

# CHOIX ET PRÉJUGÉS

## LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES MUSULMANS EN EUROPE

AMNESTY INTERNATIONAL  
Document public  
Index AI : EUR 01/001/2012  
AILRC-FR

Avril 2012

Les musulmans vivant en Europe appartiennent à un grand nombre de groupes ethniques différents et leurs pratiques culturelles, religieuses ou traditionnelles sont variées. Ils font l'objet de discriminations liées notamment à leur religion ou à leurs croyances, leur origine ethnique et leur genre.

Ce rapport traite des discriminations fondées sur la religion ou les convictions et illustre certaines des conséquences qui en résultent. Des politiques et des lois restrictives en matière de codes vestimentaires sont appliquées notamment en Belgique, en Espagne, en France et aux Pays-Bas. Des musulmans, et en particulier des femmes musulmanes, qui expriment leur culture ou leur identité par le port de symboles ou de vêtements spécifiques se sont vu refuser un emploi ou interdire l'accès aux salles de classe. Certains partis politiques et pouvoirs publics s'opposent à la création de lieux de culte musulmans, alors qu'il s'agit d'une partie intégrante du droit à la liberté de religion. Ainsi, en Suisse, un grand parti politique a réussi, à l'issue d'une campagne, à faire interdire la construction de minarets.

Des lois antidiscriminatoires existent en Europe. Amnesty International prie les autorités de les mettre en œuvre, tant sur le plan national qu'au niveau européen. Les gouvernements ne doivent pas instaurer d'interdictions générales de tous symboles et vêtements religieux ou culturels ; ils doivent cesser de porter atteinte au droit des musulmans d'établir des lieux de culte.



Manifestation dans les rues de Genk (Belgique), en mars 2011. Quelque 300 musulmans néerlandophones ont traversé pacifiquement la ville en criant « nous voulons la liberté ». Ils protestaient contre le licenciement d'une employée d'un magasin de la chaîne néerlandaise HEMA, renvoyée parce qu'elle portait un hijab.

© 2011 - StampMedia - Liesbeth Merckx

# SOMMAIRE

1. INTRODUCTION.....	4
1.1 OBJECTIFS DU RAPPORT.....	5
1.2 MÉTHODOLOGIE.....	6
1.3 TERMINOLOGIE.....	6
2. LE CONTEXTE.....	7
2.1 DIVERSITÉ DES PRATIQUES CULTURELLES ET RELIGIEUSES .....	9
2.2 LA MONTÉE DES PARTIS POLITIQUES SOUTENANT UN DISCOURS anti-islamique.....	10
3. LES NORMES INTERNATIONALES ET RÉGIONALES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS .....	11
3.1 DISCRIMINATION DANS LE CADRE DE L'EMPLOI .....	13
3.2 LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION ET LA LIBERTÉ D'EXPRESSION.....	14
3.3 VÊTEMENTS ET SIGNES RELIGIEUX ET CULTURELS.....	15
3.4 LE DROIT DE NE PAS SUBIR DE DISCRIMINATION LIÉE AU GENRE.....	15
4. LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RELIGION.....	16
4.1 L'ABSENCE DE DONNÉES ET DE MÉCANISMES DE RECOURS EFFICACES.....	18
4.2 L'EMPLOI .....	19
4.2.1 BELGIQUE .....	20
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	23
AUTRES POLITIQUES .....	24
CONCLUSIONS.....	24
4.2.2 FRANCE .....	25
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	27
AUTRES POLITIQUES .....	28
CONCLUSIONS.....	28
4.2.3 SUISSE .....	29
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	30
CONCLUSIONS.....	31
4.2.4 PAYS-BAS .....	32
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	34
AUTRES POLITIQUES .....	35
CONCLUSIONS.....	35
4.3 ÉDUCATION .....	36
4.3.1 BELGIQUE.....	38
L'INTERDICTION DES SYMBOLES RELIGIEUX DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES GÉRÉS PAR LA MUNICIPALITÉ DE BRUXELLES .....	38
L'INTERDICTION GÉNÉRALE DANS LE SYSTÈME PUBLIC D'ÉDUCATION FLAMAND.....	38
CONCLUSIONS.....	40
4.3.2 FRANCE .....	41
LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI .....	42
CONCLUSIONS.....	43
4.3.3 ESPAGNE .....	43
4.3.4 SUISSE .....	45
4.3.5 PAYS-BAS .....	46
CONCLUSIONS.....	47
4.3.6 TURQUIE .....	47
5. OBSTACLES À LA CRÉATION DE LIEUX DE CULTE MUSULMANS.....	49
5.1 SUISSE .....	49
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	51
CONCLUSIONS.....	51
5.2 CATALOGNE .....	51
L'OPPOSITION POLITIQUE AUX NOUVELLES MOSQUEES.....	53
LA LÉGISLATION NATIONALE.....	54
CONCLUSIONS.....	55
6. LOIS INTERDISANT LE PORT DU VOILE INTÉGRAL.....	55

6.1 BELGIQUE.....	56
6.2 FRANCE .....	57
6.3 PAYS-BAS .....	59
6.4 ESPAGNE .....	60
6.5 SUISSE .....	62
6.6 AUTRES PAYS .....	62
ITALIE .....	62
6.7 CONCLUSION .....	63
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	63
7.1 DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI .....	65
7.2 DROITS DES ÉTUDIANTS ET DES ÉLÈVES.....	66
7.3 LIEUX DE CULTTE .....	67
7.4 VOILE INTÉGRAL .....	68
ANNEXE .....	69

# 1. INTRODUCTION

« Les pays européens, aux prises avec des déficits budgétaires, doivent faire face à une autre crise : celle de la désintégration des valeurs humaines. La montée de l'intolérance envers les musulmans en est l'un des symptômes. [...] Dans plusieurs pays européens, les sondages montrent que les musulmans et la culture islamique ont une mauvaise image et inspirent la crainte et la méfiance. Ces préjugés islamophobes se doublent de comportements racistes, dirigés en particulier contre les personnes originaires de Turquie, des pays arabes et de l'Asie du Sud. Dans nombre de pays européens, les musulmans venant de ces régions subissent des discriminations sur le marché du travail et dans le système éducatif. »

Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>

En Europe, les musulmans subissent des discriminations dans plusieurs domaines du fait de leur religion, de leur origine ethnique, de leur genre ou de plusieurs de ces facteurs. La discrimination a un impact négatif sur leur vie. Elle pèse sur l'exercice d'un grand nombre de leurs droits fondamentaux. Elle contrarie leurs projets, obscurcit leurs perspectives, met à mal leur confiance en eux ; elle est source d'isolement, d'exclusion et de stigmatisation. Les lois et les politiques qui restreignent le port de vêtements et de symboles religieux et culturels ont ainsi souvent pour effet d'exclure de l'emploi les femmes musulmanes qui choisissent d'exprimer leur appartenance religieuse, culturelle ou traditionnelle en revêtant une tenue particulière, ce qui contribue de manière indirecte à leur marginalisation. Plusieurs femmes interviewées dans le cadre de cette recherche ont déclaré qu'elles étaient découragées de chercher un emploi et avaient donc choisi de rester à la maison, ou bien de travailler dans des secteurs où le port de signes et de vêtements culturels et religieux posait moins de problèmes. Ces lois et ces politiques nuisent à l'autonomie et à l'égalité des femmes.

Il faut donner aux musulmans la possibilité d'effectuer des choix indépendants en ce qui concerne l'expression de leur appartenance culturelle et religieuse. Ils doivent notamment pouvoir choisir la façon dont ils manifestent cette appartenance, et par exemple décider de porter ou non une forme spécifique de vêtement ou de pratiquer ou non le culte en compagnie de membres de leur communauté. Les musulmans doivent avoir la possibilité d'effectuer ces choix en dehors de toute pression ou contrainte de la famille et de l'entourage, et à l'abri de tout préjugé ou stéréotype émanant d'autres citoyens ou des institutions de l'État.

La discrimination envers les musulmans en Europe est alimentée par des visions négatives et stéréotypées qui ne prennent pas en considération un certain nombre de facteurs démographiques et sociologiques fondamentaux, tels que la diversité des populations musulmanes et de leurs pratiques religieuses et culturelles dans l'ensemble de la région. Ces attitudes négatives sont hélas renforcées par le message de certains partis politiques et la représentation des musulmans véhiculée par certains médias. Les représentants des pouvoirs publics ainsi que les hommes et les femmes politiques ont une responsabilité particulière. Ils doivent s'abstenir de promouvoir ou de renforcer les idées fondées sur des stéréotypes qui sont susceptibles d'attiser l'intolérance et d'accroître les discriminations. Lorsqu'ils dépeignent par exemple l'islam comme un système de valeurs niant l'égalité des genres, ou comme une idéologie violente, ils contribuent à un climat d'hostilité et de suspicion contre les musulmans – ou les personnes perçues comme de religion musulmane – qui est source de discrimination. C'est ce qui se produit lorsqu'un employeur refuse d'embaucher une femme musulmane qui porte une tenue spécifique au motif que celle-ci ne « passerait » pas auprès des clients ou des autres employés.

Au nom de la liberté d'expression, le droit de critiquer les religions et les systèmes de croyance a certes vocation à s'exercer, même lorsque la critique peut offenser ou choquer les adeptes. Mais la critique – y compris lorsqu'elle a pour objectif de dénoncer d'éventuelles violations des droits humains découlant de ces pratiques – ne doit toutefois pas être dictée par l'intolérance et les stéréotypes, et doit prendre en compte les droits fondamentaux de celles et ceux qui se réclament de telle ou telle religion.

Le présent rapport montre en quoi les musulmans, et les femmes musulmanes en particulier, peuvent être victimes de discrimination dans leur emploi et sur le marché du travail uniquement parce qu'ils ou elles portent une tenue particulière. Dans plusieurs pays, dont la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suisse, certains employeurs ont mis en place des directives internes, ou une politique non écrite, interdisant le port de tenues ou de signes culturels et religieux, dans le but de se conformer à un certain principe de neutralité, de promouvoir une image interne spécifique ou de plaire à leurs clients.

Ce rapport évoque également les discriminations auxquelles sont confrontés les élèves et les étudiants musulmans dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction, et qui sont le résultat de lois ou de politiques interdisant le port de vêtements ou de signes religieux. La Belgique et la France,

---

<sup>1</sup> Thomas Hammarberg. Le Carnet des droits de l'homme. « Le discours populiste stigmatise les musulmans européens », octobre 2010. [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog.php?blogId=2&bl=y](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog.php?blogId=2&bl=y).

par exemple, ont mis en place l'interdiction totale du port de signes religieux dans les établissements d'enseignement publics. En Espagne, des établissements scolaires ont pris ponctuellement des dispositions internes interdisant le port du foulard ce qui a conduit à l'exclusion des élèves musulmans qui le portaient. Les stéréotypes et les préjugés à l'égard des pratiques religieuses et culturelles musulmanes sont également à l'origine de restrictions imposées à la création de lieux de culte musulmans. Les principaux partis politiques suisses ont ainsi mené une campagne contre la construction de minarets, et ont obtenu l'organisation d'un référendum qui a abouti à l'inscription dans la Constitution d'une interdiction générale. En Espagne, les autorités catalanes ont refusé dans certains cas d'autoriser une nouvelle salle de prière pour la seule raison que les populations locales étaient opposées à l'ouverture d'une mosquée dans leur quartier.

Les États ont l'obligation de prendre des mesures pour prévenir la discrimination, non seulement de la part de leurs agents, mais aussi de la part des particuliers et des autres acteurs non étatiques. Pour y parvenir, il faut que la législation interdise la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, ou sur tout autre motif, comme le genre ou l'origine ethnique, dans tous les domaines de la vie, notamment l'emploi. Il faut aussi veiller à ce que ces dispositions législatives soient mises en œuvre dans le secteur privé. Amnesty International considère que le traitement différencié réservé aux musulmans portant une tenue ou des signes culturels ou religieux par des employeurs du secteur privé – et dans certains cas du secteur public – cherchant à promouvoir une certaine image de l'entreprise, à plaire à leurs clients ou à se conformer à un principe de neutralité constitue une discrimination fondée sur la religion ou les convictions. Les États et les institutions européennes doivent par conséquent veiller à ce que les législations en matière de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi soient mises en œuvre effectivement et de manière conforme aux normes internationales relatives aux droits humains.

Les États doivent s'abstenir de mettre en place l'interdiction totale du port de tenues et de signes religieux ou culturels au sein du système éducatif. Le droit à la liberté d'expression, de religion ou de conviction peut être dans certains cas soumis à des restrictions par un établissement scolaire, lorsqu'il s'agit d'atteindre un objectif légitime – par exemple la défense des droits fondamentaux de certains –, mais les États doivent veiller à ce que les établissements d'enseignement n'appliquent que des restrictions nécessaires et proportionnées à l'objectif recherché. Lorsqu'une restriction au port de vêtements ou de signes culturels ou religieux est imposée à des élèves, il appartient à l'autorité responsable d'établir que la mesure limitative est conforme aux normes internationales relatives aux droits humains et qu'elle n'est pas contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Amnesty International est préoccupée par l'insuffisance de lieux de culte adéquats en Catalogne, qui contraint des musulmans à prier dehors, par exemple sur des parkings ou des terrains de football. L'organisation déplore aussi la disposition discriminatoire interdisant la construction de minarets en Suisse. Les États doivent garantir le respect du droit de disposer d'un lieu de culte approprié, qui est une composante essentielle du droit à la liberté de religion ou de conviction. À cette fin, ils doivent veiller à ce que soient prévus des espaces pour la construction de nouveaux lieux de culte, de la même manière que sont prévus des espaces destinés à d'autres équipements nécessaires aux habitants. Les autorités locales doivent mener une véritable consultation avec les associations religieuses lors de l'élaboration des plans d'urbanisme. Elles doivent s'abstenir d'apporter leur soutien aux campagnes menées contre la création de nouveaux lieux de culte. Elles doivent mettre en place des politiques efficaces pour résoudre les différends entre les habitants et les associations musulmanes.

Le débat public sur les restrictions au port de tenues et de signes culturels ou religieux associés à l'islam a porté essentiellement sur la question du foulard ou du voile intégral porté par les femmes. Pour justifier de telles mesures, certains ont fait valoir des préoccupations liées au statut de la femme dans l'islam. Les États ont l'obligation de mettre un terme à la discrimination dont sont victimes les femmes dans l'exercice de leurs droits fondamentaux, ce qui implique notamment l'éradication de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, et ce indépendamment de la religion, de la culture ou de l'identité raciale ou ethnique de la victime ou de l'auteur des faits. Pour prévenir la discrimination de manière efficace, les États doivent offrir des services appropriés aux femmes vulnérables. Mais l'idée que les femmes qui portent un certain type de vêtement ne le font que parce qu'elles y sont contraintes repose sur des stéréotypes. Il faut créer au sein des différentes religions et traditions des espaces où les femmes et les filles peuvent débattre et informer les autres de ce qu'est leur vie. Les femmes et les filles doivent être libres de remettre en cause ou non les pratiques culturelles et religieuses et de débattre de l'opportunité de les modifier ou de les conserver, sans pressions ni contraintes de la part des pouvoirs publics ou d'acteurs non étatiques – qui bien souvent risquent de renforcer les préjugés plutôt que de les faire reculer. Les États doivent adopter une approche plus rationnelle des problèmes liés à l'égalité des femmes dans les religions et les cultures minoritaires. Cette approche doit être basée sur les points de vue et les préférences des femmes elles-mêmes, et prendre en compte la réalité de la discrimination qu'elles subissent, de la part de personnes se réclamant de leur communauté ou appartenant à d'autres secteurs de la société.

## 1.1 OBJECTIFS DU RAPPORT

Dans le travail sur la discrimination en Europe qu'elle a effectué jusqu'à présent, Amnesty International a exprimé des préoccupations quant aux représentations négatives et aux stéréotypes frappant les minorités ethniques comme les Roms ainsi que les migrants et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres. L'organisation a contribué à faire connaître aux décideurs et au grand public les conséquences négatives pour les droits humains de la discrimination fondée sur l'origine ethnique, sur le fait d'être un migrant, sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre.

L'objectif de ce rapport est d'examiner la question de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, et de montrer grâce à des exemples certaines de ses conséquences sur les musulmans vivant en Europe. Le rapport n'est pas une étude d'ensemble et ne doit pas être regardé comme une analyse exhaustive de toutes les formes de discrimination frappant les musulmans. Fruit de recherches menées dans le cadre plus large du travail sur la discrimination en Europe, il ne doit pas non plus amener à conclure que la discrimination fondée sur la religion ou les convictions touche exclusivement les musulmans. D'autres groupes religieux en Europe sont d'ailleurs concernés par cette forme de discrimination. Des chrétiens évangéliques vivant en Catalogne ont par exemple expliqué à Amnesty International qu'ils faisaient l'objet de discriminations dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion car ils rencontraient des obstacles pour créer des lieux de culte. Les juifs continuent par ailleurs de subir des discriminations en Europe, et Amnesty International reste préoccupée par la persistance d'attaques antisémites violentes.

L'étude menée se limite au continent européen et n'examine pas par conséquent les discriminations fondées sur la religion que connaissent d'autres groupes religieux minoritaires, y compris chrétiens, dans d'autres régions du monde.

## 1.2 MÉTHODOLOGIE

Ce rapport présente des cas de discrimination fondée sur la religion et de restrictions illégales à la liberté d'expression et de religion recueillis dans le cadre d'une recherche de terrain effectuée par Amnesty International dans cinq pays : Belgique, Espagne, France, Pays-Bas et Suisse. Ces pays ont été choisis sur la base des tendances observées dans ce domaine, des travaux antérieurs de l'organisation sur les questions abordées dans le rapport – par exemple l'interdiction totale du voile intégral – et du potentiel de réussite d'un éventuel travail de campagne et de plaidoyer. Les exemples présentés offrent un aperçu des effets de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions pour les musulmans en Europe.

La recherche sur le terrain a été effectuée tout au long de l'année 2011. Des représentants d'Amnesty International ont passé en moyenne 10 jours dans chaque pays et mené plus de 200 entretiens au total<sup>2</sup> auprès de musulmans touchés par la discrimination, d'organisations de la société civile impliquées dans la lutte contre le racisme et la xénophobie, d'organisations représentant des femmes musulmanes, d'universitaires qui consacrent leurs recherches à la discrimination à l'égard des musulmans, de représentants d'organes nationaux chargés de l'égalité, de représentants de bureaux de médiateurs, au niveau local ou national, de représentants d'organisations syndicales, de parlementaires au niveau local ou national, de représentants de différents ministères (Intérieur, Travail, Affaires sociales, Égalité des chances et Justice) et de conseillers municipaux chargés de l'intégration et de l'égalité des chances.

## 1.3 TERMINOLOGIE

Certains universitaires et certaines organisations de la société civile appellent **islamophobie** le discours stéréotypé, les préjugés et la discrimination à l'égard de l'islam et des musulmans. Pour Amnesty International, il est nécessaire de distinguer, du point de vue des droits humains, d'une part la critique de l'islam, qui est une composante du droit à la liberté d'expression, comme expliqué plus haut ; d'autre part le discours stéréotypé sur l'islam et les musulmans ; et enfin les comportements discriminatoires qui touchent les musulmans dans des domaines spécifiques de leur vie et qui entravent l'exercice d'autres droits humains. Amnesty International utilise dans ce rapport les expressions **discrimination à l'égard des musulmans** et **discours et idées stéréotypés sur l'islam et les musulmans** et non « islamophobie ».

« Être musulman » renvoie à des caractéristiques identitaires qui dépassent souvent le cadre religieux pour s'inscrire dans un contexte plus large – appartenance à une tradition, à une culture. Dans ce rapport, les termes **musulmans** et **personnes musulmanes** font référence à des personnes qui s'identifient comme étant musulmanes en invoquant une appartenance ou des valeurs culturelles, religieuses ou traditionnelles. Une femme d'origine marocaine dont la mère se rend régulièrement à la mosquée ne doit ainsi pas être nécessairement désignée comme musulmane, sauf si elle-même se réclame de cette identité. De même, le terme « musulman » pourra s'appliquer à un homme né en Belgique et dont le père est chrétien pratiquant, s'il s'est converti à l'islam et fait valoir son appartenance à la communauté.

Le port de vêtements et de signes religieux et culturels est dicté par de multiples raisons. Une femme peut ainsi porter le voile pour exprimer son appartenance culturelle, religieuse ou traditionnelle, ou pour toute autre raison ; mais ces habits et ces signes sont le plus souvent perçus uniquement comme l'expression d'une appartenance religieuse. Dans le présent rapport, l'expression **vêtements et signes religieux et culturels** désigne les **vêtements et signes généralement associés à une appartenance ou une identité religieuse et culturelle spécifique**. Le port de ces vêtements et signes fait partie de l'exercice du droit à la liberté d'expression ; pour les personnes qui portent ces habits ou symboles en signe d'expression de leurs convictions religieuses, il s'agit aussi de l'exercice de leur droit à manifester sa religion ou ses convictions.

---

2 La plupart des personnes dont les propos ont été recueillis se sont exprimées sans l'aide d'un interprète, en anglais, en français ou en espagnol. Deux entretiens ont été menés avec un service d'interprétation, l'un en allemand et l'autre en néerlandais.

L'expression **voile intégral** désigne dans le présent rapport différentes formes de vêtements couvrant une partie importante du visage, comme le niqab, un voile qui couvre la partie inférieure du visage jusqu'aux yeux, ou la burqa, un vêtement couvrant le corps de la tête aux pieds et comportant une grille au niveau des yeux. Le terme **foulard** est utilisé pour parler de toute forme de vêtement couvrant la tête. Le foulard se porte de multiples manières et peut couvrir d'autres parties du corps – cou, oreilles ou une partie du front, par exemple. Ce vêtement est parfois appelé hijab.

L'enseignement **laïque**, ou **non confessionnel**, fait référence à un système d'éducation qui n'est pas basé sur un système de valeurs religieuses, politiques ou philosophiques. Dans certains pays, ce système d'éducation est désigné comme « neutre ».

La **laïcité** recouvre des réalités différentes selon le contexte historique et politique. Le terme peut par exemple faire référence à une forme spécifique d'organisation des relations entre l'État et les autorités religieuses, caractérisée par le principe de la séparation. De même, le terme **neutralité** peut avoir différentes significations selon le contexte historique et politique dans lequel il est utilisé. Il est par exemple employé pour désigner l'attitude impartiale de l'État vis-à-vis de toutes les convictions politiques, religieuses et philosophiques. Dans certains pays, le terme renvoie au devoir d'impartialité des fonctionnaires et des responsables publics vis-à-vis des usagers des services publics. En France par exemple, l'obligation de neutralité des fonctionnaires – qui découle directement du principe de laïcité – leur interdit le port de tout vêtement ou signe religieux ou culturel. En Belgique, le débat porte sur la question de savoir si la neutralité imposée aux fonctionnaires ne concerne que l'exercice de leurs fonctions (c'est-à-dire, par exemple, réserver le même traitement à tous les usagers) ou si elle s'applique aussi à leur apparence (ne pas porter de quelconques signes religieux, politiques ou philosophiques). Le présent rapport utilise ponctuellement ces termes, dans leur acception liée au contexte national spécifique.

