations des deux décisions présentent toutefois d'importantes différences. Dans un cas, la juridiction a précisé que la réserve émise par la chômeuse selon laquelle elle n'est pas disposée à travailler sans voile n'implique, en tant que telle, aucune indisponibilité sur le marché du travail, car le port du voile ne constitue pas en principe un obstacle à une occupation normale. Dans l'autre cas, la cour a estimé que « *se rendait indisponible sur le marché de l'emploi, la travailleuse qui déclare que pour des raisons religieuses elle n'accepterait de travailler qu'en portant un voile, qu'elle est uniquement disposée à accepter un emploi où elle serait affectée à un département où seules les femmes sont occupées, contremaître compris, et qu'elle refuserait d'effectuer des prestations de*

*travail en contact avec du personnel masculin* ». Reste à savoir si la cour aurait également conclu à une indisponibilité sur le marché du travail dans l'hypothèse où la chômeuse aurait limité son refus aux emplois qui lui permettraient de porter le voile sans ajouter les autres conditions.

D'autres décisions sanctionnent par contre la privation des allocations de chômage dans de telles situations. En se fondant sur le libre exercice de la religion, tel que garanti par les textes nationaux et internationaux, des **juridictions belges** de première instance et d'appel ont, en 1992 et 2002, intégré à la notion d'emploi convenable, celle de la compatibilité de l'emploi avec les convictions et les obligations religieuses des candidats à l'embauche. En **Finlande**, une juridiction s'est inscrite dans le même sens en réformant, en 1997, la décision du bureau d'appel du chômage en vertu de laquelle une femme n'avait pas droit à des allocations de chômage parce qu'en portant le voile, elle avait contribué à la perpétuation de son statut de sans emploi.

#### **d. Documents d'identité**

La réglementation de la plupart des Etats prévoit que, pour un document d'identité, la photographie doit être prise sans couvre-chef. C'est la situation qui prévaut notamment au **Portugal** sans qu'aucune difficulté n'ait été dénoncée à ce jour. En **France**, un décret de 1955 contient également une telle exigence. Le Conseil d'Etat a rejeté, en 2001, un recours en annulation introduit par le Fonds de Défense des Musulmans en considérant que ce décret ne portait pas atteinte à l'article 9 de la CEDH qui autorise des restrictions à la liberté religieuse dans certaines conditions.

Dans de nombreux pays toutefois, il existe des dérogations, sous diverses formes, afin de permettre le port du *hidjab*, de la kippa ou du turban à la condition que le visage soit dégagé de manière à permettre l'identification de la personne. Au **Royaume-Uni**, une telle dérogation est admise pour le voile et le turban portés pour des raisons religieuses. En **Italie**, une lettre circulaire de 1995 du ministre de l'Intérieur autorise le port du voile sur les documents d'identité. Cette circulaire confirme la pratique qui a toujours prévalu pour les nonnes catholiques.

Dans d'autres Etats, la question controversée a été tranchée par la pratique ou la jurisprudence. Ainsi, en **Finlande**, dans une décision récente, l'Ombudsman député parlementaire a considéré qu'une femme musulmane peut porter le voile sur un document d'identité, notamment en vertu de la liberté de religion garantie par la Constitution et la CEDH. En **Belgique**, la Cour de cassation s'est prononcée clairement, en décembre 2000, en affirmant qu'« *une photographie où la tête est couverte peut être admise sur la carte d'identité, à condition que le visage soit entièrement dégagé* ». En **Allemagne**, dans le cadre de procédures d'expulsion, les juridictions administratives ont même obligé une personne à porter le voile sur une photo destinée à obtenir un passeport de son pays d'origine conformément aux exigences de ce dernier. En vertu de la liberté religieuse, la même possibilité est accordée pour les documents d'identité délivrés par l'Allemagne. Enfin, en **Irlande**, il a été accédé, à l'amiable, à la demande d'une femme souhaitant figurer voilée sur une photographie d'identité. Selon le Centre islamique d'information de Dublin, il s'agirait de la seule difficulté survenue dans ce domaine.

### **e. Fourniture de services**

Dans ce domaine, quasiment aucune information pertinente n'est disponible à ce jour. Il ne semble pas y avoir de pratique relative, par exemple, à des refus d'entrée dans des lieux publics ou semi-publics qui seraient fondés sur le port d'un signe religieux. On peut supposer, notamment en ce qui concerne la question de l'entrée dans les discothèques, que les éventuels cas d'espèce ont été traités, dans les Etats membres, sous l'angle des discriminations liées à l'origine ethnique ou à la race.