## 2. LE CONTEXTE

**« L'enseignement des religions doit toujours intégrer l'idée de base selon laquelle les religions – en tant que réalité sociale – ne sont pas monolithiques, une idée qui se vérifie aussi dans le cas des croyances non religieuses. C'est là un message particulièrement important, qui permet de déconstruire l'idée existante d'une mentalité collective attribuée de façon stéréotypée – souvent négative – aux fidèles de telle ou telle religion ou croyance. Dans les cas extrêmes, ce processus d'attribution d'une mentalité collective peut être assimilé à une vision dépersonnalisée de l'individu, qui peut avoir des répercussions déshumanisantes désastreuses. »**

**Heiner Bielefeldt, rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction<sup>3</sup>**

Selon une estimation, plus de 44 millions de musulmans vivaient en 2010 en Europe – Turquie non incluse<sup>4</sup>. Dans certains pays – en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine et en Russie par exemple –, la population musulmane est installée depuis des siècles. En Albanie, au Kosovo et en Turquie, les musulmans sont majoritaires au sein de la population<sup>5</sup>. Ailleurs, beaucoup de musulmans ont acquis la nationalité du pays dans lequel eux-mêmes ou leurs proches ont immigré ou ont demandé l'asile au XX<sup>e</sup> ou au XXI<sup>e</sup> siècle.

En 2010, la proportion de musulmans dans la population des pays d'Europe du Nord et d'Europe de l'Ouest était inférieure à 10 %, quel que soit le pays : 6 % en Belgique, 7,5 % en France, 5,5 % aux Pays-Bas, 2,3 % en Espagne, 5,7 % en Suisse, 5 % en Allemagne et 4,6 % au Royaume-Uni<sup>6</sup>. Dans plusieurs de ces pays une part non négligeable de la population musulmane détient la nationalité. En France, au moins deux millions de musulmans – soit la moitié de toute la population musulmane du pays – nationalité française ; 55 % des musulmans vivant en Belgique ont la nationalité belge. En revanche, seule une infime minorité (moins de 1 %) des musulmans résidant en Suisse ont la nationalité suisse<sup>7</sup>.

---

3 Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, A/HRC.16/53, 15 décembre 2010, § 34 ; Rapport de la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, A/65/207, 29 juillet 2010, § 68.

4 Pew Research Center, Forum on Religion & Public Life, « The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010–2030: Europe, 2011 ».

5 Selon les estimations du Pew Research Center, 16 millions de musulmans vivaient en Russie en 2010.

6 Pew Research Center, Forum on Religion & Public Life, « The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010–2030: Europe, 2011 », p. 124.

7 Open Society Institute, « Muslims in the EU: Cities Reports. France, Belgium, 2007 » ; recensement de 2000 pour la Suisse : 0,6 % des musulmans vivant en Suisse sont détenteurs de la nationalité.

Le nombre de musulmans vivant en Europe est actuellement en augmentation, mais la croissance s'effectue à un rythme plus lent qu'auparavant. Selon certaines estimations, les musulmans représenteront en 2030 environ 10 % de la population en France, en Belgique et en Suède, environ 8 % en Suisse, au Pays-Bas et au Royaume-Uni, 7 % en Allemagne et moins de 4 % en Espagne<sup>8</sup>.

Les musulmans issus de l'immigration en Europe du Nord et en Europe de l'Ouest sont d'origines ethniques très diverses. La présence de tel ou tel groupe dans tel ou tel pays dépend de multiples facteurs – mouvements migratoires liés à la décolonisation, évolution différente du marché du travail selon les pays, flux spécifiques de réfugiés, notamment. C'est ainsi qu'en France, la plus grande partie des musulmans sont originaires d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et d'Afrique subsaharienne, tandis qu'en Belgique et aux Pays-Bas, ils sont majoritairement d'origine marocaine ou turque ; au Royaume-Uni, en revanche, seule une petite proportion des musulmans vient d'Afrique du Nord et l'immense majorité est d'origine bangladaise, pakistanaise ou indienne. Une grande partie des musulmans vivant en Suisse vient de l'ex-Yougoslavie, tandis qu'en Catalogne, les groupes les plus importants sont originaires d'Algérie, du Mali, du Maroc, du Pakistan et du Sénégal. En comparaison avec les autres pays européens, les musulmans venus d'Iran et d'Irak sont relativement nombreux en Suède, en Norvège et au Danemark<sup>9</sup>.

Ces dix dernières années, on a entendu dans la bouche de certains responsables politiques en Europe un discours exprimant une vision stéréotypée des musulmans ; des sondages d'opinion ont également traduit l'existence d'une telle perception. Ce genre de discours dénonce la création de lieux de culte musulmans et le port de tenues et de signes religieux et culturels comme marque du « refus des musulmans de s'intégrer » ou d'une volonté d'« imposer des valeurs contraires à l'identité européenne ». La question du mariage forcé, perçu comme une pratique musulmane, fait partie des thèmes brandis à l'appui de ces idées. L'opinion publique et les partis politiques ne font parfois pas la distinction entre les pratiques constituant une violation manifeste des droits humains, comme le mariage forcé, et celles qui relèvent de l'exercice du droit à la liberté d'expression, de religion et de conviction, comme le choix de porter le foulard ou d'autres vêtements ou signes religieux et culturels.

Après les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 aux États-Unis, l'image des musulmans s'est dégradée en Europe et l'on a observé dans plusieurs pays la montée d'un sentiment d'hostilité à leur égard<sup>10</sup>. On ne peut toutefois établir un lien exclusif entre l'existence d'un sentiment anti-musulman et ces événements ; des études montrent que les représentations négatives des musulmans existaient en Europe avant 2001. Les Européens étaient par exemple en moyenne plus nombreux à ne pas vouloir de musulmans pour voisins qu'à ne pas vouloir de migrants pour voisins. Le malaise apparaissait particulièrement répandu en Belgique, en Bulgarie, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Lituanie, à Malte et en Roumanie<sup>11</sup>.

Les avis exprimés dans plusieurs sondages d'opinion réalisés en Europe sur les musulmans et les pratiques religieuses associées à l'islam font apparaître un certain nombre d'idées stéréotypées. Pour 68 % des personnes interrogées en France et 75 % des personnes interrogées en Allemagne, par exemple, les musulmans sont mal intégrés dans la société, et ce essentiellement en raison de leur refus de s'insérer<sup>12</sup>. Le choix des femmes de porter le foulard pose problème pour 68 % des Français<sup>13</sup>, et la moitié des Allemands sont opposés à la construction de mosquées, même lorsque les croyants le demandent<sup>14</sup>. Un tiers des Suisses considèrent que le port du voile est humiliant pour les femmes<sup>15</sup>. Près de 70 % des Britanniques pensent que l'islam favorise l'oppression des femmes<sup>16</sup> et plus de 70 % des Belges vivant en Flandre estiment que les femmes musulmanes sont dominées par leur mari<sup>17</sup>. Environ 40 % des Néerlandais considèrent que le mode de vie des musulmans n'est pas compatible avec le mode de vie en Europe de l'Ouest – ils sont cependant autant à reconnaître que les musulmans peuvent

---

8 Le Pew Research Center situe à 2,2 % le taux d'accroissement annuel de la population musulmane en Europe durant la décennie 1990-2000 ; il prévoit un taux de 1,2 % pour la décennie 2020-2030.

9 Center for Strategic & International Studies, "Muslim Integration: Challenging conventional wisdom in Europe and the United States: Estimated new Muslim numbers for selected countries of origin and settlement", Europe, Early 2000s, Table 2, 2007, p. 11. Pour les données sur la Catalogne (Espagne) : Jordi Moreras, "Musulmans a Catalunya. Radiografia d'un Islam implantat", European Institute of the Mediterranean, 2008.

10 European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, "Summary report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001", Vienne, mai 2002.

11 Zan Strabac & Ola Listhug, "Anti-Muslim prejudice in Europe: a multilevel analysis of survey data from 30 countries", *Social Science Research* 37, 2008, p. 268-286.

12 Institut français d'opinion publique (IFOP), « Regard croisé France/Allemagne sur l'Islam, résultats détaillés », 13 décembre 2010.

13 Commission nationale consultative des droits de l'homme, « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2010 », p. 82.

14 IFOP, « Regard croisé France/Allemagne sur l'Islam, résultats détaillés », 13 décembre 2010, [http://www.ifop.com/media/poll/1365-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/poll/1365-1-study_file.pdf), dernier accès le 24 avril 2012.

15 Sandro Cattacin, Brigitta Gerber, Massimo Sardi, Robert Wegener, "Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland", 2006, p. 41.

16 YouGov, "Exploring Islam Foundation survey results", mai 2010.

17 Jaak Billiet, Marc Swynedouw, "Etnische minderheden en de Vlaamse kiezers. Een analyse op basis van de postelectorale verkiezingsonderzoeken", 2007, p. 14.



apporter beaucoup à la culture néerlandaise<sup>18</sup>. En Espagne, 37 % des personnes trouvent « acceptable » de renvoyer une élève simplement parce qu'elle porte le foulard ; la même proportion affirme qu'il faut soutenir les manifestations contre l'édification de lieux de culte musulmans<sup>19</sup>.

## FACE À L'HOSTILITÉ ET AUX PRÉJUGÉS : LE CAS DE DEUX FEMMES MUSULMANES

Les femmes qui choisissent de porter des vêtements ou des symboles couramment associés à l'islam subissent les conséquences négatives des perceptions stéréotypées liées au foulard et à la position des femmes au sein de la famille musulmane. Parmi les femmes avec lesquelles Amnesty International s'est entretenue, plusieurs ont souligné l'hostilité à laquelle elles se heurtent parfois parce qu'elles ont fait le choix de porter le foulard. Linda D.<sup>20</sup>, qui vit en région parisienne, nous a déclaré : « J'étais adolescente lorsque la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école a été débattue. Je ne portais pas le foulard à l'école, juste un bandana. Le débat public sur ce thème a ouvert la voie à une expression plus virulente des stéréotypes sur l'islam et les musulmans. J'ai remarqué que les gens étaient plus hostiles vis-à-vis de moi. Il est arrivé qu'on m'insulte dans la rue. Une fois, un homme m'a demandé si je voulais faire l'esclave. J'étais jeune, je ne savais pas très bien comment réagir. Plus récemment, lors d'un débat sur le port du voile intégral, une femme m'a dit : "Je pensais que le voile était interdit en France." Ensuite, elle a abîmé ma voiture. » P., qui vit en Suisse italophone, a témoigné également : « Les musulmans sont tenus pour responsables de ce qui se passe au Moyen-Orient et Afrique du Nord. C'est dû aussi à l'image stéréotypée des musulmans que véhiculent les médias. Je me souviens par exemple qu'à la suite du 11 Septembre, une personne qui travaille avec moi m'a dit qu'il fallait brûler vifs tous les musulmans. Dans la rue les gens m'injurient ou me font des remarques désagréables. Il n'y a pas longtemps, j'ai été insultée dans la rue par un homme pour qui l'islam est la cause de ce qui se passe en Libye, et qui m'a dit de retourner dans mon pays. Une autre fois, j'ai croisé un homme qui m'a crié d'enlever le drap que j'avais sur la tête. J'ai grandi en Suisse et j'ai le sentiment d'y être chez moi. Je ne comprends pas que des gens s'arrogent le droit de me traiter ainsi. »

### 2.1 DIVERSITÉ DES PRATIQUES CULTURELLES ET RELIGIEUSES

De nombreux éléments entrent en ligne de compte dans le comportement des croyants musulmans par rapport aux différents aspects de leur religion, dont la pratique religieuse : le niveau d'éducation, le genre, la condition socioéconomique, les pratiques religieuses de la population non musulmane et, lorsque les musulmans sont d'origine immigrée, leur présence plus ou moins ancienne dans le pays, jouent notamment un rôle<sup>21</sup>.

En d'autres termes, la religion n'est que l'un des multiples aspects de la culture musulmane. Une personne peut très bien se définir comme étant d'origine ou de culture musulmane sans pour autant se considérer comme de religion musulmane. Une Française dont les parents sont marocains peut par exemple très bien se considérer comme française, ou comme marocaine, ou les deux. Elle peut être croyante, et exprimer son appartenance religieuse en portant le foulard en public ou bien seulement en effectuant le jeûne durant le ramadan ; elle peut aussi être athée et ne voir dans la religion de ses parents que sa culture d'origine.

Les pratiques spécifiques peuvent être l'expression de croyances et coutumes religieuses, culturelles et/ou traditionnelles. Par exemple certaines exigences alimentaires parfois perçues comme une obligation religieuse ne sont pas nécessairement considérées ainsi par les personnes qui s'identifient comme musulmanes. Lors d'un sondage effectué en Suisse, la moitié des musulmans qui s'étaient déclarés non religieux ont indiqué qu'ils observaient les règles alimentaires de l'islam, tandis qu'un sur quatre parmi ceux qui s'étaient déclarés très religieux ne les suivaient pas<sup>22</sup>.

Une étude conduite en 2006 a montré que la proportion de femmes musulmanes portant le foulard tous les jours variait considérablement selon les pays : elles étaient 53 % au Royaume-Uni, 45 % en Espagne et 44 % en Allemagne, contre seulement 13 % en France<sup>23</sup>.

---

18 FORUM, Institute for Multicultural Affairs, "The position of Muslims in the Netherlands", Factbook 2010, p. 31, <http://www.forum.nl/Portals/International/English-pdf/Muslims-in-the-Netherlands-2010.pdf>, dernier accès 24 avril 2012.

19 Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, "Evolución del racismo y la xenofobia en España", Informe 2010, p. 215–217.

20 La plupart des personnes interviewées dans le cadre de la recherche ont demandé expressément à conserver l'anonymat. Leur nom a donc été changé ou masqué, selon leur souhait.

21 Frank Van Tubergen, Jórunn Í. Sindradóttir, « The religiosity of immigrants in Europe: a cross-national study », *Journal for the Scientific Study of Religion*, 2011, p. 50.

22 Marco Giugni, Matteo Gianni et Noémi Michel, « Entre demandes de reconnaissance et politique d'accommodation : les orientations culturelles, sociales et politiques des musulmans en Suisse », rapport final, décembre 2010.

23 Pew Research Center, « European debate the scarf and the veil », 20 novembre 2006,

Une étude récente sur les Pays-Bas a montré que si une grande majorité des personnes d'origine turque ou marocaine vivant dans le pays se définissaient comme étant musulmanes (95 % et 96 %, respectivement), la pratique religieuse était bien différente dans les deux groupes de population. Ainsi 69 % des musulmans d'origine marocaine déclaraient prier cinq fois par jour, alors qu'ils n'étaient que 29 % dans le groupe d'origine turque. La fréquentation mensuelle des mosquées est en baisse constante depuis plusieurs années<sup>24</sup>.

En France, 41 % des musulmans se définissaient comme pratiquants, 34 % comme non pratiquants et 22 % comme « d'origine musulmane ». Parmi les musulmans d'origine turque, 49 % des personnes interrogées déclaraient être pratiquantes, contre 36 % seulement de celles d'origine tunisienne. Pour l'ensemble des musulmans, le taux de fréquentation de la mosquée le vendredi s'élevait à 25 % ; un tiers de tous les musulmans déclaraient boire de l'alcool et 60 % se prononçaient en faveur de l'interdiction du port du voile intégral dans le pays<sup>25</sup>. En Espagne, 12 % des musulmans se déclarent non pratiquants<sup>26</sup>. En Suisse, les pratiques religieuses des musulmans varient selon les groupes ethniques. Par exemple, les musulmans originaires du Maghreb fréquentent moins la mosquée que ceux originaires des Balkans ou de Turquie, mais prient davantage individuellement<sup>27</sup>.

## 2.2 LA MONTÉE DES PARTIS POLITIQUES SOUTENANT UN DISCOURS ANTI-ISLAMIQUE

Au cours des 20 dernières années, des formations politiques soutenant un discours discriminatoire à l'égard des musulmans ont obtenu des résultats électoraux qui les ont portés sur les bancs du parlement national dans un certain nombre de pays, dont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse. En France, par exemple, le Front national, qui ne recueillait que 0,2 % des suffrages en 1981, a obtenu un score frôlant les 17 % lors de l'élection présidentielle de 2002.

Ces partis ont instrumentalisé les peurs et le sentiment de désillusion présents au sein de la population, fait prospérer les idées basées sur le nationalisme ethnique et la notion de « choc des civilisations », brandi la menace de l'« islamisation » de l'Europe, et de ce fait contribué à diaboliser l'islam. Leurs programmes politiques comprennent l'arrêt de l'immigration, l'introduction de critères d'intégration pour les migrants et la réduction de l'influence de l'islam.

Ces partis sont parvenus à intégrer des coalitions gouvernementales. Aux Pays-Bas, le Parti pour la liberté (PVV) soutient l'actuelle coalition des libéraux-conservateurs au pouvoir, qui dispose d'une faible majorité au Parlement<sup>28</sup>. En Suisse, l'Union démocratique du centre (UDC), qui est à l'origine du référendum ayant abouti à l'interdiction des minarets (voir chapitre 5), est restée après les élections d'octobre 2011 la première formation représentée au Parlement fédéral<sup>29</sup>. Le Parti populaire danois a soutenu la coalition des libéraux-conservateurs qui a gouverné au Danemark de 2007 à 2011<sup>30</sup>. En Italie, le poids électoral de la Ligue du Nord a progressé ces dernières années, ce qui lui a permis d'obtenir de grands ministères dans le dernier gouvernement de Silvio Berlusconi (2008 – 2011)<sup>31</sup>.

En Espagne, Plateforme pour la Catalogne (PxC) n'est certes pas parvenu à faire son entrée au Parlement de la communauté autonome de Catalogne, mais le parti a beaucoup progressé dans les scrutins locaux. Il est passé de 17 conseillers élus lors des élections municipales de 2007 à 67 conseillers en mai 2011. Le succès des partis ouvertement hostiles à l'islam dépasse les frontières de l'Europe occidentale. Ainsi en Bulgarie, pays où vit depuis des siècles une importante population musulmane, le parti nationaliste Ataka a obtenu 21 sièges aux élections législatives de 2009. Des sympathisants de cette formation affichant un programme ouvertement anti-islamique ont perpétré des attaques violentes contre des musulmans<sup>32</sup>.

---

<http://pewresearch.org/pubs/95/europeans-debate-the-scarf-and-the-veil>, dernier accès le 25 avril 2012.

24 En 1998-1999, 47 % des musulmans se rendaient à la mosquée une fois par mois ; le chiffre pour la période 2004-2008 était tombé à 35 %. FORUM, «The position of Muslims in the Netherlands», Factbook 2010.

25 IFOP, « Enquête auprès de la population d'origine musulmane », 15 mars 2011, [http://www.ifop.fr/media/poll/1499-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/1499-1-study_file.pdf), dernier accès le 25 avril 2012.

26 Metroscopia, «La comunidad musulmana de origen inmigrante en España», février 2011, <http://www.observatorioinmigracion.gva.es/images/stories/ESTUDIO%20METROSCOPIA%20.pdf>, dernier accès janvier 2012.

27 Marco Giugni, Matteo Gianni et Noémi Michel, « Entre demandes de reconnaissance et politique d'accommodation : les orientations culturelles, sociales et politiques des musulmans en Suisse », rapport final, décembre 2010.

28 Le Parti pour la liberté (PVV) a recueilli 15,45 % des suffrages lors des élections nationales de 2010 et 17 % lors des élections européennes de 2009, <http://www.nlverkiezingen.com/TK2010.html>.

29 L'UDC a obtenu 26,6 % des suffrages aux élections fédérales du 23 octobre 2011. Elle avait réalisé un score de 28,9 % en 2007. [http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH\\_it.html](http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH_it.html).

30 Cette formation a recueilli 12,3 % des suffrages en 2011 – et 13,9 % en 2007.

31 Entre 2005 et 2010, la Ligue du Nord a multiplié par deux son score aux élections régionales, obtenant respectivement 5,5 % et 12,28 % des suffrages. Elle a de même doublé son pourcentage entre les élections générales de 2006 (4,6 %) et celles de 2008 (8,5 %).

[http://www.repubblica.it/static/speciale/2010/elezioni/regionali/riepilogo\\_nazionale.html](http://www.repubblica.it/static/speciale/2010/elezioni/regionali/riepilogo_nazionale.html).

32 Le 20 mai 2011, la violence est montée d'un cran lors d'une manifestation devant une mosquée organisée par

## EXEMPLES DE PROPOS STÉRÉOTYPÉS

« Le nombre de musulmans vivant en Suisse est estimé à plus de 400 000. Il augmente rapidement du fait de l'immigration, du regroupement familial, des mariages forcés et des taux élevés de natalité. Bien sûr ils ne sont qu'une minorité à se reconnaître dans l'idéologie radicale des islamistes. Mais les immigrés musulmans sont souvent originaires de pays qui ne connaissent pas la démocratie. Ils amènent donc dans leurs bagages des conceptions du droit et de l'ordre qui sont incompatibles avec notre système juridique. »  
Programme de l'Union démocratique du centre (UDC), 2011.

« L'Europe ne sera plus l'Europe, elle deviendra une république islamique. Nous sommes à un tournant, si nous ne protégeons pas notre civilisation, celle-ci va disparaître. Oui, je suis attachée à la nation. Je veux préserver notre identité culturelle et historique. »  
Marine Le Pen, Front national, France<sup>33</sup>

« La plus grande menace, c'est l'islam, une menace contre notre pays et tout le monde occidental libre. Nous avons trop d'immigration de masse en provenance des pays musulmans, et trop de palais de la haine – ce que Cohen [le leader des sociaux-démocrates] appelle des “mosquées” –, voilà ce que je pense. Et puis les immigrés sont surreprésentés dans les statistiques de la délinquance. Trop, c'est trop. »  
Geert Wilders, Parti pour la liberté (PVV), Pays-Bas<sup>34</sup>

« L'immigration musulmane, massive en Catalogne, met en danger notre identité européenne (respect des libertés individuelles et collectives, démocratie en tant que moyen de prise de décisions, culture gréco-latine, religion chrétienne, langues de la Catalogne et traditions populaires). »  
Programme de Plateforme pour la Catalogne (PxC), Catalogne (Espagne)<sup>35</sup>

« Les pseudo-prières à Milan et en face du Colisée n'ont rien à voir avec la religion – ce sont des actes d'intimidation et de menace envers le peuple italien. Ceux qui y prennent part devraient être identifiés par la police et sans doute expulsés de notre pays. Les gens ne doivent pas utiliser la prière comme une arme politique. »  
Maurizio Gasparri, Peuple de la liberté (PDL), Italie<sup>36</sup>

## 3. LES NORMES INTERNATIONALES ET RÉGIONALES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS

Selon le droit international, la discrimination est une distinction de traitement fondée sur un motif interdit qui n'a pas de justification objective et raisonnable. La discrimination entrave l'exercice d'autres droits humains fondés sur l'égalité, notamment le droit au travail, les droits à la liberté d'expression et de religion ou de conviction, le droit à l'éducation et le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

Le droit international et le droit européen en matière de lutte contre la discrimination interdisent la discrimination directe et la discrimination indirecte. Cette dernière se produit lorsque des dispositions législatives, une procédure ou des pratiques apparemment neutres ont des effets préjudiciables disproportionnés pour un groupe spécifique, ou affectent celui-ci de manière distincte, sans justification objective ou raisonnable.

Une différence de traitement peut être considérée comme fondée sur des critères objectifs et raisonnables si le but visé est légitime et compatible avec les obligations internationales de l'État<sup>37</sup>. La santé publique et la sécurité, ou

---

des sympathisants du parti. Quatre musulmans et une députée du parti ont été blessés. Voir Bulgarian Helsinki Committee, Submission to the Human Rights Committee regarding the consideration of the third periodic report on Bulgaria: “Freedom of religion and protection against discrimination on the grounds of religion and belief”, 3 juin 2011, p. 29. Observations finales du Comité des droits de l'homme (CDH) : Bulgarie, CCPR/C/BGR/CO/3, 19 août 2011, § 9.

33 « Two personalities clash on European immigration », *New York Times*, 5 janvier 2008 (citation traduite de l'anglais), <http://www.nytimes.com/2008/01/15/world/europe/15iht-debate.4.9237106.html>.

34 « Links kan de boom in », *De Telegraaf*, 1<sup>er</sup> août 2011.

35 “Programa electoral PxC, 2010, Elecciones autonómicas, Parlaments de Catalunya”, <http://www.pxcatalunya.com/pdf/castellano.pdf>.

36 “Row over Muslim prayers outside the Colosseum”, 20 janvier 2009, <http://www.italymag.co.uk/italy/lazio/row-over-muslim-prayers-outside-colosseum>.

37 Comité des droits de l'homme (CDH), Observation générale n° 18, § 13.

des problèmes de politique publique et de salubrité peuvent constituer des buts légitimes. Une différence de traitement ne peut toutefois être considérée comme objective et raisonnable que si elle est également proportionnée au but visé<sup>38</sup>. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a par exemple examiné une plainte relative à la règle qui exige dans certains cas le port d'un casque sur le lieu de travail. Selon les plaignants, cette règle constituait indirectement une forme de discrimination à l'égard des sikhs car leur religion leur impose de porter un turban. Dans cette affaire, le Comité a conclu que l'obligation de garantir la sécurité des employés était un motif objectif et raisonnable et que cette mesure n'était donc pas contraire au principe de non-discrimination<sup>39</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que seules des raisons particulièrement sérieuses pouvaient justifier qu'un traitement défavorable fondé sur un motif faisant l'objet d'une interdiction soit considéré comme compatible avec le principe de non-discrimination<sup>40</sup>.

Plusieurs traités internationaux relatifs aux droits humains établissent que la religion est un motif de discrimination interdit, notamment l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), l'article 2.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>41</sup>. Les cinq pays pour lesquels des recherches ont été menées sur le terrain dans le cadre de ce rapport ont tous ratifié ces trois traités internationaux relatifs aux droits humains et sont par conséquent tenus de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits qu'ils garantissent.

Au niveau régional, l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH) interdit aux parties contractantes d'établir une discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans leur mise en œuvre des droits contenus dans la Convention. Le Protocole n° 12 à la CEDH établit indépendamment une clause de non-discrimination, qui interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions pour l'exercice de tous les droits prévus par la loi. De même, l'article E de la Charte sociale européenne révisée établit le principe de non-discrimination sur la base de la religion ou des convictions pour tous les droits qu'elle reconnaît, notamment le droit au travail, le droit à l'éducation et le droit à la protection de la santé. On ne peut que déplorer que la Belgique, la France et la Suisse n'aient pas signé le Protocole n° 12 à la CEDH.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute forme de discrimination fondée sur la religion ou les convictions (article 21). Les directives anti-discrimination de l'Union européenne n'établissent toutefois pas un niveau de protection égal contre les différentes formes de discrimination. La Directive 2000/43/CE (contre le racisme) impose par exemple aux États d'interdire la discrimination raciale dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la protection sociale, des avantages sociaux et de l'accès aux biens et aux services<sup>42</sup>, tandis que la Directive 2000/78/CE (relative à l'emploi) interdit la discrimination religieuse dans le seul domaine de l'emploi<sup>43</sup>. La Commission européenne a présenté le 2 juillet 2008 une proposition de nouvelle directive anti-discrimination visant à mettre en place des normes européennes de protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap et la religion ou les convictions dans les domaines de l'accès aux biens et aux services, de l'éducation, de la protection sociale et des avantages sociaux<sup>44</sup>. Au moment de l'élaboration du présent rapport, cette proposition était toujours en discussion au sein du Conseil de l'Union européenne et les États membres ne s'accordaient pas sur la nécessité d'adopter de nouvelles dispositions en matière d'égalité de traitement.

L'obligation des États de mettre en œuvre le droit à la non-discrimination leur impose de s'abstenir eux-mêmes de toute discrimination, mais aussi d'empêcher toute discrimination de la part d'acteurs non étatiques, par exemple des employeurs, des établissements d'enseignement ou des fournisseurs de biens et services. Les États doivent

---

38 Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-uni* (Requête n° 9214/80), arrêt du 28 mai 1985, § 72.

39 CDH, *Karnel Singh Bhinder c. Canada* (n° 208/1986).

40 Amnesty International, *Dealing with difference: A framework to combat discrimination in Europe, reasonable and objective justification*, p. 18–19, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/003/2009/en>.

41 Si la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'inclut pas expressément le fondement de la religion dans sa définition de la discrimination raciale, le Comité chargé de sa mise en œuvre a relevé à plusieurs occasions les recoupements entre la discrimination fondée sur la race et la discrimination fondée sur la religion. Voir par exemple Observations finales sur l'Irlande, § 18, 14 avril 2005, CERD/C/IRL/CO/2. Amnesty International, *Dealing with difference: A framework to combat discrimination in Europe, reasonable and objective justification*, p. 18-19, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/003/2009/en>.

42 Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, article 3.

43 La protection contre la discrimination fondée sur d'autres motifs, comme l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap, ne concerne également que le domaine de l'emploi et du travail. Voir par exemple la Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

44 Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM/2008/0426 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:FR:HTML>.

pour ce faire mettre en place un cadre législatif effectif, des politiques, des moyens de recours et des sanctions contre la discrimination dans le secteur privé<sup>45</sup>.

### 3.1 DISCRIMINATION DANS LE CADRE DE L'EMPLOI

La Convention C111 de l'Organisation internationale du travail (OIT), concernant la discrimination (emploi et profession), interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans les domaines de l'emploi et de la profession. L'étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession réalisée par l'OIT en 1996 a relevé la possibilité d'un conflit entre les contraintes liées à un emploi et l'expression d'une religion. Nous avons ainsi évoqué plus haut l'exemple d'un maçon sikh soumis à l'obligation de porter un casque de chantier pour des raisons de sécurité et ne pouvant de ce fait porter le turban. Une femme musulmane travaillant dans un laboratoire de chimie pourrait de même se voir demander de ne pas revêtir un foulard long et ample, pour des raisons de sécurité. Dans ces circonstances, la différence de traitement pour des questions liées à la religion ne peut être considérée comme discriminatoire. Toutefois, l'étude a bien fait valoir que les limites imposées à la liberté de religion ou de convictions doivent respecter le principe de proportionnalité, « en veillant à éviter que des conséquences arbitraires n'en découlent en matière d'emploi et de profession, notamment dans le secteur public<sup>46</sup>. »

La directive-cadre de l'UE sur la discrimination dans le domaine de l'emploi (Directive 2000/78) impose aux États membres d'interdire toute discrimination directe ou indirecte, tout harcèlement et toute incitation à la discrimination fondés sur la religion ou les convictions dans le cadre de l'emploi et du travail, y compris de la formation professionnelle<sup>47</sup>. La Directive introduit le principe selon lequel une différence de traitement fondée sur la religion est légale si elle correspond à une exigence professionnelle essentielle et déterminante<sup>48</sup>, pouvant constituer une justification raisonnable et objective. Les circonstances dans lesquelles ces exigences peuvent être invoquées doivent toutefois être strictement encadrées<sup>49</sup>. L'invocation d'une exigence professionnelle fondée sur l'un des motifs faisant l'objet d'une interdiction doit par ailleurs découler de la nature même de l'emploi ou de la tâche concernée<sup>50</sup>.

Les restrictions au port de tenues et de signes religieux et culturels imposées par des employeurs sur le lieu de travail sont susceptibles de violer le droit à ne pas faire l'objet de discrimination pour des motifs religieux ou de convictions, si ces restrictions ne sont pas objectivement et raisonnablement justifiées par la quête d'un objectif légitime et essentiel dans le cadre de l'emploi. En particulier, les restrictions imposées dans le but de satisfaire aux désirs de clients ou de collègues, ou pour promouvoir une certaine image de marque (voir les exemples donnés dans ce rapport), ne peuvent être considérées comme des exigences professionnelles essentielles car elles sont

---

45 Voir CDH, Observation générale n° 31 sur l'article 2 (non-discrimination) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Recommandation générale XX concernant l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

46 Égalité dans l'emploi et la profession, Conférence internationale du travail, 83e session, 1996, § 42 : « Le simple exercice d'une pratique religieuse peut être entravé par les contraintes d'un métier ou d'une profession. Il peut en être ainsi [...] lorsque l'exercice de la religion prescrit une tenue vestimentaire particulière ou des conditions de travail particulières. [...] Dans ces cas se trouvent mis en balance le respect du droit de l'individu qui travaille de célébrer sa propre foi ou croyance, et la nécessité d'agir en harmonie avec les exigences inhérentes à l'emploi ou selon les besoins de l'entreprise. Mais ces droits peuvent être restreints dans les limites posées par le principe de la proportionnalité, en veillant à éviter que des conséquences arbitraires n'en découlent en matière d'emploi et de profession, notamment dans le secteur public. »

47 Directive 78/2000/CE, article 2. La définition de la discrimination indirecte exclut les cas dans lesquels une différence de traitement est objectivement justifiée par un objectif légitime – et si les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

48 Directive 2000/78/CE du Conseil, article 4.1 : « Nonobstant l'article 2, § 1 et 2, les États membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à l'un des motifs visés à l'article 1<sup>er</sup> ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée. »

49 Considérant 23 : « Dans des circonstances très limitées, une différence de traitement peut être justifiée lorsqu'une caractéristique liée à la religion ou aux convictions, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée. Ces circonstances doivent être mentionnées dans les informations fournies par les États membres à la Commission. »

50 Comme l'a relevé la Cour européenne de justice dans son arrêt dans l'affaire *Wolf c. Stadt Frankfurt am Main* : « Afin de rechercher si la différence de traitement fondée sur l'âge contenue dans la réglementation nationale en cause au principal est justifiée, il y a lieu de vérifier si l'aptitude physique est une caractéristique liée à l'âge et si elle constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante pour l'activité professionnelle en cause ou pour son exercice, pour autant que l'objectif poursuivi par cette réglementation est légitime et que cette exigence est proportionnée. » Affaire C-229/08, arrêt du 12 janvier 2010, § 36.

fondées sur des principes extrêmement généraux pouvant s'appliquer à tout type d'emploi. Une exigence professionnelle essentielle est au contraire un élément strictement nécessaire à la réalisation d'une tâche spécifique dans un emploi donné.

### **LA NEUTRALITÉ : UNE JUSTIFICATION OBJECTIVE ET RAISONNABLE ?**

Certains font parfois valoir qu'une différence de traitement dans l'emploi fondée sur la religion ou les convictions peut se justifier au nom du principe de neutralité. Ce principe, inscrit dans la constitution de certains États, est interprété de façon différente selon les pays, en fonction du contexte national et historique spécifique. Les conséquences de ces différentes interprétations pour les employés du secteur public varient aussi en fonction du pays. Dans certains contextes, le principe de neutralité impose aux employés du secteur public une impartialité absolue. Mais des employeurs du secteur privé ont également voulu invoquer le principe de neutralité pour justifier une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions.

Le rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction a établi : « La neutralité a parfois été décrite comme indiquant un manque d'engagement de la part de l'État dans ce domaine.

Toutefois, pour contrer cette interprétation erronée du concept de neutralité, le rapporteur spécial voudrait plutôt mettre en relief l'importance positive de ce concept qui correspond à l'obligation de l'État de traiter les membres des différentes religions ou convictions dans des conditions d'égalité et de s'abstenir de tout traitement discriminatoire. Dans ce sens, la neutralité de l'État peut être comprise comme un principe normatif qui découle de l'obligation de mettre en œuvre la liberté de religion et de conviction de façon non discriminatoire<sup>51</sup>. »

L'obligation pour les agents de l'État de présenter une apparence neutre et impartiale interprétée comme impliquant d'exclure le port de tenues et de signes religieux et culturels peut constituer une justification objective et raisonnable en ce qui concerne les agents exerçant les pouvoirs coercitifs de l'État, comme les agents de la force publique, les membres du parquet ou les magistrats. Comme l'a fait valoir le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « de manière générale, l'État devrait éviter de légiférer sur le code vestimentaire [...]. Il est néanmoins légitime d'instaurer une réglementation afin que les représentants de l'État, par exemple les policiers, portent une tenue correcte. Dans certains cas, il faut respecter une neutralité totale excluant les symboles d'appartenance religieuse ou politique. Dans d'autres, une société multiethnique et diverse peut souhaiter souligner et refléter sa diversité dans la tenue de ses agents<sup>52</sup>. »

## **3.2 LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION ET LA LIBERTÉ D'EXPRESSION**

Le droit à la liberté de religion ou de conviction et le droit à la liberté d'expression sont reconnus dans un certain nombre de traités régionaux et internationaux relatifs aux droits humains, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), dans ses articles 18 et 19, et la Convention européenne des droits de l'homme (articles 9 et 10).

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, l'organe d'experts indépendants créé pour surveiller la mise en œuvre par les États de leurs obligations au regard du PIDCP, a établi clairement que le droit à la liberté de religion et d'expression protégeait les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Il a précisé que les termes « conviction » et « religion » s'entendaient au sens large<sup>53</sup>.

Le droit à la liberté de religion ou de conviction comprend le droit d'avoir des convictions et celui de les manifester individuellement ou collectivement, en public comme en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.<sup>54</sup> Le CDH a souligné : « Le concept de culte comprend les actes rituels et cérémoniels exprimant directement une conviction, ainsi que différentes pratiques propres à ces actes, y compris la construction de lieux de culte, l'emploi de formules et d'objets rituels, la présentation de symboles et l'observation des jours de fête et des jours de repos. L'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs, la participation à des rites associés à certaines étapes de la vie et l'utilisation d'une langue particulière communément parlée par un groupe<sup>55</sup>. »

Le rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a relevé que le droit à la liberté de religion comportait une composante « positive » et une composante « négative » : « La première composante de la liberté de religion ou de conviction est la liberté d'exprimer et de manifester positivement sa religion ou sa conviction, le

---

51 Rapport d'activité du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction à l'Assemblée générale, 18 juillet 2011, A/66/156, § 50.

52 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Droits de l'homme en Europe, la complaisance n'a pas sa place », p. 46, [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/ISBN2011\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/ISBN2011_fr.pdf).

53 Voir Observation générale n° 22 : Le droit à la liberté de pensées, de conscience et de religion (art. 18), § 2.

54 Voir l'article 18 du PIDCP.

55 CDH, Observation générale n° 22 : Le droit à la liberté de pensées, de conscience et de religion, § 4.

corollaire “négatif” étant la liberté de ne pas faire l'objet de pressions, notamment de la part de l'État ou des institutions publiques, incitant à accomplir contre son gré des activités en rapport avec une religion ou une conviction<sup>56</sup>. »

Aux termes du droit international relatif aux droits humains, aucune restriction ne peut être imposée au droit d'avoir (ou de ne pas avoir) de convictions, religieuses ou autres, ou des opinions en général. Le droit d'exprimer ces opinions (liberté d'expression) ou de manifester sa religion ou ses convictions peut toutefois être soumis à certaines restrictions, mais uniquement si celles-ci sont nécessaires pour parvenir à un objectif légitime spécifique tel que la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui, et si elles sont proportionnées à l'objectif visé<sup>57</sup>. Le CDH a fait observer que ce principe devait être interprété de manière stricte et que le droit à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne pouvait être restreint pour d'autres raisons que celles énoncées à l'article 18 (3) du PIDCP. En ce qui concerne les restrictions pouvant être imposées dans le but de protéger la morale d'autrui, le Comité a indiqué : « La conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses ; en conséquence, les restrictions apportées à la liberté de manifester une religion ou une conviction pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique<sup>58</sup>. »

Le CDH a en outre fait observer, dans son Observation générale sur le droit à la liberté d'expression, que « les restrictions qu'un État impose à l'exercice de la liberté d'expression ne peuvent pas compromettre le droit lui-même. [...] Le rapport entre le droit et la restriction et entre la règle et l'exception ne doit pas être inversé<sup>59</sup>. » La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la liberté d'expression « vaut non seulement pour les “informations” ou “idées” accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de “société démocratique”<sup>60</sup>. »

### 3.3 VÊTEMENTS ET SIGNES RELIGIEUX ET CULTURELS

Le port de vêtements et de signes religieux et culturels relève du droit à la liberté d'expression et du droit de manifester sa religion ou ses convictions. Chaque individu doit être libre de décider s'il souhaite ou non porter des signes ou des vêtements particuliers du fait de ses convictions religieuses, de ses coutumes culturelles ou pour tout autre motif. Les règles vestimentaires imposées aux femmes dans les lieux publics peuvent constituer une violation de leur droit à la liberté d'expression ou de leur droit de manifester leur religion ou leurs convictions si elles ne sont pas conformes à leur religion ou ne respectent pas leur droit à la liberté d'expression<sup>61</sup>.

Les interdictions de porter certaines tenues ou certains signes religieux ou culturels en public comportent le risque de violer le droit à la liberté d'expression et le droit de manifester sa religion ou ses convictions — si les restrictions mises en place ne reposent pas sur un objectif légitime et si elles ne sont pas nécessaires et proportionnées à la réalisation dudit objectif. La légitimité de toute restriction de ce type, comme de toute autre restriction au droit à la liberté d'expression et au droit à la liberté de religion ou de conviction, doit être évaluée au cas par cas. Cela signifie que le caractère de nécessité de toute restriction doit être examiné sur la base de faits existants et non de suppositions ou de préjugés.

L'État qui impose une restriction a l'obligation de démontrer qu'il agit dans le cadre des limites autorisées par le droit international. Si les restrictions au port de vêtements ou de signes religieux et culturels prononcées dans certaines circonstances spécifiques peuvent satisfaire aux conditions imposées, les interdictions totales du type de celles imposées dans le domaine de l'emploi ou de l'éducation que nous évoquons au chapitre 4 ne pourront dans la plupart des cas se justifier lors d'un examen au cas par cas. L'ancienne rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction a déclaré : « C'est sur l'État que repose la charge de justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Par conséquent, une interdiction de porter des symboles religieux qui est fondée sur une simple spéculation ou présomption plutôt que sur des faits démontrables est considérée comme une violation de la liberté religieuse des individus<sup>62</sup>. »

### 3.4 LE DROIT DE NE PAS SUBIR DE DISCRIMINATION LIÉE AU GENRE

Les femmes appartenant à une minorité religieuse peuvent subir de multiples formes de discrimination – discrimination fondée sur le genre, sur la religion ou l'origine ethnique, notamment. Comme l'a observé le Comité des Nations unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : « La

---

56 Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, ONU, A/HRC/16/53, 15 décembre 2010, § 39.

57 Voir par exemple l'article 18.3 du PIDCP.

58 CDH, Observation générale n° 22, § 8.

59 CDH, Observation générale n° 34, article 19 : Liberté d'opinion et d'expression, Doc. ONU CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2001.

60 *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976.

61 Voir CDH, Observation générale n° 28 : Égalité des droits entre hommes et femmes, article 3, 29/03/2000, § 13.

62 Droits civils et politiques, notamment la question de l'intolérance religieuse. Rapport de la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, 9 janvier 2006, E/CN.4/2006/5, § 53.

discrimination fondée sur le sexe ou le genre est indissociablement liée à d'autres facteurs tels que la couleur de la peau, l'origine ethnique, la religion ou la croyance, la santé, l'état civil, l'âge, la classe, la caste et l'orientation et l'identité sexuelles. Elle peut frapper des femmes appartenant à ces groupes à des degrés différents ou autrement que les hommes. Les États parties doivent prévoir légalement ces formes superposées de discrimination et l'effet cumulé de leurs conséquences négatives pour les intéressées, et ils doivent les interdire<sup>63</sup>. »

Aux termes du droit international, et plus particulièrement des articles 2 et 5a de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les États ont l'obligation d'abroger les lois, politiques et pratiques discriminatoires qui reposent sur des stéréotypes liés au genre et se traduisent par des violations des droits des femmes. Ils sont également tenus d'agir contre la discrimination à l'égard des femmes perpétrée par des acteurs non étatiques. Ils doivent notamment faire en sorte que les femmes bénéficient des mêmes conditions que les hommes en matière d'accès à l'emploi et à l'éducation, comme le prévoient les articles 10 et 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Les normes sociales, culturelles et religieuses qui régissent le port de vêtements et de signes religieux et culturels ont souvent des conséquences disproportionnées sur les femmes, dont l'apparence fait l'objet de réglementations particulières parce qu'elle est considérée comme une manifestation symbolique des valeurs culturelles ou religieuses de la société. Cette vision des choses peut renvoyer à des attitudes discriminatoires et refléter un désir sous-jacent de contrôler l'autonomie corporelle des femmes, de transformer les femmes et leur corps en objets. Lorsque ces règles sont imposées aux femmes par la contrainte, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques, elles restreignent leur capacité d'exercer leur droit à la liberté d'expression et de religion et d'autres droits tels que le droit à l'emploi et à l'éducation et le droit de circuler librement.

Les États doivent prendre des mesures pour protéger les femmes contre toute pression ou contrainte exercée par un tiers en vue de les forcer à s'habiller de telle ou telle manière ; pour autant que les normes sociales ou religieuses qui prescrivent des codes vestimentaires reflètent une discrimination envers les femmes, il en découle en outre pour l'État une obligation positive de prendre des mesures afin d'empêcher cette discrimination. Cela signifie qu'il est parfois nécessaire, dans des circonstances spécifiques, que l'État impose des restrictions afin de protéger les femmes contre les pressions ou la contrainte, y compris les violences et les menaces de violences, que peut exercer leur famille ou leur entourage pour les forcer à porter certains vêtements ou signes religieux ou culturels.

Toutefois, l'imposition d'une interdiction totale des vêtements et signes religieux et culturels pour faire échec à la discrimination au sein d'une communauté est une mesure discriminatoire en soi, qui vient valider et renforcer l'idée selon laquelle la discrimination peut être légitime. En outre, une telle interdiction bafoue le droit à la liberté d'expression des femmes qui font le choix de porter des vêtements et des signes culturels et religieux. Une interdiction totale, enfin, risque d'être contre-productive. Elle peut en effet se traduire par le fait que les femmes restent davantage cloîtrées chez elles et se retrouvent dans l'impossibilité d'exercer leurs droits, notamment le droit au travail et le droit à l'éducation. Ces restrictions ayant souvent un impact disproportionné pour les femmes et les filles, elles sont donc indirectement source de discrimination fondée sur le genre.

## 4. LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RELIGION

Les musulmans en Europe peuvent être victimes de discrimination pour de nombreuses raisons, notamment leur religion ou leur origine ethnique. Un sondage d'opinion effectué en 2008 dans l'Union européenne par la Commission européenne laisse à penser que la discrimination fondée sur la religion et l'origine ethnique affecte de manière disproportionnée les membres des minorités ethniques et religieuses. Alors que seules 4 % des personnes interrogées avaient déclaré l'année précédente avoir subi une discrimination fondée sur leur religion ou leur origine ethnique – 2 % pour chaque motif – 23 % des personnes interrogées appartenant à des minorités ethniques et 12 % des membres de minorités religieuses pensaient avoir été discriminés du fait respectivement de leur origine ethnique et de leur religion<sup>64</sup>.

Une enquête effectuée en 2009 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a révélé que les migrants originaires de pays à majorité musulmane et vivant dans 15 pays de l'Union européenne subissaient un niveau élevé de discrimination. En Italie, plus de la moitié des migrants originaires d'Afrique du Nord avaient subi une discrimination en 2008 de même que 40 % en Espagne et un tiers en Belgique. Un tiers des migrants originaires de Turquie et vivant en Allemagne ainsi qu'un tiers de ceux installés aux Pays-Bas avaient fait l'expérience d'une discrimination en 2008. Dix pour cent des personnes interrogées associaient la discrimination subie à leur religion et 43 % à la fois à leur religion, à leur origine ethnique et à leur statut de migrant<sup>65</sup>.