Une problématique analogue s'est néanmoins posée en **Finlande** relativement à la tenue traditionnelle des femmes gitanes. Une jurisprudence bien établie a interdit à des fournisseurs de service, tels que des restaurateurs ou des tenanciers de boîtes de nuit, de refuser l'accès à ces lieux aux femmes appartenant à certaines communautés gitanes en raison des robes qu'elles sont culturellement obligées de porter, à la condition toutefois que leur tenue soit par ailleurs appropriée, c'est-à-dire dans un état convenable et, le cas échéant, adaptée à la nature de l'évènement ou du lieu.

## CONCLUSION

Le port et l'affichage publics de signes religieux reste sans nulle doute l'apanage des Etats. Dans ce domaine, le contexte politique, sociologique et culturel ne peut être ignoré et les différentes sensibilités nationales doivent être en mesure de se manifester. Il n'empêche que le droit communautaire présente désormais des liens potentiels avec la problématique du port de signes religieux par des individus. Avec le traité d'Amsterdam, l'Europe a été chargée de lutter contre certaines discriminations au-delà de celles fondées sur le sexe. Depuis l'an 2000, l'Union européenne dispose de deux directives susceptibles de s'appliquer à des discriminations fondées sur le port de signes religieux. Dans le domaine de l'emploi, la directive 2000/78 prohibe expressément les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, lesquelles pourraient couvrir celles liées aux signes religieux. Quant aux domaines de l'enseignement ou des services, par exemple, la directive 2000/43 pourrait trouver à s'appliquer lorsque les discriminations liées aux signes religieux sont assimilées à des discriminations fondées sur l'origine ethnique.

Quelques grandes tendances se dégagent de l'examen comparatif des législations et pratiques des quinze Etats membres.

Tout d'abord, les débats relatifs au port de signes religieux se focalisent principalement aujourd'hui sur le foulard islamique. Ceci s'explique sans nulle doute par le climat ambiant d'islamophobie, dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001. De surcroît, le *hidjab* est perçu par certains comme un symbole de soumission de la femme à l'homme et est donc, de ce point de vue, susceptible de heurter le principe de non-discrimination fondé sur le sexe. En réalité toutefois, la question du foulard islamique semble rarement être réglée, dans les Etats membres, par application des dispositions garantissant l'égalité entre les sexes.

Ensuite, sur le plan normatif, les Etats ayant adopté à ce jour une législation prohibitive sont extrêmement minoritaires. Seule la France interdit désormais le port de tout signe ostensible d'appartenance religieuse tant pour les professeurs que pour les élèves relevant de l'enseignement public non universitaire. En Allemagne, certains *Länders* ont légiféré en vue de défendre aux enseignants et aux agents publics d'afficher une appartenance religieuse, voire parfois uniquement de porter le foulard islamique. Ces interventions ont engendré de nombreux débats dans la quasi-totalité des autres pays membres.

Par ailleurs, à la lumière des pratiques nationales, des distinctions doivent être opérées suivant le domaine concerné. Par exemple, dans l'enseignement, la majorité des établissements scolaires publics tolèrent le port de signes religieux dans les limites des exigences imposées par la sécurité, l'hygiène et la protection des droits d'autrui. La priorité semble ici accordée au droit à l'éducation de l'élève. Dans le domaine de l'emploi public, la question semble plutôt intrinsèquement liée à la relation de chaque Etat aux cultes. Quant à l'emploi dans le secteur privé, la liberté, pour l'employé, de manifester sa religion se heurte parfois à la liberté contractuelle de l'employeur. Cette dernière n'est bien évidemment pas sans limite et ce, en dépit du caractère *intuitu personae* du contrat de travail qui contrarie la lutte contre les discriminations dans l'emploi.

Le paysage qui résulte de cet aperçu de droit comparé est contrasté et témoigne, au-delà de principes partagés, de l'influence des contextes politique, sociologique et culturel propres à chaque Etat. La confrontation entre le principe de liberté religieuse et celui de neutralité de l'Etat ne peut être réglée de manière univoque. En témoigne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de laquelle ne se dégage aucune solution générale ou

abstraite. Le récent arrêt rendu dans l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie*, de part sa contextualisation extrême, ne permet d'inférer aucun principe directeur en la matière.

Les symboles religieux génèrent la controverse en raison de la religion à laquelle ils renvoient et des difficultés de cohabitation de différents cultes. A cet égard, une solution unique à travers l'Europe semble illusoire au vu des traditions particulières de chaque pays.