---

63 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, § 2.

64 Commission européenne. Eurobaromètre spécial 296. « La discrimination dans l'Union européenne : Perceptions, expériences et attitudes », p 15.

65 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. « Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination ». Données en bref. Les musulmans : Expériences de discrimination au cours des 12 derniers mois. 2009, p. 5.



Une étude multinationale menée en 2010 sur les perceptions de la discrimination par l'Open Society Institute<sup>66</sup> a révélé que les musulmans étaient plus souvent victimes de discrimination religieuse et raciale que les non-musulmans. Les femmes musulmanes avaient été victimes de discrimination fondée sur le genre plus souvent que les hommes musulmans et non-musulmans mais moins souvent que les femmes non musulmanes<sup>67</sup> ; les élèves musulmans ont indiqué avoir subi à l'école une discrimination fondée sur la religion plus souvent que les élèves non musulmans<sup>68</sup>.

Ce chapitre donne des exemples de discrimination fondée sur la religion dont ont été victimes des musulmans dans des pays où Amnesty International a effectué des enquêtes de terrain. Nous insistons tout particulièrement sur les domaines de l'emploi et de l'éducation dans lesquels des pratiques discriminatoires sont susceptibles d'entraver l'exercice d'autres droits humains, comme le droit à la liberté d'expression et de religion ou de conviction (voir au chapitre 3 les normes internationales dans ce domaine), le droit à l'éducation (voir au chapitre 4.2 les normes internationales dans ce domaine), le droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables (articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC]) et le droit à un niveau de vie décent (article 11 du PIDESC).

Des données quantitatives provenant de sources secondaires sont présentées dans ce chapitre conjointement à des données qualitatives recueillies par Amnesty International. La quantité d'informations et de données disponibles dans différents pays varie considérablement de même que les mécanismes nationaux mis en place en vue de lutter contre la discrimination. Les mesures que les États adoptent pour garantir le droit de ne pas être victime de discrimination varient en fonction de difficultés particulières, entre autres circonstances propres au pays concerné, mais elles doivent comprendre les critères minimums suivants<sup>69</sup> :

- L'interdiction de la discrimination directe ou indirecte quel qu'en soit le motif et dans tous les domaines de la vie ;
- La mise en place d'organismes nationaux indépendants de lutte contre la discrimination pour surveiller le respect de la législation antidiscriminatoire et formuler des recommandations dans ce domaine. Ces organes doivent être dotés de véritables pouvoirs d'enquête, être habilités à examiner des plaintes individuelles pour discrimination dans les secteurs public et privé et à prendre des décisions contraignantes et exécutoires, et ils doivent disposer de personnels et de financements suffisants ;
- L'accès à des voies de recours judiciaires efficaces pour les victimes de discrimination, y compris la mise à disposition d'une aide et d'une représentation juridiques assurées par des organisations non gouvernementales ;
- Le partage de la charge de la preuve s'agissant des plaintes pour discrimination devant des tribunaux administratifs et civils de sorte que si les personnes qui s'estiment lésées établissent des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe au défendeur de prouver l'absence de discrimination ;
- Un contrôle effectif de l'impact de la législation et des politiques menées sur différents groupes et le recueil de données ventilées précises permettant de mettre au jour la discrimination et de la combattre.

Pour ce qui est du recueil de données, les normes établies pour protéger la confidentialité des données personnelles ne doivent cependant pas empêcher les autorités de rassembler des informations tenant compte de l'origine ethnique, de la religion ou du genre. Des organes de défense des droits humains ont souligné que les États devaient recueillir des données et des statistiques en vue d'établir des rapports sur la mise en œuvre des traités relatifs aux droits humains<sup>70</sup>. Qui plus est, la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel [Conseil de l'Europe] prévoit en outre explicitement que la collecte de données personnelles révélant l'origine raciale ou autre peut être autorisée et exploitée lorsque cela constitue une mesure nécessaire à la protection de la sécurité publique ou à l'élimination de la criminalité. Dans un rapport publié en 2006 sur la collecte de données et la législation de l'UE relative à l'égalité, la Commission européenne a souligné que les règles nationales et européennes sur la protection des données personnelles n'empêchaient pas catégoriquement le recueil de données relatives à la discrimination. La collecte de données est essentielle à la mise en œuvre de la législation de l'UE relative à l'égalité. Bien que des données soient disponibles à cette fin dans presque tous les États membres de l'UE, le rapport conclut que ces informations sont limitées car elles ne sont généralement recueillies que pour des motifs particuliers de discrimination (par exemple l'origine ethnique) et dans certains domaines de la vie, comme l'emploi<sup>71</sup>.

---

66 L'Open Society Institute a été rebaptisée Open Society Foundations en 2011.

67 Open Society Institute, « Les musulmans en Europe : Un rapport sur 11 villes de l'Union européenne ». Tableaux 52, 53 et 56, p. 97-99.

68 Open Society Institute, « Les musulmans en Europe ». Tableau 60, p. 118.

69 Pour de plus amples informations voir le document publié par Amnesty International et intitulé *Respecter les différences. Un ensemble de mesures contre la discrimination en Europe. Extraits* (index AI : EUR 01/003/2009).

70 CDH. Directives unifiées concernant les rapports présentés par les États parties. CCPR/C/66/GUI/rev.2, § C6. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 1. Rapports des États parties. CERD [ONU] Recommandation générale IV concernant les rapports des États parties.

71 Timo Makkonen, « Quantifier les discriminations. Collecte de données et droit européen sur l'égalité ». Commission européenne, 2007.

## 4.1 L'ABSENCE DE DONNÉES ET DE MÉCANISMES DE RECOURS EFFICACES

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, les États sont tenus de mettre en place un ensemble de textes législatifs, de politiques et d'initiatives en vue de garantir le droit d'être libre de toute forme de discrimination. Le cas de l'Espagne illustre le fait que des politiques efficaces pour lutter contre toutes les formes de discrimination, y compris religieuse, ne peuvent être élaborées en l'absence de collecte suffisante de données et de mécanismes de recours efficaces.

La Constitution espagnole énonce le principe d'égalité et prohibe la discrimination de manière générale (art. 14). L'Espagne a transposé en droit interne la directive-cadre de l'UE en matière d'emploi qui prohibe la discrimination fondée sur la religion, entre autres, en matière d'emploi et de travail. La législation nationale prohibe la discrimination dans le domaine de l'accès à l'éducation (art. 84.3 de la Loi organique relative à l'éducation 2/2006). Toutefois l'Espagne n'a pas adopté un ensemble de textes législatifs prohibant la discrimination dans tous les domaines de la vie.

En 2011, l'ancien gouvernement espagnol avait introduit un projet de loi en vue de l'adoption d'un dispositif législatif complet antidiscriminatoire qui aurait prohibé la discrimination fondée sur la religion dans de nombreux domaines autres que l'emploi, par exemple l'éducation et l'accès aux biens et services, notamment la santé, les services sociaux et le logement. Le Parlement espagnol avait examiné ce texte avant que l'ancien gouvernement ne procède à des élections anticipées en novembre 2011. Au moment de la rédaction du présent rapport (février 2012), on ignorait si le nouveau gouvernement allait soutenir l'adoption du dispositif législatif complet antidiscriminatoire qui avait été envisagé.

L'ancien gouvernement avait également adopté, le 4 novembre 2011, une Stratégie intégrale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes connexes d'intolérance<sup>72</sup>. Bien que cette stratégie reconnaisse que les minorités ethniques puissent être victimes de discrimination pour des motifs autres que leur origine ethnique, à savoir la religion ou la croyance et le genre, elle est principalement axée sur des mesures en vue de combattre la discrimination fondée sur la couleur de la peau et l'origine ethnique. Elle comporte néanmoins des propositions positives concernant la collecte d'informations sur la discrimination<sup>73</sup> et le renforcement des mécanismes existants, comme le Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur des motifs d'origine ethnique ou raciale (l'organisme espagnol de promotion de l'égalité)<sup>74</sup>.

Il n'existe aucun recueil de données au niveau étatique sur les crimes de haine liés à des préjugés religieux tels qu'ils sont définis à l'article 22.4 du Code pénal sur les circonstances aggravantes. Aucune donnée n'est disponible sur les plaintes pour crimes de haine formulées auprès de la police ni sur les procédures pénales éventuellement ouvertes pour ces faits. Il est par conséquent difficile d'évaluer la mise en œuvre de l'article 22.4 du Code pénal<sup>75</sup>. Des données ventilées sont collectées au niveau autonome par la police catalane (*Mossos d'Esquadra*) et par le service du parquet de Barcelone chargé des crimes de haine et de la discrimination : 171 infractions réprimées par le Code pénal et concernant des crimes de haine et des actes de discrimination ont été enregistrées en Catalogne par la police en 2010 – entre mars et décembre ; 7 % relevaient de la discrimination fondée sur la religion, à savoir l'islam et d'autres religions à l'exception du judaïsme, les crimes antisémites qui sont enregistrés dans une catégorie séparée représentaient 3 % de ces infractions<sup>76</sup>. Les données ne sont collectées que pour des infractions prévues par le Code pénal, notamment la discrimination en matière d'emploi et les crimes de haine<sup>77</sup>.

Bien que des mécanismes de recours existent, leur compétence dans le domaine de l'aide aux victimes et du recueil de données est limitée ainsi que nous le précisons dans le tableau ci-après.

Mécanisme	Compétence
Niveau de l'État	
Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur des motifs d'origine ethnique ou raciale	Le conseil n'est compétent que dans les cas de discrimination fondée sur la couleur de la peau ou l'origine ethnique. Il a contribué à la mise en place d'un réseau de soutien aux victimes de discrimination fondée sur la couleur de la peau composé d'organisations de la société

72 Le texte intégral est disponible à l'adresse suivante [http://www.non-discrimination.net/content/media/measuring%](http://www.non-discrimination.net/content/media/measuring%20discrimination), consultée le 30 janvier 2012.

73 Objectifs n° 4.1, 4.2, 4.3, p. 70.

74 Objectif 1.2, p. 80.

75 Ce sujet de préoccupation a été évoqué par Amnesty International dans sa communication au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ONU) en 2011.

76 Bureau du procureur de la province de Barcelone, service chargé des crimes de haine et de la discrimination. Rapport annuel 2010, données de la police, p. 30.

[http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia\\_BCN\\_memoria%202010.pdf](http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf), consulté le 30 janvier 2012.

77 Données collectées sur les infractions réprimées par les articles suivants du Code pénal : 170.1, 174, 314, 510.1, 510.2, 511, 512, 155.5, 518, 522-525, 607, 607 bis, 22.4.

	civile déjà actives dans ce domaine. Le conseil ne dispose pas d'un personnel ni de moyens suffisants pour offrir seul des services d'aide appropriés.
Médiateur : Cette institution reconnaît le manque de données sur de nombreuses formes de discrimination, y compris celle fondée sur la religion. Dix-sept plaintes ont été recueillies en 2010 à propos de la liberté de religion, la plupart déposées par des chrétiens qui voulaient que leur nom soit effacé des registres de baptême <sup>78</sup> .	Le médiateur n'est compétent qu'en matière de discrimination exercée par des autorités publiques.
Catalogne (l'une des 17 régions autonomes espagnoles)	
Médiateur (Sindic) : Aucune plainte pour discrimination fondée sur la religion n'a été déposée par des musulmans. En 2010, la seule plainte liée à la religion concernait un concours public organisé le jour d'une fête adventiste <sup>79</sup> .	Le médiateur n'est compétent qu'en matière de discrimination exercée par des autorités publiques.
Niveau municipal (exemple de Barcelone)	
Bureau de lutte contre la discrimination de la ville de Barcelone Ce bureau reçoit les plaintes individuelles pour toutes les formes de discrimination. Il a reçu 639 plaintes individuelles en 2010 dont très peu concernaient la religion. Les données collectées ne sont pas ventilées selon la religion. Près de 39 % des plaintes étaient fondées sur le statut de migrant. Le représentant du bureau a déclaré à Amnesty International que les cas de discrimination fondée sur la religion n'étaient probablement pas toujours déclarés.	Ce bureau peut apporter une aide aux victimes mais il n'est pas compétent pour entamer des poursuites judiciaires.

## 4.2 L'EMPLOI

Les statistiques disponibles indiquent que, dans de nombreux pays européens, le taux d'emploi<sup>80</sup> des minorités ethniques est inférieur à celui de la population générale. Bien que des données ne soient habituellement pas collectées sur les taux d'emploi ventilés selon la religion, des informations sont disponibles sur le taux d'emploi des migrants originaires de pays à majorité musulmane ou, dans certains cas, des Européens issus de l'immigration.

C'est ainsi qu'en Belgique, en 2003, le taux d'emploi des citoyens belges était trois fois supérieur à celui des Turcs et des Marocains résidant dans le pays. Le taux d'emploi des femmes belges était cinq fois supérieur à celui des femmes turques et marocaines<sup>81</sup>. En France en 2009, le taux d'emploi des femmes de nationalité française était de 60,9 % alors que celui des femmes marocaines résidant en France était de 25,6 % et celui des femmes turques de 14,7 %<sup>82</sup>. Aux Pays-Bas en 2006, le taux d'emploi des femmes d'origine turque et marocaine était très bas – respectivement 31 et 27 % – par rapport à celui des femmes néerlandaises n'appartenant pas aux minorités ethniques (56 %) <sup>83</sup>.

Les membres des minorités ethniques et religieuses sont défavorisés sur le marché du travail européen à cause de toute une série de facteurs comme un niveau de scolarité et des compétences linguistiques moins élevés mais, ainsi que le démontrent les cas cités plus loin, la discrimination sur le lieu de travail est également un facteur important. Les musulmans peuvent être victimes de discrimination pour de nombreuses raisons ainsi que nous l'avons indiqué dans l'introduction du présent chapitre. Dans une étude récente de l'Open Society Institute, les perceptions de la discrimination subie par des femmes musulmanes dans le domaine de l'emploi variaient, par exemple, selon qu'elles étaient ou non nées à l'endroit où elles habitent actuellement : les musulmanes nées dans leur pays européen de résidence associent plus souvent un refus d'embauche à une discrimination fondée sur la

78 El Defensor del Pueblo, Resumen del Informe a las Cortes Generales 2010, p.23.

79 Médiateur de Greuges. rapport au Parlement, février 2011.

80 Le taux d'emploi fait référence à la proportion de personnes qui ont un emploi par rapport à la population totale âgée de 18 à 65 ans et qui peut légalement travailler.

81 Statistiques pour 2003, Open Society Institute. « Les musulmans en Europe ». Belgique, tableau 4, p. 26. Le taux d'emploi des hommes belges est de 69 %, celui des hommes turcs et marocains de 41 %, celui des femmes belges de 54 % et celui des femmes turques et marocaines de 11 %.

82 Statistiques pour 2009. Le taux d'emploi des femmes algériennes est de 29,4 %, celui des femmes marocaines de 25,6 % et celui des femmes tunisiennes de 28,1 %. Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. « Rapport du SOPEMI pour la France », tableau 33, p. 65, 2010. [http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/SOPEMI\\_2010.pdf](http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/SOPEMI_2010.pdf), consulté le 31 janvier 2012.

83 FORUM, "The position of Muslims in the Netherlands: facts and figures", Factbook 2008: Participation of Muslim women, 2008, p. 21

religion tandis que les musulmanes nées en dehors du pays européen où elles résident attribuent plus souvent la discrimination à leur origine ethnique<sup>84</sup>.

## **LES PRÉOCCUPATIONS DES ORGANES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS À PROPOS DE LA SITUATION DES MUSULMANS EN MATIÈRE D'EMPLOI**

« Les musulmans font l'objet de manifestations de racisme et d'intolérance qui sont décrites dans plusieurs parties de ce rapport. Il arrive en particulier que des éléments de l'opinion publique fassent des amalgames entre les terroristes, les extrémistes religieux et l'ensemble de la population musulmane. Dans certains cas, ces préjugés conduiraient à des discriminations, notamment dans l'emploi, les personnes musulmanes se voyant refuser des postes en raison de la suspicion qui pèse sur elles. En particulier, les femmes portant le voile rencontrent des difficultés quant à l'accès à l'emploi, au logement et aux biens et services à la disposition du public. »

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Quatrième rapport sur la Belgique, 26 mai 2009

« Le Comité note avec préoccupation que malgré les mesures adoptées par l'État partie pour lutter contre la discrimination dans l'emploi, comme l'adoption récente de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 et la signature par plusieurs entreprises privées de la "Charte de la diversité dans les entreprises" conçue comme un instrument de promotion de la diversité sur le lieu de travail, il reste que des personnes appartenant à des minorités ethniques, nationales ou religieuses – spécialement celles qui portent un nom nord-africain ou arabe – se heurtent à des pratiques discriminatoires graves qui empêchent ou limitent l'accès en toute égalité à l'emploi ».

Observations finales du Comité des droits de l'homme. France, 31 juillet 2008

« Le Comité est préoccupé par les taux élevés de chômage dans certains groupes tels que les migrants, les femmes et les jeunes, d'origine étrangère en particulier, par rapport à la population générale, et par le fait que les mesures visant à lutter contre le chômage dans ces groupes ont apparemment été insuffisantes ».

Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Suisse, 26 novembre 2010

« Tout en notant les mesures prises pour améliorer l'intégration dans la société néerlandaise des femmes immigrantes, migrantes, noires, musulmanes ou autres, et des femmes appartenant à des minorités, le Comité demeure préoccupé par le fait que ces femmes continuent d'être en butte à de multiples formes de discrimination dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'emploi et de la participation à la vie sociale et politique. »

Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Pays-Bas, 5 février 2010, § 42.

Ce chapitre expose des exemples de discrimination dans le domaine de l'emploi, tout particulièrement liée au port de symboles religieux et culturels et de vêtements perçus comme musulmans. Cette forme de discrimination a des conséquences négatives spécifiques pour les femmes musulmanes qui choisissent de manifester leur religion ou d'exprimer leur culture ou leur identité en portant des symboles et des vêtements religieux et culturels, et elle contribue à exclure davantage de l'emploi les femmes musulmanes qui vivent en Europe.

### **4.2.1 BELGIQUE**

« *La patronne ne veut pas voir de foulards dans son laboratoire médical. Si vous l'enlevez on peut signer le contrat de travail, si vous le gardez vous n'aurez pas ce poste.* »

« *Votre CV est parfait, vous connaissez déjà l'équipe. Pourquoi vous repliez-vous sur vous-même ? Est-ce que vous subissez des pressions [pour porter le foulard] ? Si oui je peux vous aider, je peux vous donner les coordonnées de quelqu'un qui peut vous soutenir.* »

Deux employeurs potentiels ont fait ces remarques à A., une jeune musulmane qui porte le foulard et habite à Bruxelles. A. a suivi une formation dans le domaine biomédical. Elle a postulé à des emplois dans deux laboratoires médicaux. Dans le premier on lui a dit qu'elle ne pouvait pas porter le foulard pour des raisons de sécurité. Sa candidature a été rejetée alors qu'elle avait proposé de porter un bonnet chirurgical plutôt qu'un foulard. Dans le second cas elle avait postulé pour un emploi dans un laboratoire médical universitaire après avoir accompli un stage de six mois. La directrice du laboratoire n'a pas invoqué de raison de sécurité mais elle a

---

84 Open Society Institute. « Les musulmans en Europe. Pour quelles raisons vous a-t-on refusé un emploi ? », tableau 72, p. 143.

exprimé ses préjugés à propos des femmes qui portent le foulard. A. a déposé une plainte auprès de l'organisme belge pour l'égalité – le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après Centre pour l'égalité des chances) – qui lui a demandé de recueillir plus d'éléments de preuve afin de pouvoir traiter son cas. Elle n'a pas donné suite car elle était découragée et avait l'impression qu'elle ne pourrait pas obtenir un résultat positif. A. a été victime directement de discrimination fondée sur sa religion dans les deux cas. Le refus d'embauche constitue une différence de traitement qui ne repose pas sur une justification objective et raisonnable. La sécurité aurait pu constituer une justification objective et raisonnable puisque cette femme devait travailler dans un laboratoire médical, mais de toute évidence ce n'était pas le cas puisqu'elle avait accepté de porter un bonnet chirurgical plutôt qu'un foulard.

En Belgique, la discrimination fondée sur la religion se manifeste plus souvent en matière d'emploi que dans d'autres domaines comme l'éducation ou l'accès aux biens et services<sup>85</sup>. Quarante-huit pour cent des plaintes pour discrimination fondée sur la religion recueillies en 2010 par le Centre pour l'égalité des chances émanaient de musulmans<sup>86</sup>. Des représentants de cet organisme ont déclaré à l'organisation que la nature des plaintes indiquait que la discrimination fondée sur la religion n'était pas ressentie de la même façon par les hommes et les femmes. Il s'agissait essentiellement dans le cas des hommes musulmans d'accommodements religieux sur le lieu de travail, par exemple des pauses pour la prière ou des horaires de travail adaptés durant le mois de jeûne du Ramadan. La plupart des plaintes formulées par des femmes concernaient le port de symboles ou de vêtements religieux et culturels.

Des musulmans, des organisations de la société civile<sup>87</sup> et le Centre pour l'égalité des chances ont affirmé à Amnesty International que des sociétés privées – y compris des agences d'intérim, des entreprises de nettoyage et des centres d'appels – ainsi que des employeurs du secteur public ou des institutions privées recevant des fonds publics appliquaient des restrictions concernant le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Les restrictions concernant le port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans le secteur public sont présentées comme conformes au principe de neutralité. Ce principe est toutefois énoncé dans la Constitution belge uniquement à propos de l'éducation et il n'exige aucunement des fonctionnaires et des agents de l'État qu'ils s'abstiennent de porter des symboles manifestant leur affiliation religieuse<sup>88</sup>. En revanche, les restrictions dans le secteur public semblent fondées sur une interprétation du principe comme étant incompatible avec le port de symboles et de vêtements qui sont la manifestation de croyances religieuses ou politiques.

Des propositions de loi ont été déposées en vue d'introduire une interdiction générale des symboles religieux dans les services publics<sup>89</sup>. Les restrictions ne sont actuellement pas appliquées de manière uniforme par différentes autorités. C'est ainsi que des administrations comme la ville d'Anvers autorisent les employés qui ne sont pas en contact direct avec les usagers à porter des symboles religieux. Le port de signes religieux est interdit depuis 2007<sup>90</sup> aux enseignants des établissements publics flamands et le Parlement de la Communauté française débat d'une interdiction similaire pour les enseignants<sup>91</sup>.

---

85 En 2010, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a traité 188 plaintes pour discrimination fondée sur la religion, qui représentaient 12,6 % du nombre total de cas de discrimination. Selon les plaintes recueillies par le centre la forme la plus répandue de discrimination est la discrimination raciale (42,6 %). Vingt-quatre pour cent des cas de discrimination fondée sur la religion concernent l'emploi, 50 % l'utilisation de termes discriminatoires et les attaques verbales des médias, six pour cent l'éducation et huit pour cent l'accès aux biens et services. Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Discrimination Diversité: Rapport Annuel 2010 », p. 66, tableau 10 et p. 71, tableau 18.

86 Les cas de discrimination envers les juifs ne sont pas enregistrés par le centre comme des cas de discrimination fondée sur la religion. En 2010, 57 plaintes pour antisémitisme ont été portées à la connaissance du centre. Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport Annuel 2010, p. 69.

87 Des représentants d'Amnesty International se sont rendus deux fois en Belgique, en mars et en juin 2011. Ils ont rencontré plusieurs organisations de la société civile, notamment Toutes égales au travail et à l'école (TETE), Maître de sa propre tête (BOEH), l'Association belge des professionnels musulmans, l'Exécutif musulman de Belgique, le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX) et le Forum européen des femmes musulmanes (EFOMW).

88 L'article 24.1 de la Constitution belge définit le concept de neutralité dans le domaine de l'éducation. Il dispose : « [...] La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves. »

89 Par exemple en 2009, deux propositions de loi visant à interdire le port de signes religieux aux employés des services publics ont été introduites au parlement de la région de Bruxelles-Capitale par le Mouvement réformateur (MR). Elles ont été rejetées le 11 mai 2010. Une proposition de loi visant à introduire une interdiction générale dans les hôpitaux et les centres publics d'action sociale (CPAS) est toujours en instance.

90 L'Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO!, Conseil de l'enseignement de la Communauté flamande), institution chargée de l'enseignement public en Flandre (voir chapitre 4.2.1) a introduit l'interdiction à la suite d'un arrêt du Conseil d'État confirmant que GO! était compétent dans ce domaine. Arrêt n° 175.886 du 18 octobre 2007.

91 Proposition de décret interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, <http://www.pfwb.be/le-travail-du-parlement/doc-et-pub/documents-parlementaires-et-decrets/documents/001305854>, consulté le 27 janvier

## **LE CAS DE H. ET D'UNE ORGANISATION CARITATIVE PRIVÉE DE BRUXELLES RECEVANT DES FONDS PUBLICS**

Après avoir terminé ses études H. a passé un entretien pour effectuer un stage d'un an dans une organisation caritative qui fournit des services sociaux dans un quartier défavorisé de Bruxelles et reçoit des financements régionaux et municipaux. Au cours de l'entretien le directeur lui a dit que les usagers pourraient penser qu'elle n'était pas impartiale à cause de son foulard. Lorsqu'il l'a finalement embauchée il a déclaré : « On va essayer. C'est la première fois que nous recrutons quelqu'un qui porte un foulard. »

Bien que certains collègues de H. lui aient été hostiles, selon elle parce qu'elle portait un foulard, son supérieur l'a félicitée quelques mois plus tard pour la manière dont elle accomplissait ses tâches professionnelles. Lorsque son contrat allait se terminer, il lui a suggéré de postuler pour un emploi vacant dans l'organisation. Il l'a toutefois mise en garde dans les termes suivants : « N'attendez pas trop, vous savez que certains [de vos collègues] ne vous aiment pas. » Peu après les collègues de H. ont commencé à organiser des réunions pour discuter de l'opportunité de recruter une femme portant le foulard. Ils estimaient qu'une employée portant le foulard mettrait en cause la neutralité de l'organisation car elle serait perçue comme privilégiant les usagers musulmans. H. a de toute façon décidé de postuler. Au cours d'une réunion d'information pour tous les candidats, le directeur a dit clairement : « Nous n'acceptons pas pour ce poste les femmes qui portent le foulard ; donc si vous êtes recrutée il faudra l'enlever. » Il a ensuite dit à H. : « Votre candidature pourrait être retenue mais je vous informe maintenant des conditions ; ils [vos collègues] ont pris cette décision et je dois vous l'annoncer. » H. a soumis son cas au Centre pour l'égalité des chances ainsi qu'à une autre organisation de la société civile qui apporte une aide juridique aux victimes de discrimination. Elle a toutefois indiqué à Amnesty International que ces deux organisations n'avaient pas réagi. Elle travaille pour une autre organisation caritative qui l'autorise à porter le foulard.

Dans le secteur privé, les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels visent à promouvoir une certaine image de la société ou à contrer d'éventuelles réactions négatives des clients. Des recherches ont révélé que le port du foulard était un obstacle à l'accès à l'emploi, à plus forte raison dans les postes exigeant d'être directement en contact avec les clients. Des employeurs du secteur privé, comme les banques et les institutions financières, n'autorisent le port de symboles religieux que pour le personnel administratif. D'autres employeurs, comme les entreprises de nettoyage, restreignent le port de symboles et de vêtements religieux pour satisfaire aux exigences de leurs clients<sup>92</sup>.

## **LE CAS DE R., CANDIDATE À UN POSTE DANS LE SECTEUR PRIVÉ À ANVERS**

R. a quitté les Pays-Bas pour Anvers il y a quelques années et elle a postulé à un emploi de vendeuse dans un magasin de vêtements. À l'issue d'un bref entretien on lui a dit : « Tout va bien. On aimerait juste que vous enleviez votre foulard sinon on ne pourra pas vous embaucher. Vous savez, les clients n'aiment pas ça. » R. qui ne voulait pas enlever son foulard sur son lieu de travail n'a pas été embauchée.

Après avoir suivi une courte formation dans le secteur du tourisme elle s'est mise à chercher un stage dans une agence de voyages. Elle recevait généralement un accueil positif au téléphone, on lui disait parfois : « Vous êtes néerlandaise, vous avez un bon accent. » Une fois qu'elle était face aux gérants on lui demandait généralement si elle acceptait d'enlever son foulard : « On ne peut pas vous embaucher pour un poste à l'accueil, on ne veut pas perdre des clients ». On lui disait parfois que d'autres collègues n'étaient pas à l'aise avec des femmes portant le foulard. R. a pris contact avec plus de 40 agences de voyages. À un moment elle a commencé à mentionner le foulard quand elle téléphonait pour solliciter un stage. On lui a souvent dit clairement que le foulard n'était pas accepté. Elle a fini par trouver un stage dans une agence dirigée par un Marocain qui l'a autorisée à porter le foulard. Le Bureau de l'emploi public flamand (VDAB) lui a dit qu'elle aurait eu du mal à être recrutée pour un emploi en contact avec la clientèle à cause de son foulard. On lui a conseillé de postuler pour des postes administratifs n'exigeant pas de contacts directs avec les clients. Elle n'a jamais déposé de plainte auprès du Centre pour l'égalité des chances ni d'une autre organisation.

---

2012. Le Conseil d'État a donné son avis sur cet amendement en estimant que cette interdiction ne devait pas s'appliquer aux enseignants de religion, avis 48.022/AG du 20 avril 2010.

92 Nadia Ben Mohammed, « Les femmes musulmanes voilées d'origine marocaine sur le marché de l'emploi », Université libre de Bruxelles (ULB), 2006. F. Brion & U. Manço, « Exclusion and the job market. An empirical approach to Muslim women's situation in Belgium », *Muslim Voices*, 1998, p.18–19 Ilke Adam, Andrea Rea, « La diversité culturelle au travail. Pratiques d'aménagements raisonnables : adaptation du code vestimentaire », 2010, p. 80–92 L'étude donne 71 exemples de politiques appliquées par des employeurs des secteurs public et privé en matière d'aménagements de formes spécifiques de codes vestimentaires.

Une grande entreprise de travail temporaire a dit à Amnesty International qu'elle avait un service spécial chargé d'enregistrer les demandes des clients susceptibles d'être contraires à la législation antidiscriminatoire en vue d'amener ces clients à la respecter. Dans un tiers des demandes, les clients refusaient d'embaucher des musulmans en général. L'agence estimait que ces demandes venaient souvent d'un manque de sensibilisation à la diversité et à la non-discrimination. Elle considérait toutefois que les restrictions au port de symboles religieux par les membres de son personnel étaient légitimes et qu'un employeur avait le droit lorsqu'il recrutait du personnel de demander à une candidate si elle accepterait d'enlever son foulard sur son lieu de travail. Selon l'agence, la société belge n'est pas à l'aise avec les femmes qui portent le foulard et il faudra du temps pour qu'elle s'y habitue. Même dans le cas où la neutralité est invoquée, les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels affectent de manière disproportionnée les musulmans, tout particulièrement les femmes qui manifestent leur identité religieuse ou culturelle ou leurs croyances en portant des vêtements particuliers. Le Centre pour l'égalité des chances a déclaré à Amnesty International que les plaintes qu'il recevait concernant la discrimination envers les juifs n'étaient pas liées au port de symboles ou de vêtements religieux et culturels, mais plutôt à des discours de haine et à des actes de violence. Une organisation juive de Flandre a déclaré à Amnesty International que selon son expérience les questions liées aux symboles et vêtements religieux et culturels n'étaient pas un sujet de préoccupation quand il s'agissait des juifs et que les débats publics et politiques portaient presque exclusivement sur le foulard islamique<sup>93</sup>.

## LA LÉGISLATION NATIONALE

La Belgique est un État fédéral.

Les entités fédérées comprennent les communautés (française, flamande et germanophone) et les régions (région flamande, région de Bruxelles-Capitale et région wallonne).

Compétences : L'État fédéral et les entités fédérées sont responsables de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination.

Les communautés sont compétentes en matière d'éducation.

Organisme chargé de l'égalité (au niveau fédéral) : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme créé en 1993 est autorisé à traiter tous les motifs de discrimination, hormis le genre qui relève du mandat de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, dans tous les domaines y compris ceux qui relèvent de la responsabilité des régions et des communautés comme l'éducation. Le centre qui aide les victimes de discrimination peut engager des actions en justice dans tous les domaines couverts par la législation fédérale antidiscriminatoire<sup>94</sup>. Il tend toutefois à se concentrer sur l'obtention d'accords à l'amiable dans les affaires de discrimination qui sont rarement portées devant les tribunaux<sup>95</sup>.

La législation nationale fédérale prévoit une protection contre la discrimination fondée sur la religion dans le domaine de l'accès aux biens et services, de la protection sociale (y compris la santé), des avantages sociaux, de la sécurité sociale et de l'emploi, y compris les stages<sup>96</sup>. Des dispositions antidiscriminatoires figurent également dans la législation des communautés et des régions. Par exemple, la législation communautaire prévoit une protection contre la discrimination en matière d'éducation<sup>97</sup>.

La législation nationale antidiscriminatoire permet des différences de traitement fondées sur des motifs prohibés de discrimination dans le domaine de l'emploi. Celles-ci doivent toutefois être fondées sur une exigence essentielle et déterminante liée à la nature du travail<sup>98</sup> ainsi que cela a également été énoncé par la Directive européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>99</sup> que la Belgique a transposée dans sa législation nationale. Le Centre pour l'égalité des chances estime que le fait d'imposer des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels fondées sur le sentiment de malaise de collègues ou de clients est en contradiction avec les textes législatifs belges car une telle différence de

93 Rencontre avec Forum der Joodse Organisaties, FJO/Forum des organisations juives, Anvers, 28 juin 2011.

94 Le centre ne peut pas porter en justice des cas concernant des domaines dans lesquels les régions et les communautés ont une compétence exclusive, par exemple l'éducation.

95 En 2010, le centre a porté 16 cas en justice ; il s'agissait pour la plupart de cas d'actes de violence motivés par la haine.

96 Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, articles 3 and 5.

97 Décret du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination (Communauté française) et décret du 12 juillet 2008 créant un cadre pour l'égalité des chances et de traitement en région flamande.

98 Loi du 10 mai 2007, article 8: « §1 [...] une distinction directe fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, la conviction religieuse ou philosophique, ou un handicap ...peut uniquement être justifiée par des exigences professionnelles essentielles et déterminantes. § 2. Il ne peut être question d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante que lorsque : -une caractéristique déterminée, liée à l'âge, l'orientation sexuelle, la conviction religieuse ou philosophique ou à un handicap est essentielle et déterminante en raison de la nature des activités professionnelles spécifiques concernées ou du contexte dans lequel celles-ci sont exécutées, et; - l'exigence repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci. »

99 Article 4.1 de la Directive 2000/78/CE relatif à la discrimination en matière d'emploi et de travail.

traitement n'est pas fondée sur une exigence essentielle et déterminante liée à la nature du travail. Dans un cas, la Cour européenne de justice a conclu que les préférences des clients ne pouvaient pas être considérées comme une justification objective et raisonnable permettant à une entreprise privée de ne recruter que des Belges de souche. Elle a considéré que l'entreprise avait pratiqué une discrimination fondée sur la race<sup>100</sup>. Dans d'autres cas, des juridictions nationales ont conclu que des différences de traitement fondées sur la religion et mises en œuvre par des employeurs privés en vue de promouvoir une image particulière de l'entreprise ou de garantir la neutralité – vue dans ce contexte comme l'impartialité des employés à l'égard des clients – ne constituaient pas une discrimination<sup>101</sup>.

La Belgique a signé le 4 novembre 2000 le Protocole n° 12 à la Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui énonce une interdiction générale de la discrimination pour tous les droits prévus par la loi, mais elle ne l'a pas ratifié.

## AUTRES POLITIQUES

La Fédération des entreprises de Belgique (FEB) a déclaré à l'organisation que plusieurs industries avaient introduit des dispositions antidiscriminatoires spécifiques dans leurs contrats de travail et qu'un contrat visant à combattre la discrimination dans le secteur du travail temporaire était en cours de négociation au moment de la recherche pour le présent rapport (septembre 2011). Deux conventions collectives générales s'appliquant à toutes les industries consacrent déjà le principe de non-discrimination à toutes les étapes de l'emploi, y compris le recrutement<sup>102</sup>.

Le gouvernement fédéral soutient une Charte de la diversité et des entreprises, des syndicats et des autorités régionales ont favorisé des initiatives similaires pour combattre la discrimination sur le marché du travail. Le service public fédéral de l'emploi et de l'égalité des chances a déclaré à Amnesty International que toutes ces politiques de la diversité n'étaient pas contraignantes pour les employeurs privés. Toutefois depuis 2008, les inspections du travail effectuées par le ministère ont également pour but de surveiller l'application de la législation fédérale antidiscriminatoire dans le domaine de l'emploi<sup>103</sup>.

## CONCLUSIONS

La Belgique dispose d'un ensemble de textes législatifs qui offrent une protection contre la discrimination pour de nombreux motifs et dans différents domaines de la vie, y compris la discrimination fondée sur la religion ou la croyance dans le secteur de l'emploi. Les différences de traitement sur la base de la religion ou de la croyance sont autorisées si elles sont fondées sur une exigence essentielle et déterminante liée à la nature du travail. Mais la Belgique ne fait rien pour garantir que ce principe est appliqué d'une manière compatible avec les normes internationales antidiscriminatoires. Tout particulièrement, elle ne fait pas preuve de diligence pour empêcher la discrimination fondée sur la religion ou la croyance exercée par des acteurs privés dans le domaine de l'emploi et qui, selon les données basées sur les plaintes recueillies par le Centre pour l'égalité des chances, affecte essentiellement les musulmans. Les femmes musulmanes sont particulièrement touchées par les politiques et les restrictions imposées par des employeurs privés concernant le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Lorsqu'un employeur privé refuse d'embaucher, ou licencie, une musulmane qui porte un foulard pour « protéger » l'image de son entreprise ou pour « faire plaisir » à ses clients ou à d'autres employés, il s'agit d'un acte de discrimination fondée sur la religion ou la croyance car les motifs ne constituent pas une justification objective et raisonnable. Qui plus est, le droit des femmes musulmanes à la liberté d'expression et de manifestation de leur religion ou de leur croyance est violé lorsque des règlements internes interdisent le port de symboles religieux sans qu'il soit démontré qu'une telle mesure est nécessaire et proportionnée pour atteindre un but légitime, comme la protection de la sécurité ou de la santé publiques.

Les autorités publiques belges devraient également s'abstenir d'introduire des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans le secteur public avec pour seul but de favoriser la neutralité interprétée

---

100 Arrêt de la Cour de justice européenne du 10 juillet 2008. Demande de décision préjudicielle : *Arbeidshof te Brussel – Belgique. Affaire Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme c. Firma Feryn NV*. D-54/07. [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numd](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numd), consulté le 27 janvier 2012.

101 Voir *Kadija Sounossi c. S.C Multipharma*, Tribunal du travail de Bruxelles, jugement du 4 novembre 2010, *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme c. nv G4S Services de sécurité et Samira Achbita*, Cour d'appel du travail d'Anvers, arrêt du 14 janvier 2008, et *E.F. c. Club Corp*, Cour d'appel du travail de Bruxelles, arrêt du 15 janvier 2008.

102 Convention Collective du Travail No. 38 Sexies, 10 octobre 2008, <http://www.cnt-nar.be/CCT/cct-38sexies.pdf>, consulté le 27 janvier 2012 et Convention Collective du Travail No. 95, 10 octobre 2008, <http://www.cnt.be/CCT/cct-95.pdf>, consulté le 27 janvier 2012.

103 L'inspection de la législation relative au travail relève de la responsabilité du ministère fédéral de l'Emploi et de l'Égalité des chances. Le décret royal du 24 octobre 2008 donne compétence aux inspecteurs du travail pour surveiller l'application de la loi anti-discrimination du 10 mai 2007. Selon le rapport d'activité de 2009, 19 enquêtes ont été diligentées au cours de l'année par des inspecteurs du travail sur la base de plaintes qui avaient été formulées. SPF Emploi Travail et Concertation Sociale, Contrôle des Lois Sociales Rapport d'Activité 2009, p. 154 <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=34916>, consulté le 26 janvier 2012.



comme un concept exclusif privant les fonctionnaires ou les agents de l'État de la possibilité de manifester leur religion ou leur croyance. Cette interprétation n'est pas conforme à la définition du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction [ONU] laquelle souligne que l'État doit traiter les adeptes des différentes religions ou croyances sur une base d'égalité et veiller à l'application non discriminatoire de la liberté de religion ou de croyance (voir ch. 3).

L'État belge devrait mettre en place de nouveaux mécanismes chargés de sensibiliser les employeurs privés à la non-discrimination et de faire respecter la législation antidiscriminatoire dans le domaine de l'emploi privé. Il devrait également mener des recherches sur la discrimination fondée sur la religion dans le domaine de l'emploi de manière à améliorer la compréhension de l'impact de cette forme de discrimination sur les musulmans, et plus particulièrement sur les femmes musulmanes. Ces recherches devraient permettre la collecte de données ventilées en fonction de la religion, de l'origine ethnique et du genre qui serviraient de base pour élaborer de nouvelles politiques gouvernementales de lutte contre la discrimination.

## 4.2.2 FRANCE

Après qu'elle eut passé un entretien pour un emploi d'été dans une agence de télémarketing, on a dit à Oum Soufiane (nom d'emprunt) : « Votre candidature n'a pas été retenue, vous pourriez au moins enlever votre foulard ».

Yamina a déclaré à Amnesty International : « J'ai essayé de chercher du travail dans le secteur du télémarketing parce que les femmes qui portent le foulard ont plus de chances d'être recrutées, aucun contact direct avec les clients n'étant requis. Toutes ces restrictions limitent nos possibilités d'emploi et entraînent une ségrégation. » En 2009, l'instance française pour l'égalité, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été saisie de 259 plaintes pour discrimination fondée sur la religion ou la croyance<sup>104</sup>. Elle a précisé à l'organisation que la plupart concernaient des musulmans. Selon les données collectées, la discrimination fondée sur la religion apparaît le plus souvent dans les domaines de l'éducation, de l'emploi dans le secteur privé et de l'accès aux services publics. La très grande majorité des cas concernaient le port de symboles religieux ou des accommodements religieux spécifiques, par exemple l'offre de nourriture conforme aux exigences alimentaires de l'islam dans les cantines scolaires. Cinquante-sept pour cent des plaintes pour discrimination fondée sur la religion avaient été formulées par des femmes et la plupart concernaient le port du foulard<sup>105</sup>. Quelques plaintes concernant le port du turban avaient été déposées par des hommes de confession sikhe.

Dix pour cent des actes discriminatoires recensés en 2010 par le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), une ONG qui combat la discrimination à l'égard des musulmans, avaient eu lieu dans le domaine de l'emploi. Le CCIF a déclaré à Amnesty International que la plupart des cas étaient liés au port du foulard et concernaient donc des femmes. Le CCIF n'avait recensé que très peu de cas de restrictions imposées sur la tenue vestimentaire et affectant des hommes musulmans<sup>106</sup>.

Une étude réalisée en 2010 a mis en évidence le rôle spécifique de la religion dans les comportements discriminatoires à l'égard des Français d'origine musulmane s'agissant de l'accès à l'emploi. Cette étude a constaté qu'un candidat français d'origine sénégalaise et de religion chrétienne avait deux fois et demie plus de chances de recevoir une réponse positive lorsqu'il postulait à un emploi qu'un candidat français d'origine sénégalaise et de religion musulmane<sup>107</sup>.

À l'instar d'autres pays, le port de symboles et de vêtements culturels et religieux, en particulier le foulard, a été reconnu comme un obstacle important pour les femmes musulmanes, qu'elles tentent d'accéder au marché du

---

104 Mille six plaintes pour discrimination fondée sur la religion ont été enregistrées entre la création de la HALDE en 2004 et juin 2011. Les plaintes pour discrimination fondée sur la religion représentaient deux pour cent de l'ensemble des plaintes formulées en 2009. Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, Rapport Annuel HALDE 2010, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000234/index.shtml>, consulté le 27 janvier 2012. Toutefois, dans une étude récente sur la perception de la discrimination, 15 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient été victimes de discrimination fondée sur la religion exercée par des employeurs du secteur privé. HALDE et Organisation internationale du travail (OIT), Perception des discriminations au travail: regard croisé salariés du privé et agents de la fonction publique, décembre 2010, p. 14.

105 Quarante-huit pour cent du nombre total de plaintes – tous motifs de discrimination confondus – reçues par la HALDE émanaient de femmes. Rapport annuel HALDE 2010, p. 123.

106 Collectif contre l'islamophobie en France, Rapport sur l'islamophobie en France 2010, <http://www.islamophobie.net/sites/default/files/rapport-ccif-2010.pdf>, consulté le 27 janvier 2012. Selon ce rapport, 71 % du nombre total d'actes discriminatoires signalés concernent des femmes.

107 Claire Adida, David Laitin, Marie-Anne Valfort, « Les Français musulmans sont-ils discriminés dans leur propre pays ? Une étude expérimentale sur le marché du travail », Fondation France-Amériques et Institut d'Études Politiques, 2010. Des études précédentes avaient déjà révélé une discrimination contre les personnes d'origine nord-africaine dans l'accès à l'emploi pour des motifs liés à l'appartenance ethnique et à la nationalité. Voir par exemple Emmanuel Duguet, Noam Leandri, Yannick L'Horty, Pascale Petit, "Are French young jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? A controlled experiment in the Paris area", TEPP – Travail, Emploi et Politiques Publiques, 2009.

travail ou qu'elles aient déjà un emploi. Lors d'une recherche sur le terrain dans 20 grandes entreprises portant sur les accommodements religieux sur le lieu de travail, le foulard a été l'un des principaux sujets de préoccupation évoqués par les dirigeants<sup>108</sup>. Des employeurs ne perçoivent pas le foulard comme un symbole religieux, mais plutôt comme une revendication politique ou un symbole de l'inégalité entre les sexes. D'autres voient un besoin de renforcer le principe de laïcité en établissant une distinction claire entre les domaines public et privé dans la manifestation de la religion ou de la croyance. Le lieu de travail étant considéré comme faisant partie du domaine public, le rejet d'une candidate pour le seul motif qu'elle porte des symboles ou des vêtements religieux ou culturels n'est pas nécessairement perçu comme une pratique discriminatoire.

Les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels sur le lieu de travail ont des conséquences disproportionnées pour les musulmans. Un employeur interrogé dans le cadre de la recherche mentionnée plus haut a déclaré sous couvert d'anonymat que le port de symboles religieux juifs sur le lieu de travail n'avait pas été un sujet de préoccupation par le passé. Une organisation d'étudiants juifs a déclaré à Amnesty International qu'en France l'antisémitisme ne se manifestait pas essentiellement par la discrimination en matière d'emploi ou d'accès à des services mais plutôt par des attaques verbales et physiques ou des menaces contre des juifs ou des personnes perçues comme tels<sup>109</sup>.

## **LES STÉRÉOTYPES ET LES RESTRICTIONS QUI PÈSENT SUR LE FOULARD**

Amel est assistante sociale et elle a plusieurs années d'expérience professionnelle. Elle a décidé il y a deux ans de porter le foulard et rencontre depuis lors des difficultés pour trouver du travail. Elle a postulé à différents emplois dans des organisations à but non lucratif et, au cours des entretiens de recrutement, on lui a constamment posé des questions sur sa pratique religieuse. Par exemple on lui a demandé à deux reprises s'il était acceptable pour elle de se trouver seule avec un homme inconnu. Elle a déclaré à Amnesty International : « Si ce n'était pas le cas je ne chercherais pas un emploi ou je ne serais candidate qu'à des postes dans un environnement exclusivement féminin. Je ne vois aucune logique à ces questions si ce n'est de stéréotyper les femmes qui portent le foulard. » À la fin de la procédure de recrutement au sein d'une organisation à but non lucratif d'aide aux victimes de violence domestique, on lui a dit clairement que son profil professionnel correspondait au poste mais qu'elle devait retirer son foulard. Quand elle a demandé des explications on lui a répondu : « Nous devons garantir la neutralité. Comment pourrions-nous convaincre une femme musulmane victime de violence domestique d'enlever son foulard pour trouver un emploi et être financièrement indépendante ? » Amel a pris contact avec la HALDE qui lui a demandé de recueillir d'autres éléments prouvant qu'elle avait été victime de discrimination fondée sur la religion. Elle n'a pas donné suite car elle ne disposait pas d'autres éléments que ses propres déclarations.

Linda et Yamina sont techniciennes en radiologie. Bien qu'elles n'aient jamais porté le foulard sur leur lieu de travail et qu'elles aient accepté de se couvrir la tête d'un bonnet chirurgical, elles ont eu des problèmes à plusieurs reprises car elles refusaient de travailler tête nue. Le supérieur de Linda lui a dit : « Vous ne pouvez pas vous couvrir la tête, on est en France ici pas en Syrie ». La direction lui a dit clairement qu'elle risquait d'être licenciée pour faute grave si elle n'enlevait pas son bonnet. L'affaire a été réglée et Linda a pu continuer à porter le bonnet chirurgical à la suite de l'intervention d'un syndicat.

Les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans le secteur public sont fondées sur l'interprétation du principe de laïcité selon laquelle les employés du secteur public ne doivent pas manifester leur religion ou leur croyance bien qu'ils soient protégés contre la discrimination fondée sur la religion dans l'accès à l'emploi. Toutefois dans certains cas, les restrictions peuvent aller jusqu'à empiéter sur la vie privée.

## **UNE EXIGENCE DE « NEUTRALITÉ » EN DEHORS DU LIEU DE TRAVAIL**

Ipiticem travaillait depuis plusieurs années comme agent de développement social et culturel à la mairie de Gennevilliers, en région parisienne. Elle n'avait jamais porté le foulard sur son lieu de travail, respectant ainsi l'interprétation couramment admise du principe de neutralité dans les services publics. Elle a déclaré : « Je ne l'ai jamais porté même pour aller jusqu'à la mairie, je portais habituellement un chapeau ». Ses collègues sont devenus plus hostiles après son mariage. Ils ont été surpris de ne pas avoir été invités et ont fait des remarques négatives en affirmant que depuis son mariage elle s'habillait de manière plus sobre et qu'elle préférerait ne pas les saluer en les embrassant. Elle s'est plainte à son supérieur qui lui a dit que ses collègues ne comprenaient pas bien ses valeurs religieuses et a proposé de la muter à un autre poste où elle serait responsable d'un club de jeunes. Le maire aurait toutefois été opposé à ce qu'une femme qui portait le foulard en dehors de son lieu de travail soit en contact direct avec des jeunes. Ipiticem s'est adressée au syndicat qui a organisé une réunion avec un directeur. Celui-ci a affirmé que le port du foulard n'était pas compatible avec un emploi public exigeant le contact direct avec les usagers car, dans ce cas, Ipiticem vivait et travaillait dans la même ville et que les citoyens savaient donc qu'elle portait le foulard en dehors de son

---

108 Dounia et Lylia Bouzar, « Allah a-t-il une place dans l'entreprise ? », Albin Michel, 2009.

109 Rencontre avec l'Union des étudiants juifs de France, UEJF, Paris, 5 juillet 2011.

lieu de travail. On lui a proposé un poste de formatrice qui ne nécessitait pas de contact avec les usagers. Elle a occupé ce poste pendant trois mois jusqu'en avril 2011, date à laquelle elle a décidé de ne pas prolonger son contrat car ce poste ne répondait pas à ses attentes professionnelles.

## LA LÉGISLATION NATIONALE

La Constitution française de 1958 énonce en son titre premier le principe d'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État garantit le droit à la liberté de religion ou de croyance (article 1), tout en consacrant une séparation stricte impliquant que l'État ne reconnaisse ni ne subventionne aucun culte (article 2). La République française est également définie comme un État laïc dans le titre premier de la Constitution de 1958. Le principe de laïcité a été interprété par le Conseil d'État comme impliquant une stricte neutralité pour les employés des services publics<sup>110</sup>. La législation civile française prévoit une protection contre la discrimination fondée sur la religion dans le domaine de l'emploi, notamment l'accès, la formation, les conditions de travail, l'avancement professionnel et l'adhésion à un syndicat<sup>111</sup>. Des différences de traitement en fonction de la religion sont autorisées si elles sont fondées sur une exigence essentielle et déterminante liée à la nature du travail, sous réserve que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée. La protection contre la discrimination fondée sur des considérations raciales, énoncée par le Code civil français, est plus large et, outre l'emploi, elle couvre la protection sociale, les avantages sociaux, l'éducation, la santé et l'accès aux biens et services<sup>112</sup>. La discrimination fondée sur la religion, parmi un certain nombre d'autres motifs, en matière d'accès aux biens et services et à l'emploi est également réprimée par le Code pénal français<sup>113</sup>.

La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été créée en 2004 avec pour mission de lutter contre toutes les formes de discrimination prohibées par la législation nationale. La HALDE était compétente pour aider les victimes, enquêter sur des cas de discrimination et émettre des recommandations. En mars 2011, la HALDE a fusionné avec trois autres institutions en vue de mettre en place un seul organe de protection des droits, le Défenseur des droits.

Le Code du travail énonce des principes clairs à propos des conditions dans lesquelles les employeurs peuvent restreindre les droits fondamentaux des employés. L'article L.1321-3 du Code dispose : « Le règlement intérieur ne peut contenir [...] des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché<sup>114</sup> ». C'est par exemple sur la base de cette disposition que le Conseil d'État a conclu qu'un règlement intérieur interdisant les discussions et conversations politiques et religieuses sur le lieu de travail était injustifié et excédait les restrictions légitimes qu'un employeur pouvait imposer aux droits des employés<sup>115</sup>.

Le Haut Conseil à l'intégration (HCI), instance consultative auprès du gouvernement sur les politiques d'intégration des étrangers ou des citoyens français d'origine étrangère, a déclaré à Amnesty International que les employeurs du secteur privé devraient avoir le droit de restreindre le port de formes spécifiques de symboles ou vêtements religieux ou culturels à des fins commerciales, par exemple promouvoir une image particulière de leur entreprise ou favoriser le principe de neutralité<sup>116</sup>. L'Union pour un mouvement populaire (UMP), parti majoritaire, soutient l'introduction d'un amendement au Code du travail qui permettrait aux employeurs d'imposer dans le règlement intérieur des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans le but de promouvoir la neutralité dans les entreprises privées<sup>117</sup>.

Une proposition de loi visant à imposer le respect du principe de neutralité religieuse dans les structures privées en charge de la petite enfance a été introduite au Sénat en octobre 2011 après qu'une employée d'une crèche

---

110 Voir par exemple Conseil d'État, avis n° 217017 du 3 mai 2000, (Mlle Marteaux), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400740&dateTexte>, consulté le 27 janvier 2012.

111 Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations), article 2.2

112 Loi n° 2008-496, article 2.1.

113 Code pénal français, articles 225.1 et 225.2.

114 Voir également l'article L. 1121-1 du Code du travail français.

115 Conseil d'État, arrêt du 25 janvier 1989, Société industrielle Teinture et Apprêts.

116 Dans son avis « Expression religieuse et laïcité dans l'entreprise » du 1<sup>er</sup> septembre 2011, le Haut Conseil à l'intégration recommande d'amender le Code du travail en vue de permettre aux employés du secteur privé de réglementer le port de symboles religieux et/ou les autres manifestations de l'expression religieuse. p. 20.

<http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/HCI-Avis-laicite-entreprise-DEFINITIF-09-2011.pdf>, consulté le 31 janvier 2012.

La proposition d'amendement du Code du travail est inscrite dans le Pacte républicain adopté par l'UMP en avril 2011. Le 1<sup>er</sup> juin 2011 l'Assemblée nationale a voté la résolution sur « l'attachement au respect des principes de laïcité et de liberté religieuse » qui prévoit la possibilité d'imposer la neutralité religieuse dans les entreprises (point 10).

117 Entretien avec le cabinet du secrétaire général de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), Jean-François Copé, Paris, 30 juin 2011.

privée eut été licenciée car elle refusait d'enlever son foulard<sup>118</sup>. Le texte a été adopté par le Sénat le 17 janvier 2012 et transmis à l'Assemblée nationale<sup>119</sup>.

La France n'a pas signé le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme qui énonce l'interdiction générale de la discrimination.

## AUTRES POLITIQUES

Des initiatives ont été prises en vue de promouvoir la diversité et la non-discrimination dans le secteur privé. Depuis 2004, les entreprises peuvent s'engager volontairement à respecter l'égalité et à lutter contre la discrimination en signant la Charte de la diversité<sup>120</sup>. Le ministère du Travail et l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) font également la promotion d'un label diversité. Ce label qui n'est pas accordé aux entreprises sur le seul fondement de bonnes intentions exige des actions concrètes comme une politique de recrutement visant à accroître la diversité au sein de l'entreprise ou l'introduction de l'anonymat du curriculum vitae dans le processus de recrutement. Le vice-président de l'ANDRH a déclaré à Amnesty International que, bien que les symboles religieux ne doivent pas faire l'objet d'une interdiction générale dans le secteur privé, il était essentiel d'élaborer un cadre flexible en vue de répondre de manière appropriée aux besoins des employeurs et des employés.

En 2006, des organisations patronales et des syndicats ont signé un accord visant à promouvoir la diversité au sein des entreprises dans différentes industries. Ce texte anticipe plusieurs étapes y compris l'engagement de lutter contre les stéréotypes et les préjugés affectant le processus de recrutement. Il met toutefois exclusivement l'accent sur certains motifs de discrimination, à savoir la couleur de la peau, l'origine ethnique, l'identité nationale, l'apparence physique, le nom et le lieu de résidence<sup>121</sup>, sans mentionner explicitement la religion ou la croyance.

## CONCLUSIONS

Selon les données concernant les plaintes dont la HALDE a été saisie, les musulmans sont particulièrement touchés par la discrimination fondée sur la religion ou la croyance. Les femmes musulmanes qui portent des symboles religieux sont affectées de manière disproportionnée par les politiques et les règlements restreignant le port de symboles et de vêtements religieux et culturels sur le lieu de travail.

Le Code civil français ne prévoit qu'une protection partielle contre la discrimination fondée sur la religion ou la croyance limitée au domaine de l'emploi. Selon la législation nationale, les différences de traitement dans le domaine du travail en fonction de la religion ou de la croyance ne constituent pas une discrimination si elles reposent sur une exigence déterminante liée à la nature du travail. Mais l'État français ne veille pas à ce que sa législation nationale soit interprétée conformément aux normes internationales. Il s'abstient tout particulièrement de faire preuve de la diligence voulue pour veiller à ce que les acteurs non étatiques, comme les employeurs du secteur privé, ne pratiquent aucune discrimination fondée sur la religion ou la croyance. L'application du principe de laïcité et de neutralité ne peut être considérée comme une justification raisonnable et objective pour introduire des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans le secteur privé. Les propositions d'introduction d'amendements au Code du travail et d'application du principe de laïcité dans des institutions privées, comme les structures destinées à la petite enfance, transformeraient des pratiques discriminatoires en normes et doivent donc être abandonnées.

Bien que la France ait soutenu des initiatives en vue de combattre la discrimination et de promouvoir la diversité dans le domaine de l'emploi, l'organisation est préoccupée par le fait que des employeurs continuent d'exclure les musulmans de l'emploi sur la base de stéréotypes et de préjugés et que cette pratique affecte de manière disproportionnée les femmes musulmanes. La HALDE a joué un rôle important en fournissant une assistance aux employeurs sur la législation antidiscriminatoire et les restrictions légales au port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Son successeur, le Défenseur des droits, doit continuer à remplir ce rôle en fournissant une assistance aux employeurs sur l'application de la législation nationale antidiscriminatoire et en aidant les victimes de discrimination fondée sur la religion ou sur tout autre motif.

---

118 Le 13 décembre 2010, un tribunal de première instance a conclu que le licenciement d'une employée de la crèche Baby Loup qui avait refusé d'enlever son foulard, n'était pas discriminatoire. Le jugement a été confirmé en octobre 2011 par la Cour d'appel de Versailles. Après avoir pris un congé parental, l'employée avait repris le travail en décembre 2008 en portant le foulard. Selon le règlement intérieur de l'établissement, les employés doivent observer la neutralité s'agissant des convictions religieuses et politiques des usagers de la crèche.

119 Proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité, [http://www.senat.fr/interventions/crisesume\\_pp11-056\\_1.html](http://www.senat.fr/interventions/crisesume_pp11-056_1.html), consulté le 18 janvier 2012. La proposition de loi introduite par la députée Françoise Laborde le 25 octobre 2011 visait à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance à l'exception des structures confessionnelles. La proposition de loi visait également à introduire l'obligation de neutralité aux structures accueillant des mineurs placés sous la protection de l'État ainsi qu'aux assistants maternels.

120 De plus amples informations sur la Charte de la diversité se trouvent sur le site <http://www.charte-diversite.com/>, consulté le 27 janvier 2012.

121 Accord national interprofessionnel relatif à la diversité dans l'entreprise, signé le 12 octobre 2006, <http://www.charte-diversite.com/fiche-outil.php?id=24>, consulté le 28 janvier 2012.

### 4.2.3 SUISSE

« L'Office régional de placement m'a dit que j'aurais dû déménager à Zurich si je voulais trouver un emploi dans lequel je serais autorisée à porter le foulard. Ils m'ont dit que des employeurs refusaient parfois explicitement d'embaucher des femmes qui portent le foulard. Le problème est aussi que les CV ne sont pas anonymes, les employeurs voient donc que j'ai un nom étranger et que je porte le foulard sur ma photo. J'ai eu quelques expériences négatives lors d'entretiens d'embauche, des employeurs m'ayant mise mal à l'aise avec leurs commentaires et leurs questions. Je suis contente parce que j'ai finalement trouvé un poste de comptable dans une organisation à but non lucratif où je suis autorisée à porter le foulard. »

P., 28 ans, Lugano, canton du Tessin

En 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a souligné dans ses observations finales sur la Suisse « l'absence de progrès tangible [de l'État partie] dans la lutte contre les attitudes racistes et xénophobes envers certaines minorités, dont les Noirs, les musulmans, les gens du voyage, les immigrés et les demandeurs d'asile. Il est particulièrement préoccupé par l'hostilité qui résulte de l'image négative qu'a une partie de la population des étrangers et de certaines minorités, qui a conduit au lancement d'initiatives populaires remettant en cause le principe de non-discrimination<sup>122</sup>. »

Les données sur la discrimination, plus particulièrement religieuse, ne sont pas systématiquement recueillies en Suisse où, à la différence de la France et de la Belgique, il n'existe pas d'organisme chargé de promouvoir l'égalité et de surveiller la législation antidiscriminatoire. L'organe qui recueille des informations est la Commission fédérale contre le racisme (ci-après la commission) chargée de surveiller l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et qui collecte des informations sur les violations de l'article 261 du Code pénal lequel réprime l'incitation à la discrimination et à la haine. Selon les données recueillies par la commission, un seul cas de discrimination envers une personne de confession musulmane a fait l'objet de poursuites en 2009 en vertu de cet article<sup>123</sup>.

Des informations sont également recueillies dans le cadre d'un projet d'aide aux victimes de discrimination qui est coordonné conjointement par la commission et par la Plateforme d'information humanrights.ch. En 2010, 23 cas de « racisme envers des musulmans » ont été portés à la connaissance d'organisations de la société civile qui interviennent en tant que centres d'aide aux victimes et participants au projet. Il s'agissait dans la plupart des cas d'attaques verbales ou de menaces de violence<sup>124</sup>. Selon la commission et la Plateforme d'information humanrights.ch, il est difficile de tirer des conclusions sur la manière dont la discrimination envers les musulmans se manifeste étant donné le petit nombre de plaintes reçues – 178 cas en 2010 concernant toutes les formes de discrimination. Ces organismes citent comme l'une des causes du petit nombre de plaintes la méconnaissance du système de dépôt de plainte, y compris la possibilité de soumettre des cas de discrimination à un centre d'aide. Par ailleurs, à l'instar d'autres organisations avec lesquelles Amnesty International s'est entretenue, ils ont souligné la sous-déclaration des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique et la religion dans le domaine de l'emploi. Qui plus est, les étrangers qui ont été victimes de discrimination craignent probablement de perdre leur emploi s'ils signalent les faits ou d'être confrontés à de nouveaux obstacles lorsqu'ils sollicitent le renouvellement de leur permis de travail (seuls 0,6 % des musulmans résidant dans le pays étaient de nationalité suisse en 2000)<sup>125</sup>.

Selon les informations dont dispose l'organisation, certaines entreprises restreignent le port de symboles et de vêtements religieux et culturels, tout particulièrement le foulard. C'est ainsi qu'en 2004, MIGROS, l'une des plus grandes entreprises suisses et la plus importante chaîne de supermarchés du pays, a envisagé d'introduire une interdiction générale du port de foulards, entre autres symboles et vêtements religieux, pour ses employés. L'entreprise a exclu une interdiction générale, optant pour une approche au cas par cas dans laquelle les intérêts des employeurs, des employés et des clients devaient être pris en compte<sup>126</sup>. Toutefois dans la pratique, les employés en contact avec la clientèle doivent porter un uniforme, ce qui exclut la possibilité de porter des

---

122 Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale : Suisse, CERD/C/CHE/CO/6, 23 septembre 2008, § 7, <http://tb.ohchr.org/default.aspx>, consulté le 29 janvier 2012.

123 Entre 1995 et 2009, 2,7 % des cas ayant fait l'objet de poursuites aux termes de l'article 261 bis concernaient des victimes musulmanes et 26 % des victimes juives.

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00179/index.html?lang=it>, consulté le 29 janvier 2012.

124 Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme, « Incidents racistes traités dans le cadre des consultations, Janvier-Décembre 2010 », Berne, juin 2011, .,

<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00159/00265/index.html?lang=fr>, consulté le 29 janvier 2012.

125 Rencontre avec SOS-Racisme, Zürich, 7 septembre 2011 ; rencontre avec SOS-Ticino (Œuvre suisse d'entraide ouvrière), Lugano, 9 septembre 2011. Le recensement de 2000 comportait pour la première fois une question relative à la religion. Selon ce recensement 310 807 personnes vivant en Suisse étaient de confession musulmane – soit 4,3 % de la population dont 0,6 % seulement étaient de nationalité suisse.

126 Communiqué de presse de MIGROS, « Kein generelles Kopftuch-Verbot – Entscheid im Einzelfall », du 18 novembre 2008. MIGROS a confirmé à Amnesty International par courrier électronique que la même politique était actuellement appliquée.

symboles et des vêtements religieux et culturels. COOP, une autre grande chaîne suisse de supermarchés, applique une politique similaire à propos des uniformes qui, selon elle, vise à « préserver » l'image de la société. Les employés qui ne sont pas en contact avec la clientèle ne sont pas tenus de respecter un code vestimentaire hormis lorsque cela est nécessaire pour des raisons d'hygiène ou de sécurité<sup>127</sup>.

L'UNIA, syndicat interprofessionnel suisse, a dans certains cas apporté un soutien individualisé à des employés victimes de discrimination fondée sur la religion ou la croyance, par exemple en cas d'interdiction du port du foulard dans des entreprises privées de nettoyage. Des dispositions antidiscriminatoires figurent dans certaines conventions collectives négociées entre les syndicats et des organisations patronales<sup>128</sup>. Bien que les syndicats soient compétents pour contrôler le respect de ces accords par les employeurs, l'UNIA a déclaré à Amnesty International que la plupart des affaires portées à sa connaissance par des employés concernaient le non-respect des conditions de rémunération prévues dans les accords plutôt que des interdictions liées à la discrimination<sup>129</sup>.

## **LE RENVOI DE M. AHMED**

M. Ahmed est un citoyen suisse originaire d'Afrique du Nord qui vit dans la partie francophone du pays. Il travaille dans le même secteur depuis plus de 30 ans et dans la même entreprise depuis 15 ans. Il a déclaré : « Je suis un musulman qui pratique discrètement sa religion. Je n'ai jamais demandé un congé spécial pour une fête musulmane et je n'ai jamais prié sur mon lieu de travail. J'ai parfois refusé des invitations de collègues pour des événements dans des bars où on sert de l'alcool. Au bout d'un moment j'ai remarqué que mes collègues devenaient soupçonneux et distants. Quand une nouvelle collègue a rejoint l'équipe la situation s'est dégradée car elle était ouvertement hostile aux Arabes et aux musulmans. » Quand M. Ahmed a laissé pousser un peu sa barbe il a fait l'objet de commentaires hostiles de la part de ses collègues, par exemple « tu fais peur » ou « tu ressembles à Ben Laden ».

En 2010, M. Ahmed a pris un court congé maladie. Quelques jours après son retour, le directeur lui a dit que son contrat était résilié avec effet immédiat sans lui en indiquer la raison. La lettre de licenciement ne contenait aucune justification de cette mesure, elle indiquait simplement que les motifs avaient été communiqués oralement à M. Ahmed. Le directeur a affirmé qu'il lui donnerait une lettre de recommandation pour un autre emploi si nécessaire. Quelques mois plus tard, M. Ahmed a reçu une lettre qui reconnaissait qu'il avait de bonnes relations avec ses collègues. Il avait eu une augmentation de salaire l'année précédant son renvoi et reçu une prime quelques mois auparavant. Selon lui, son directeur et ses collègues avaient orchestré son licenciement et il affirmait avoir été victime de discrimination fondée sur la religion et la couleur de la peau. Il n'a pas soumis son cas à son syndicat car il ne pensait pas que c'était un moyen efficace d'obtenir réparation. Après avoir eu une dépression nerveuse, M. Ahmed a pris contact avec un avocat. S'il souhaitait aller en justice, il devrait prouver qu'il a été victime de discrimination. Comme il n'existe aucun élément écrit à l'appui de ses dires (comme dans le cas d'APS Reinigungen GmbH exposé plus loin), ses chances d'obtenir réparation seraient infimes.

Étant donné que la charge de la preuve n'est pas partagée (voir la législation nationale) et vu les lacunes de la protection, il est difficile aux personnes qui ont été victimes de discrimination d'intenter des procédures civiles à moins, par exemple, qu'un employeur ne pratique ouvertement la discrimination comme dans le cas suivant.

## **UN EXEMPLE DE RÉPARATION OBTENUE**

L'Office régional de placement de Zurich a conseillé à une citoyenne suisse d'origine macédonienne de postuler à un emploi de femme de ménage dans l'entreprise APS Reinigungen GmbH. Celle-ci a envoyé un courrier électronique à l'office de placement dans lequel elle indiquait ne pas embaucher des personnes originaires des Balkans et précisait que les musulmans et les foulards n'étaient pas les bienvenus. Le message se terminait par la remarque suivante : « Je suis contrarié par le fait que vous ne compreniez pas que nous n'embauchons pas de personnes qui portent le foulard ». Le syndicat UNIA a soutenu la victime dans son dépôt de plainte. En 2006, le tribunal a conclu à une violation de l'article 28 du Code civil (protection de la personnalité).

Tribunal des prud'hommes de Zurich, 2 Abteilung, Geschäft Nr. AN 050401/U 1 du 13 janvier 2006.

## **LA LÉGISLATION NATIONALE**

L'article 8.2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse énonce le principe d'égalité et interdit la discrimination fondée sur plusieurs motifs, notamment la race, les convictions religieuses et le mode de vie. L'article 15 de la Constitution protège également le droit à la liberté de religion ou de croyance.

127 Échange de courriers électroniques entre COOP et Amnesty International, 31 août 2011.

128 Des exemples peuvent être trouvés en effectuant des recherches à partir du mot « discrimination/Diskriminierung/discriminazione » selon la langue choisie sur le site <http://www.gavservice.ch/Search.aspx>: <http://www.gav-service.ch/Search.aspx>.

129 Rencontre avec UNIA, Berne, 6 septembre 2011.

La Suisse n'a toutefois pas adopté une législation générale antidiscriminatoire. Des dispositions visant à combattre la discrimination figurent dans différents codes. Le Code civil énonce le principe de protection de la personnalité qui peut être invoqué en cas de refus d'accès à l'emploi pour des motifs liés à la race ou à la religion<sup>130</sup>. Le Code des obligations énonce le même principe en son article 238 et clarifie les circonstances dans lesquelles le licenciement peut être considéré comme abusif, notamment lorsqu'il intervient pour une raison inhérente à la personnalité de l'employé (article 336). Le Code pénal punit la discrimination fondée sur l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse dans l'accès à une prestation destinée à l'usage public<sup>131</sup>. Toutefois, la Commission fédérale contre le racisme a fait observer que cette disposition avait été interprétée de manière restrictive et qu'elle n'avait pas été employée dans des cas de discrimination exercée par des prestataires de service privés. La législation civile suisse ne reconnaît pas le partage de la charge de la preuve en cas de discrimination, hormis celle fondée sur le genre<sup>132</sup>.

La Commission fédérale contre le racisme a été créée en 1995 par le Conseil fédéral (gouvernement) en vue de la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elle est compétente pour conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait au racisme, pour mener des actions de sensibilisation et de contrôle, entreprendre des recherches, et soutenir les personnes victimes de racisme. Bien qu'elle ne puisse agir en justice, son mandat est large et met l'accent sur plusieurs formes de racisme, notamment celui qui touche les musulmans.

En 2007, le Conseil national (Parlement fédéral) a débattu d'une proposition de loi antidiscriminatoire qui n'a pas été adoptée. Les autorités fédérales ont déclaré à Amnesty International que la législation existante pourrait être mieux appliquée. Elles ont indiqué l'absence de consensus politique pour renforcer les mesures antidiscriminatoires en faisant observer que le secteur des affaires y serait fortement opposé<sup>133</sup>. Selon le Conseil fédéral, les normes nationales et internationales existantes assurent une protection appropriée contre la discrimination bien que des efforts supplémentaires soient nécessaires pour faire mieux connaître les dispositions législatives existantes qui pourraient être invoquées en cas de discrimination<sup>134</sup>.

En 2010, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels [ONU] a recommandé à la Suisse d'adopter une loi globale de lutte contre la discrimination étant donné les lacunes des lois existantes<sup>135</sup>. La Suisse n'a pas signé le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

## CONCLUSIONS

La Suisse n'a pas mis en œuvre les recommandations des organes de suivi des traités relatifs aux droits humains en vue de l'adoption d'une législation globale de lutte contre la discrimination. Le gouvernement a récemment réaffirmé qu'une nouvelle loi n'était pas nécessaire. Bien que certaines dispositions des codes civil et du travail, telle la protection de la personnalité, puissent être interprétées comme assurant une protection contre la discrimination, le droit civil et administratif ne donne aucune définition de la discrimination directe et indirecte. La charge de la preuve n'étant pas partagée, il est difficile aux personnes victimes de discrimination fondée sur la religion de recueillir des éléments suffisants pour engager une procédure civile. Bien que la Commission fédérale soit compétente pour conseiller les victimes elle ne peut pas engager une action en justice.

Les politiques d'entreprises qui restreignent le port de symboles et de vêtements religieux et culturels en vue de promouvoir une image particulière ou en se fondant sur la présomption que les clients et/ou les collègues de travail n'aiment pas le port du foulard ne reposent sur aucune justification raisonnable et objective et sont par conséquent discriminatoires. De telles politiques violent également le droit à la liberté d'expression et de religion des musulmans, entre autres minorités religieuses, qui souhaitent manifester leur religion ou leur origine culturelle en portant des symboles ou des vêtements spécifiques. La Suisse ne fait pourtant pas preuve de la diligence requise pour mettre un terme à ces pratiques.

---

130 L'article 28 du Code civil dispose : « 1. Celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité peut agir en justice pour sa protection contre toute personne qui y participe. 2. Une atteinte est illicite, à moins qu'elle ne soit justifiée par le consentement de la victime, par un intérêt prépondérant privé ou public, ou par la loi. »

131 L'article 261 bis du Code pénal dispose : « [...] celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage public, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire ».

132 L'article 6 de la loi fédérale de 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes dispose : « L'existence d'une discrimination est présumée pour autant que la personne qui s'en prévaut la rende vraisemblable; la présente disposition s'applique à l'attribution des tâches, à l'aménagement des conditions de travail, à la rémunération, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la promotion et à la résiliation des rapports de travail. »

133 Rencontre avec des représentants de l'Office fédéral des migrations (ODM), de l'Office de justice (OJ), du Service de lutte contre le racisme (SLR) et de la Commission fédérale Migration, Berne, 8 septembre 2011.

134 Conseil fédéral, Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération. Renforcement de la protection contre la discrimination, 5 mars 2010, p. 47.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integropolitik-f.pdf>, consulté le 29 janvier 2012

135 Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Suisse, 26 novembre 2010. E/C.12/CHE/CO/2-3, § 7.

Bien que la Commission fédérale joue un rôle important dans la surveillance de la discrimination, les données sur ces pratiques en Suisse et sur la manière dont elles affectent les minorités religieuses et ethniques sont insuffisantes. On ignore les motifs sur lesquels se fonde le gouvernement suisse pour affirmer qu'une loi plus stricte n'est pas nécessaire. Il est donc indispensable de renforcer la collecte de données ainsi que les recherches sur la discrimination et ses conséquences sur les minorités religieuses. Les centres qui œuvrent auprès des victimes de discrimination ont besoin d'un soutien renforcé. Par ailleurs, les campagnes d'intégration et les initiatives dans ce sens doivent se concentrer davantage sur la sensibilisation des membres des minorités religieuses et ethniques aux mécanismes d'aide existants. Des actions de sensibilisation doivent également cibler les employeurs et les administrations.

#### 4.2.4 PAYS-BAS

*« De nombreuses entreprises, tant dans le secteur privé que public, n'acceptent pas que des employées ou des stagiaires portent le foulard, essentiellement pour des raisons de 'neutralité' ou de 'représentativité'. Un nombre croissant d'entreprises prévoient un foulard dans leur code vestimentaire ou leur tenue de travail, par exemple les supermarchés, mais une tendance différente va dans le sens opposé : de plus en plus d'entreprises et d'organisations appliquent de nouveaux règlements et décident d'introduire un code vestimentaire restrictif alors qu'elles considéraient auparavant que les vêtements étaient une affaire de choix personnel. Il est plus difficile pour les femmes musulmanes qui portent le foulard d'accéder au marché du travail à cause des interdictions accessoires du port de foulards et des (nouveaux) codes vestimentaires généraux. »*

Commission pour l'égalité de traitement, 2009<sup>136</sup>

En 2010, 6 % du nombre total d'avis émis par la Commission pour l'égalité de traitement, organisme néerlandais pour l'égalité (ci-après la Commission), concernaient la religion. Bien que le nombre total de demandes et d'avis sur la discrimination fondée sur la religion soit faible par comparaison avec d'autres motifs<sup>137</sup> et que les données ne soient pas ventilées en fonction de la confession religieuse, la Commission a affirmé à Amnesty International que la quasi-totalité des plaintes liées à la religion émanaient de musulmans. Beaucoup concernent le port de symboles ou de vêtements religieux et culturels et sont formulées par des femmes. Un très petit nombre d'hommes auraient été victimes de discrimination à cause de leur barbe, mais de manière générale les plaintes formulées par des hommes sont souvent liées à des questions autres que les vêtements, par exemple une pause pour la prière pendant le travail ou le refus de serrer la main d'une femme. La Commission a émis très peu d'avis sur la question des poignées de main qui a cependant été tellement médiatisée que les musulmans sont désormais plus susceptibles d'avoir à préciser lors des entretiens d'embauche s'ils acceptent de serrer la main des personnes du sexe opposé<sup>138</sup>.

Les bureaux municipaux de lutte contre la discrimination qui aident au niveau local les victimes de ces pratiques (voir la législation nationale) ont reçu, en 2010, 401 plaintes pour discrimination fondée sur la religion, soit 6,6 % du nombre total de plaintes. La plupart concernaient l'islam<sup>139</sup>.

Selon les données fournies par le Bureau régional de lutte contre la discrimination (RADAR)<sup>140</sup>, 52 plaintes pour discrimination fondée sur la religion ont été formulées en 2010 dans la région de Rotterdam-Rijnmond. Quarante-trois concernaient des musulmans, dont 18 étaient liées au port de symboles et de vêtements culturels et religieux dans différents domaines de la vie et avaient, pour la plupart, été déposées par des femmes.

Les recherches effectuées par l'Institut néerlandais de recherches sociales dans le domaine de l'emploi ont permis de mettre en évidence certaines des attitudes discriminatoires sous-jacentes des personnes chargées du recrutement. En particulier, il a été établi que l'apparence du candidat était un facteur important qui influençait les personnes chargées du recrutement lors des entretiens d'embauche. Les foulards et les barbes sont considérés comme posant un problème, tout particulièrement pour les postes nécessitant un contact direct avec la clientèle mais aussi pour les postes administratifs<sup>141</sup>.

---

136 Commission de l'égalité de traitement. "Comments on the combined fourth and fifth Dutch report on The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the headscarf and access to the labour market", novembre 2009, p. 8.

137 En 2010, 16 % des demandes d'avis concernaient le genre, 14 % la race et 21 % le handicap/la maladie. Le nombre total d'avis rendus par la commission en 2010 s'élève à 203 dont 13 concernant la religion. Commission pour l'égalité de traitement, rapport annuel 2010 (Figures and justification), <http://www.cgb.nl/english/publications/reports>, consulté le 30 janvier 2012.

138 Rencontre avec l'organisation de femmes musulmanes Al Nisa, 22 septembre 2010 et avec SMN (Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders), 24 mars 2010.

139 Marcel Coenders, « Klachten en meldingen over discriminatie in 2010: Landelijk overzicht van klachten en meldingen geregistreerd door gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen », université d'Utrecht, novembre 2011, p.7.

140 Le bureau régional de lutte contre la discrimination est actif dans trois régions : le centre et l'ouest du Brabant, Rotterdam Rijnmond et Zuid Holland Zuid (Hollande du Sud).

141 Social en Cultureel Planbureau, Discrimination Monitor 2010: non-Western migrants on the Dutch labour market (Discriminatie-monitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010).



Le Code pénal néerlandais réprime plusieurs formes de discrimination, y compris celle exercée par des employeurs en raison de la religion ou de la croyance<sup>142</sup>. Des données sur les infractions liées à la discrimination et qui sont réprimées par le Code pénal sont collectées par le Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD)<sup>143</sup>. Sept pour cent des cas ayant fait l'objet de poursuites judiciaires en 2010 étaient liés à la discrimination fondée sur la religion ou la croyance<sup>144</sup>. Tous ces cas concernaient une discrimination à l'égard de musulmans<sup>145</sup>. Très peu d'actes de discrimination imputables à des employeurs ont donné lieu à des poursuites<sup>146</sup>. Le LECD a déclaré à l'organisation que la plupart des victimes choisissaient la Commission pour l'égalité de traitement pour déposer une plainte pour discrimination dans le domaine de l'emploi et de l'accès aux biens et services. À la différence de la Loi générale sur l'égalité de traitement (GETA), le Code pénal ne prévoit pas le partage de la charge de la preuve, une procédure pénale étant considérée comme une mesure de dernier ressort pour lutter contre la discrimination.

En 2010, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes [ONU] a recommandé au gouvernement néerlandais de « [...] redoubler d'efforts pour mettre fin à la discrimination exercée à l'encontre des femmes immigrantes, migrantes, noires, musulmanes ou autres, et des femmes appartenant à des minorités. Il encourage l'adoption de mesures volontaristes pour accroître la présence de ces femmes sur le marché du travail, mieux les informer de l'existence des services sociaux et des voies de recours et assurer leur protection. Le Comité demande aussi à l'État partie de mener régulièrement des études complètes sur la discrimination à l'encontre des femmes immigrantes et migrantes et des femmes appartenant à des minorités, de réunir des statistiques sur leur situation en matière d'emploi, d'éducation et de santé, et de lui en rendre compte dans son prochain rapport<sup>147</sup> ». Pour les femmes appartenant aux minorités ethniques et religieuses, la discrimination fondée sur la religion s'ajoute à d'autres formes de discrimination, par exemple celle fondée sur la couleur de la peau ou le genre, et contribue à exacerber plusieurs autres défis comme leur faible présence sur le marché du travail néerlandais<sup>148</sup>. Dans l'Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination effectuée en 2009, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a constaté que seul un petit nombre de personnes d'origine turque, nord-africaine ou surinamienne vivant aux Pays-Bas avaient signalé des cas de discrimination<sup>149</sup>.

## EXEMPLES DE CAS DE DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RELIGION

En 2008, le Service de l'immigration qui dépend du ministère de l'Intérieur a refusé d'embaucher un musulman d'origine pakistanaise pour un poste d'agent spécialisé dans les demandes d'asile. Cet homme avait confirmé en réponse à une question au cours de l'entretien d'embauche qu'il s'était laissé pousser la barbe jusqu'à 2,5 centimètres pour des raisons religieuses. Le Service d'immigration a rejeté sa candidature car il estimait que les convictions religieuses du candidat étaient incompatibles avec la nécessité d'assurer un cadre neutre et sûr pour les auditions des demandeurs d'asile. Le Service d'immigration a affirmé que le candidat n'avait pas été embauché uniquement à cause de son apparence. La Commission d'égalité de traitement a conclu à une discrimination directe fondée sur la religion, le défendeur s'en étant remis à une

142 Les infractions pénales relatives à la discrimination figurent aux articles suivants du Code pénal néerlandais : 137c, 137d, 137e, 137f, 137g, 429 quater.

143 Depuis 1998, Le Centre national d'expertise sur la discrimination (LECD) est le centre d'expertise du parquet chargé de la surveillance et de l'application de la législation pénale antidiscriminatoire.

144 Certains cas concernent plusieurs motifs de discrimination. Sept pour cent des cas concernaient soit la religion ou la conviction soit ce motif combiné à un ou plusieurs autres. En 2010, 170 cas de discrimination ont fait l'objet de poursuites comme étant des infractions passibles de poursuites en vertu du Code pénal. Dans 16 cas, la discrimination avait également été exercée pour des motifs liés à la religion (chaque affaire pouvait être reliée à trois motifs dans certains cas).

145 Données fournies à Amnesty International par le LECD du parquet. Rencontre avec le LECD, La Haye, 22 septembre 2011.

146 L'article 429 quater du Code pénal néerlandais dispose en son § 1 : « Quiconque exerce une discrimination contre autrui en raison de sa race, de sa religion, de son mode de vie, de son genre ou de son orientation hétéro- ou homosexuelle dans le cadre d'un service public, d'une profession ou d'une activité commerciale sera puni d'une peine maximale de deux mois d'emprisonnement ou d'une amende de catégorie trois ». Trois cas ont fait l'objet de poursuites en 2010 en vertu de cet article.

147 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales : Pays-Bas. CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 février 2010, § 43.

148 Seules 27 % des femmes d'origine marocaine et 31 % des femmes d'origine turque participent au marché du travail. La part de femmes d'origine marocaine et turque ayant un niveau d'éducation peu élevé est considérablement plus élevée que celle des femmes néerlandaises – 67 % et 20 % respectivement. FORUM (Institut des affaires multiculturelles), "The position of Muslims in the Netherlands, Fact and Figures 2008: participation of Muslim women", p. 21.

149 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination ». Rapport sur les principaux résultats, p. 53. Douze pour cent des personnes d'origine surinamienne, 14 % de celles d'origine nord-africaine et 22 % de celles d'origine turque ont signalé des cas de discrimination dont elles avaient été victimes au cours des 12 mois précédents.

hypothèse opaque, subjective et invérifiable des circonstances susceptibles d'intimider un demandeur d'asile lors d'un entretien (Commission d'égalité de traitement, opinion 2010-10).

En 2010, une musulmane portant le foulard a fait acte de candidature pour un poste d'assistante débutante dans une étude notariale. On lui a demandé lors de l'entretien si elle portait le foulard à cause de sa religion. La personne chargée du recrutement lui a dit que son foulard risquait de poser un problème car le poste nécessitait un contact avec les clients et donc une impartialité absolue. Quand on l'a informée que sa candidature n'avait pas été retenue, elle s'est plainte auprès de l'employeur qui a confirmé que la décision avait été prise à cause de l'obligation d'impartialité liée au poste. L'employeur a dit à la Commission d'égalité de traitement que le code vestimentaire de l'entreprise, bien que non écrit, interdisait les tatouages, les chaussons et les symboles religieux. Bien que le poste ait nécessité des contacts avec la clientèle, il était essentiellement administratif. Toutefois, selon l'employeur, tous les employés contribuaient à l'objectif ultime de l'entreprise et devaient donc respecter le code vestimentaire quel que soit le poste qu'ils occupaient. Bien que l'employeur ait affirmé que la candidature avait été rejetée car un autre candidat était plus qualifié, la Commission d'égalité de traitement a fait observer que des références directes aux convictions religieuses de la candidate avaient été faites lors de l'entretien. Elle a conclu que, dans le cas qui lui était soumis, l'employeur n'avait pas démontré que le rejet de la candidature n'était pas fondé sur une différence de traitement injustifiée fondée sur la religion ou la croyance (Commission d'égalité de traitement, Opinion 2010-182).

## LA LÉGISLATION NATIONALE

La loi générale de 2004 sur l'égalité de traitement<sup>150</sup> (GETA) accorde une protection contre la discrimination fondée sur la religion ou la croyance, les opinions politiques, la couleur de la peau, le genre, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'état civil dans les domaines de l'emploi et du travail (article 5), de l'éducation et de l'accès aux biens et services (article 7).

Cette loi transpose les directives européennes 2000/43/EC (contre le racisme) et 2000/78/EC (relative à l'emploi) dans la législation nationale. Les textes législatifs néerlandais établissent que la discrimination indirecte n'est pas interdite si « [...] elle est objectivement justifiée par un objectif légitime lorsque les moyens de l'atteindre sont appropriés et nécessaires » (article 2.1). Qui plus est, lorsque l'employeur est une institution fondée sur des principes religieux, idéologiques ou politiques, il peut établir des critères de recrutement visant à préserver ces principes (article 5.2c). C'est ainsi qu'une école catholique peut légalement refuser d'embaucher une personne non catholique pour un poste d'enseignant si elle estime que cela est nécessaire pour préserver les principes catholiques qu'elle défend. Toutefois, aux termes de l'article 5.2.c, ces critères « [...] ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur les opinions politiques, la race, le genre, la nationalité, l'orientation hétérosexuelle ou homosexuelle ou l'état-civil ». Dans la pratique, ce principe a conduit des écoles confessionnelles à ne pas recruter des enseignants homosexuels au motif que leur orientation sexuelle était considérée comme contraire à l'éthique religieuse qu'elles défendaient.

La directive cadre de l'Union européenne sur l'emploi (2000/78) envisage la possibilité pour les employeurs dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions d'établir des différences de traitement fondées sur la religion lors du recrutement de personnel uniquement dans la mesure où « la religion ou les convictions constituent une exigence professionnelle, légitime et justifiée eu égard à l'éthique de l'organisation » (article 4.2). Une procédure d'infraction a été engagée en 2008 contre les Pays-Bas par la Commission européenne pour transposition incorrecte de la directive sur l'emploi<sup>151</sup>. La commission a formellement invité les Pays-Bas à remédier à un certain nombre de lacunes dans sa législation antidiscriminatoire, à savoir la définition de la discrimination directe et indirecte et l'exception au principe général de non-discrimination accordée aux entités religieuses, politiques et idéologiques (article 5.2 de la GETA) qui n'est pas conforme à l'article 4.2 de la directive.

Une nouvelle loi amendement la GETA – ainsi que d'autres lois relatives à l'égalité – est entrée en vigueur le 8 novembre 2011<sup>152</sup>. Toutefois, ce texte qui remédie à certaines des lacunes mises en évidence par la Commission européenne n'amende pas l'article 5.2 de la GETA<sup>153</sup>.

---

150 Algemene wet gelijke behandeling, AWGB. General Equal Treatment Act (GETA), [http://www.cgb.nl/english/legislation/equal\\_treatment\\_act](http://www.cgb.nl/english/legislation/equal_treatment_act), accessed 30 January 2012.

151 Infraction 2006/2444. La Commission européenne a rendu un avis motivé au gouvernement néerlandais le 31/1/2008. La Commission de l'égalité de traitement a publié un avis en mars 2008. [http://www.equineteurope.org/advisory\\_opinion\\_2008\\_02\\_formal\\_notice\\_ec\\_\\_2\\_.pdf](http://www.equineteurope.org/advisory_opinion_2008_02_formal_notice_ec__2_.pdf), consulté le 4 février 2012.

152 Staatsblad 2011-544, [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31832\\_aanpassing\\_definities\\_van?zoekrol=vgh5mt4dsdk1](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31832_aanpassing_definities_van?zoekrol=vgh5mt4dsdk1), consulté le 31 janvier 2012.

153 Une autre proposition de loi introduite par le député Van der Ham, entre autres, comprend des propositions d'amendement de l'article 5 visant à rendre plus stricte l'exception accordée aux entités religieuses, politiques et idéologiques et à éviter la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, entre autres motifs. Van der Ham et autres, 2009–2010, 32476 nr.3, 7 septembre 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32476-3.html>, consulté le 30 janvier 2012.

La GETA a instauré la Commission d'égalité de traitement en vue de mettre en œuvre la législation dans ce domaine. Cet organe traite les plaintes individuelles formulées par quiconque estime avoir été victime de discrimination pour un motif prohibé. Le service est gratuit et ne nécessite pas l'assistance d'un avocat. La commission dispose de pouvoirs d'enquête pour établir si un acte constitue une violation de la législation sur l'égalité de traitement mais ses avis ne sont pas contraignants<sup>154</sup>.

La Loi contre la discrimination dans les services municipaux entrée en vigueur en 2010 dispose que les personnes qui estiment avoir été victimes de discrimination peuvent solliciter une assistance indépendante pour déposer une plainte. Cette loi prévoit que chaque municipalité mette à la disposition de ses habitants un service de lutte contre la discrimination facilement accessible. En 2010, la plupart des municipalités appliquaient cette disposition et la grande majorité de la population des Pays-Bas a désormais accès à un service de lutte contre la discrimination dans sa commune ou par l'intermédiaire de la municipalité.

## AUTRES POLITIQUES

Le gouvernement a publié le 7 juillet 2011 une liste de mesures en vue de lutter contre la discrimination. Cette initiative politique comprenait, par exemple, une aggravation de la peine pour les actes de violence commis avec une intention discriminatoire<sup>155</sup>.

Le gouvernement qui perçoit son rôle comme un soutien a affirmé : « Il incombe en premier lieu aux citoyens de ce pays de se libérer de la discrimination et des préjugés [...] lutter contre la discrimination est un devoir civique<sup>156</sup> ». Les autorités se limitent à veiller à l'enregistrement des plaintes pour discrimination, au prononcé de sanctions pénales et, le cas échéant, à l'application des lois antidiscriminatoires. Le gouvernement ne mène, ni ne finance, aucune campagne de grande ampleur ou initiative de sensibilisation. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont déclaré à Amnesty International<sup>157</sup> que des options étaient à l'étude concernant des initiatives gouvernementales pour surveiller la discrimination<sup>158</sup>. La lettre de politique du 7 juillet ne contenait aucune mesure spécifique traitant de la discrimination dans le domaine de l'emploi.

Selon des informations communiquées à Amnesty International<sup>159</sup> par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 30 % des conventions collectives interdisent la discrimination et 37 % contiennent une disposition générale sur la diversité. La Loi de 2009 relative à la santé et à la sécurité comporte une disposition sur la non-discrimination que les employeurs sont tenus de respecter. Les employés peuvent déposer une plainte pour discrimination auprès des inspecteurs du travail, lesquels peuvent imposer une amende aux employeurs qui n'ont pas pris de mesures suffisantes pour lutter contre la discrimination sur le lieu de travail. Toutefois, les inspecteurs du travail ne recueillent qu'un petit nombre de plaintes – en 2010, 13 seulement pour tous les motifs de discrimination. Un représentant du syndicat national chrétien (Christelijk Nationaal Vakverbond-vakmensen) a déclaré à Amnesty International que celui-ci ne contrôlait pas de manière exhaustive les dispositions antidiscriminatoires dans les conventions collectives, mais qu'il pouvait aider des employés victimes de discrimination qui sollicitaient une assistance.

## CONCLUSIONS

La législation antidiscriminatoire des Pays-Bas protège contre la discrimination fondée sur la religion dans le domaine de l'emploi. Des différences de traitement fondées sur la religion sont légales « si elles sont justifiées par un objectif légitime et que les moyens de l'atteindre sont appropriés et nécessaires ». La Commission d'égalité de traitement ainsi que d'autres mécanismes de soutien aux victimes de discrimination ont exprimé leur préoccupation à propos des règlements appliqués par certains employeurs du secteur privé et qui restreignent le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Selon les données dont disposent ces mécanismes, de telles restrictions ont un impact disproportionné sur les musulmans, tout particulièrement les femmes. Le gouvernement néerlandais doit veiller à ce que les justifications prévues à l'article 2 de la GETA et qui autorisent des différences de traitement fondées sur la religion soient interprétées et appliquées conformément aux normes

---

154 Le 22 novembre 2011, le Parlement néerlandais a approuvé une loi portant création de l'Institution nationale des droits humains qui recevra l'intégralité des compétences de la Commission de l'égalité de traitement en matière de discrimination

155 Brief Tweede Kamer: anscheeping bestrijding discriminatie, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/08/brief-tweede-kamer-aanscheeping-bestrijding-discriminatie.html>, consulté le 30 janvier 2012.

156 Ministre de la Sécurité et de la Justice et ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, lettre de politique sur la lutte contre la discrimination, 7 juillet 2011, p. 3 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 30 950 nr. 34.).

157 Entretien avec des représentants du ministère de la Sécurité et de la Justice, du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et du ministère de l'Éducation, de la Science et de la Culture, La Haye, 22 septembre 2011.

158 Deux études portant spécifiquement sur la discrimination fondée sur la race ont été effectuées en 2005 et en 2009 et ont bénéficié d'un financement public. Landelijk expertisecentrum van art. 1, fondation Anne Frank, université de Leyde, Monitor Rassendiscriminatie, 2009.

159 Entretien avec des représentants du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, La Haye, 20 septembre 2011.

internationales relatives à la non-discrimination. Celles-ci disposent que ces différences ne sont autorisées que si elles sont fondées sur une justification objective et raisonnable.

Le gouvernement néerlandais est tenu par le droit international d'exercer la diligence voulue pour prévenir la discrimination exercée par des acteurs privés. Bien que les victimes présumées de discrimination aient accès à des mécanismes efficaces de recours, comme les bureaux de lutte contre la discrimination, le gouvernement doit redoubler d'efforts pour garantir que les employeurs du secteur privé ne restreignent pas le port de symboles et de vêtements religieux et culturels à moins qu'il ne soit démontré que cette restriction est nécessaire et proportionnée à l'un des objectifs autorisés par le droit international relatif aux droits humains, par exemple la protection de la sécurité ou de la santé publiques ou des droits d'autrui. Les restrictions allant au-delà de ces critères risquent d'entraîner une discrimination indirecte envers les musulmans et, en particulier, de constituer un obstacle supplémentaire à l'accès des femmes musulmanes au marché du travail.

Le gouvernement néerlandais est tenu de respecter ses obligations au regard du droit international de protéger, respecter et d'honorer le principe de non-discrimination. Des actions de sensibilisation et la surveillance des pratiques discriminatoires sont essentielles à cette fin. Amnesty International déplore que le gouvernement néerlandais reporte publiquement la responsabilité de lutter contre la discrimination sur les citoyens et les organisations de la société civile. La prise de conscience de la discrimination est très faible au sein des minorités ethniques et religieuses et le gouvernement doit prendre de nouvelles initiatives pour y remédier.

Les autorités néerlandaises doivent veiller à ce que la législation antidiscriminatoire soit conforme aux normes internationales. Les exceptions prévues à l'article 5.2 de la GETA et qui autorisent les institutions fondées sur des principes religieux, politiques ou idéologiques à préserver leur caractère doivent respecter le cadre général mis en place par les normes internationales et régionales. Une institution religieuse peut traiter des candidats différemment pour des motifs liés à la religion, par exemple dans le cadre d'un processus de recrutement, uniquement si la religion du candidat constitue une exigence professionnelle déterminante. Aucune différence de traitement n'est justifiée pour d'autres motifs. Le gouvernement néerlandais doit donc amender l'article 5.2 de la GETA conformément aux directives de l'Union européenne sur l'égalité.

### 4.3 ÉDUCATION

*« Cependant, sans préjuger des spécificités propres à chaque contexte, il convient de commencer par formuler une affirmation générale du droit des élèves de porter des signes religieux à l'école. »*

Heiner Bielefeldt, rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction [ONU]<sup>160</sup>

Le port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans les établissements d'enseignement est un sujet de controverse dans plusieurs pays européens. Les pratiques varient beaucoup en Europe : en France, dans aucun établissement scolaire public les élèves ne sont autorisés à porter des symboles et des vêtements religieux et culturels ostentatoires, alors qu'aux Pays-Bas ou en Espagne les écoles sont libres d'adopter leur propre politique. Au cours de la décennie écoulée, des élèves se sont vu interdire le port du foulard, entre autres symboles et vêtements religieux et culturels, à l'école dans de nombreux pays, à savoir la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie.

Les systèmes éducatifs sont très différents en Europe. Dans certains pays comme la Belgique (Flandre) ou les Pays-Bas, les établissements d'enseignement confessionnels sont entièrement financés par l'État et ils représentent la majorité des établissements scolaires. Dans d'autres contextes, l'État ne finance pas les écoles confessionnelles ou du moins pas dans les mêmes proportions que le financement alloué aux écoles publiques. Le port de symboles ou de formes de vêtements particuliers peut être un aspect du droit de manifester sa religion ou sa croyance. Le droit international autorise certaines restrictions à ce droit, mais uniquement si trois critères sont remplis : la restriction doit être prévue par la loi ; elle doit être imposée pour l'un des objectifs reconnus comme légitimes par le droit international, c'est-à-dire protéger la sécurité publique, l'ordre public, la morale ou les droits et libertés d'autrui ; enfin il doit être démontré que cette mesure est nécessaire et proportionnée pour atteindre cet objectif. Dans le domaine de l'éducation, un certain nombre d'éléments complexes doivent être pris en compte pour déterminer si une telle restriction est autorisée. Ainsi que l'a fait observer Heiner Bielefeldt, actuel rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction, le point de départ doit être la présomption générale que les élèves ont le droit de porter des symboles et des vêtements religieux et culturels à l'école. Asma Jahangir, ancienne rapporteuse sur la liberté de religion ou de conviction, avait élaboré des critères d'évaluation des restrictions au port de tels symboles et de vêtements imposées aux élèves et aux étudiants. Elle avait souligné que « toute restriction doit être fondée sur la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la morale, ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui, répondre à une nécessité pressante d'ordre public ou social, poursuivre un but légitime et être proportionnée à ce but ». Par ailleurs, c'est sur l'État que repose la charge de justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Par conséquent, une interdiction de porter des symboles religieux qui est fondée sur une simple spéculation ou présomption plutôt que sur des faits démontrables est considérée comme une violation de la liberté religieuse des individus<sup>161</sup>.

---

160 Conseil des droits de l'homme. Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt. A/HRC/16/53, 15 décembre 2010, § 43.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-53.pdf>, consulté le 30 janvier 2012.

161 Commission des droits de l'homme, Rapport de la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de

Toute restriction au port de symboles et vêtements religieux et culturels à l'école doit être appréciée précisément au cas par cas. Les interdictions générales ne permettent pas cette approche. Un facteur important à prendre en compte est la dynamique générale des groupes religieux majoritaires et minoritaires dans la société en général ou dans le cas d'une école particulière. Dans certains contextes, des restrictions peuvent être justifiées pour protéger des étudiants contre les pressions exercées par leurs condisciples ou leur communauté. Il n'existe aucun modèle type qui pourrait s'appliquer dans toutes les situations. L'objectif doit toujours être de protéger équitablement les aspects positif et négatif de la liberté de religion ou de conviction, c'est-à-dire la liberté de chacun de manifester sa croyance et la liberté de ne pas faire l'objet de pressions visant à l'obliger à accomplir des activités religieuses. Quoi qu'il en soit, toute restriction au port de symboles et de vêtements religieux et culturels doit être formulée d'une manière non discriminatoire.

S'agissant de l'expression de la religion ou de la conviction par des enfants, la Convention relative aux droits de l'enfant énonce clairement que les parents ont le droit de guider leurs enfants dans l'exercice de leurs droits fondamentaux – y compris le droit à la liberté de religion ou de conviction – mais que le développement des capacités de l'enfant doit être dûment pris en compte<sup>162</sup>. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale<sup>163</sup>. Afin de garantir le respect de ce principe, les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels ne doivent être adoptées qu'après avoir consulté les parents et les élèves et avoir pris en considération sérieusement d'autres mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif visé par la restriction. Des États, dont la Belgique (Flandre) et la France – ainsi que nous l'exposons en détail plus loin – ont tenté de justifier des interdictions générales du port de symboles et de vêtements religieux et culturels imposées aux élèves en se fondant sur la nécessité de contrecarrer les pressions des parents ou l'intimidation sexiste des filles qui ne portent pas le foulard. S'agissant de la première justification, même s'il est évident que de telles pressions existent dans certains cas, on ignore comment ce problème pourrait être réglé par une interdiction générale en l'absence d'autres mesures visant à lutter contre les pressions et la contrainte exercées sur les enfants en dehors de l'école. Une interdiction générale porterait également atteinte aux droits des élèves qui, sans y être contraints, souhaitent porter des symboles et des vêtements religieux et culturels. De même, une interdiction visant à contrecarrer l'intimidation sexiste des filles qui ne portent pas le foulard peut ne pas être nécessaire et proportionnée, en particulier s'il n'existe pas de politique forte pour contrer l'intimidation en soi et si cette interdiction entraîne l'interruption de la scolarité des filles.

S'il peut être possible de justifier des restrictions spécifiques dans certains cas, en fonction de l'âge et de la maturité des enfants concernés, du contexte socio-éducatif, de la nécessité de les protéger contre les pressions et la contrainte tant dans le cadre scolaire qu'à l'extérieur, et des alternatives qui s'offrent à eux pour poursuivre leurs études, il est plus difficile de justifier de telles restrictions dans le cas d'étudiants adultes. Ainsi que l'avait souligné l'ancienne rapporteuse sur la liberté de religion ou de conviction : « En général, les enfants scolarisés sont jugés vulnérables étant donné leur âge, leur immaturité et le caractère obligatoire de l'éducation.[...] En revanche, des étudiants à l'université ont normalement atteint l'âge de la majorité et sont d'ordinaire considérés comme moins facilement influençables que des enfants scolarisés ; en outre, les droits des parents ne sont alors généralement plus invoqués<sup>164</sup>. »

Les cas décrits plus loin concernent uniquement des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels imposées à des étudiants. Toutefois, dans certains pays, de telles restrictions sont également imposées aux enseignants, ce qui fait intervenir des considérations différentes pour déterminer si elles sont compatibles avec les critères énoncés par le droit international relatif aux droits humains. Ainsi que l'a indiqué le rapporteur spécial actuel, l'école est un cadre au sein duquel une autorité s'exerce et l'enseignant peut avoir une influence considérable, notamment pour des jeunes enfants<sup>165</sup> ; un enseignant qui porte des symboles religieux en classe peut avoir un effet indésirable sur les élèves, mais tout dépend de son comportement général et de l'âge des élèves, entre autres facteurs<sup>166</sup>. D'éventuelles restrictions doivent donc être examinées au cas par cas en se fondant sur la situation factuelle et elles ne sont autorisées que s'il est démontré qu'elles sont nécessaires et proportionnées à un objectif légitime au regard du droit international relatif aux droits humains. L'obligation pour les enseignants de remplir leur devoir professionnel en toute impartialité ne signifie pas qu'il est légitime de leur interdire de porter des symboles et des vêtements religieux et culturels en toutes circonstances. De manière générale, les autorités chargées de l'éducation doivent veiller à ce que les enseignants accomplissent leur tâche d'une manière compatible avec leur fonction pédagogique, notamment en respectant les croyances religieuses, entre autres, de leurs élèves quelles que soient leurs propres opinions ou convictions religieuses, politiques ou idéologiques.

---

conviction, Asma Jahangir, 9 janvier 2006. E/CN.4/2006/5, § 53.

162 L'article 14.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose : « Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités. »

163 Article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 5 (2003) sur l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

164 Rapport de la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, 9 janvier 2006. E/CN.4/2006/5, § 56.

165 A/HRC/16/53, § 23.

166 A/HRC/16/53, § 44.

### 4.3.1 BELGIQUE

En Belgique, l'éducation relève de la compétence des trois régions linguistiques – flamande, française et germanophone – qui ont la responsabilité de garantir la neutralité de l'éducation<sup>167</sup>. Le concept de neutralité qui est énoncé par la Constitution belge s'agissant de l'éducation (article 24.1) implique le respect des convictions religieuses, idéologiques et politiques des élèves et de leurs parents. Toutefois, la neutralité n'est pas strictement définie dans la Constitution et, selon le ministère flamand de l'Éducation, la définition évolue en fonction de besoins sociaux<sup>168</sup>.

Des acteurs privés peuvent dispenser une éducation dans la mesure où les exigences de base établies par les communautés sont remplies. C'est ainsi qu'en Flandre l'éducation est principalement dispensée par la Communauté flamande – qui a chargé le Conseil flamand de l'enseignement (GO !) de dispenser en son nom une éducation neutre et non confessionnelle – ainsi que par les provinces, les municipalités et l'Église catholique. Toutes les écoles reçoivent le même financement public quel que soit le Pouvoir organisateur dont elles dépendent.

#### L'INTERDICTION DES SYMBOLES RELIGIEUX DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES GÉRÉS PAR LA MUNICIPALITÉ DE BRUXELLES

La Haute École Francisco Ferrer est une institution gérée par la ville de Bruxelles et qui dispense un enseignement supérieur de type court et long à des étudiants adultes dans différents domaines, notamment les arts, l'économie et la traduction. Le règlement intérieur 2011-2012 de la ville de Bruxelles (article 1.5.1.1) interdit aux étudiants de porter des insignes ou des vêtements qui reflètent une opinion ou une appartenance politique, philosophique ou religieuse<sup>169</sup>.

A. a raconté à Amnesty International son expérience de l'interprétation stricte du règlement : « Je savais que les étudiants n'ont pas le droit de porter des symboles religieux. Un jour j'ai accompagné une amie qui étudiait dans cet établissement et voulait vérifier le résultat des examens. Bien que j'aie précisé que je n'étais pas étudiante dans l'établissement, le personnel m'a demandé de quitter les locaux parce que je portais le foulard et que c'est interdit par le règlement. »

S. travaille pour une organisation à but non lucratif visant à promouvoir la participation des jeunes. On l'a empêchée d'assurer une formation de sensibilisation au genre auprès d'élèves d'un établissement géré par la ville de Bruxelles car le règlement intérieur prohibait le port de symboles religieux, politiques et idéologiques. Cette règle s'applique à tout le monde dans l'enceinte de l'établissement dans le cadre des activités intérieures et extérieures<sup>170</sup>.

S. a dit à Amnesty International : « Je suis la même personne que je porte ou non le foulard. Si je suis une menace et que je ne suis pas professionnelle parce que je suis musulmane, je serai perçue de la même façon même si j'enlève mon foulard. »

Les interdictions générales du port de symboles et de vêtements religieux et culturels imposées à des étudiants adultes sont contraires au droit international relatif aux droits humains et elles violent les droits à la liberté d'expression et de religion ou de croyance. La ville de Bruxelles a justifié cette restriction au motif du respect de la neutralité. Toutefois, selon le droit international relatif aux droits humains, la neutralité n'est pas un motif légitime de restriction des droits à la liberté de religion ou de croyance et à la liberté d'expression. Qui plus est, ainsi que le rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction l'a souligné, la neutralité de l'État ne doit pas être interprétée de manière exclusive, mais plutôt comme un principe garantissant la diversité et des opportunités égales pour tous. Ainsi que le souligne la Constitution belge, le principe de neutralité doit garantir le respect du droit à la liberté de religion ou de croyance des personnes suivant un enseignement.

#### L'INTERDICTION GÉNÉRALE DANS LE SYSTÈME PUBLIC D'ÉDUCATION FLAMAND

*« Les écoles publiques devraient être ouvertes à tous. Les musulmans font partie de notre société, ils ont le droit de fréquenter les établissements publics sans avoir à transiger sur leur droit à la liberté de religion. En Belgique, les organisations musulmanes pourraient gérer des écoles musulmanes recevant des fonds publics, mais on peut se*

---

167 L'article 24.1 de la Constitution belge dispose : « La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves. »

168 Rencontre avec des représentants du ministère flamand de l'Éducation nationale et de la Formation, Bruxelles, 24 juin 2011.

169 <http://www.he-ferrer.eu/wp-content/uploads/documents-officiels/etudier-a-ferrer/REE-11-12.pdf>, consulté le 2 février 2012.

170 Règlement intérieur, ville de Bruxelles, Article 2: Déclaration de principe, Article 7.4: respect de la neutralité [http://www.jacqmain.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=256:roi-ville-de-bruxelles&catid=34:reglements&Itemid=393](http://www.jacqmain.be/index.php?option=com_content&view=article&id=256:roi-ville-de-bruxelles&catid=34:reglements&Itemid=393), consulté le 30 janvier 2012.

*demander si c'est un bon moyen d'atteindre un pluralisme actif. Je pense que c'est totalement contraire à l'esprit de pluralisme actif de dire à une communauté : 'Si cela ne vous convient pas, créez votre propre école ' ».*  
Yasmina Akhandaf, Maître de sa propre tête (BOEH)<sup>171</sup>

En Flandre, environ 16 % des élèves fréquentent des écoles gérées par GO !<sup>172</sup> et 68 % des établissements privés gérés pour la plupart par des organisations catholiques à but non lucratif<sup>173</sup>. GO ! est chargé de fournir un enseignement non confessionnel entièrement financé par la communauté flamande mais géré indépendamment du ministère de l'Éducation.

Jusqu'en 2009, tous les établissements gérés par GO ! étaient autorisés à définir leurs propres règles concernant le port par les élèves de symboles et de vêtements religieux et culturels. De nombreuses écoles ont adopté un règlement intérieur interdisant de se couvrir la tête en général et de porter des symboles et des vêtements religieux et culturels en particulier. GO ! a déclaré à Amnesty International que, bien que des données n'aient pas été collectées, environ sept écoles sur 10 avaient adopté des restrictions sur la tenue vestimentaire. C'est ainsi qu'en 2009, trois établissements scolaires seulement autorisaient le port de symboles et de vêtements religieux à Anvers, la plus grande ville de Flandre qui a une importante population musulmane. Deux d'entre eux – Koninklijk Atheneum Antwerpen et Koninklijk Atheneum Hoboken – étaient gérés par GO ! et le troisième – Leonardo Lyceum Pestalozzi – par la ville d'Anvers. Les deux établissements de GO ! ont décidé en 2009 d'introduire une interdiction du port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Les élèves touchés par l'interdiction ont formé un recours devant le Conseil d'État. Le 9 septembre 2009, l'auditeur du Conseil d'État a recommandé qu'une telle interdiction soit introduite par GO ! plutôt que par des écoles individuelles. Le 11 septembre 2009, le conseil de GO ! a adopté une interdiction générale du port de symboles religieux et philosophiques s'appliquant aux élèves et aux enseignants ainsi qu'à toute personne chargée de tâches pédagogiques dans ses écoles. GO ! avait déjà adopté en 2007 une interdiction générale s'appliquant à tous les enseignants hormis les professeurs de religion.

Raymonda Verdyck, directrice de GO !, a déclaré à Amnesty International : « Un nombre croissant d'élèves avaient choisi de fréquenter les écoles de GO ! uniquement parce que le port de symboles religieux et philosophiques était toujours autorisé. Nos écoles ont commencé à attirer des élèves qui ne venaient pas à cause de notre projet pédagogique mais simplement parce que nous n'interdisions pas les symboles religieux. Ceci a entraîné une concentration de groupes religieux dans certaines de nos écoles, ce qui est contraire au principe de diversité, élément essentiel de notre projet pédagogique. Qui plus est, il y avait une pression du groupe contre les jeunes qui ne voulaient pas porter de symboles et de vêtements religieux. »

L'interdiction générale a eu une incidence disproportionnée sur les élèves musulmans qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression. La décision d'interdire le port de symboles et de vêtements religieux et culturels prise par les deux établissements de GO ! ainsi que par d'autres écoles par le passé était liée au cas d'élèves portant le foulard. Ainsi que GO ! l'a confirmé à l'organisation, aucun autre symbole religieux n'a déclenché de controverse importante. Ceci peut être lié à d'autres facteurs : par exemple à Anvers la majorité des élèves juifs qui portent des symboles religieux fréquentent des écoles juives<sup>174</sup>. Ainsi que le ministère flamand de l'Éducation l'a confirmé, il n'existe pas d'écoles musulmanes en Flandre.

Les élèves musulmans qui portent des symboles religieux peuvent fréquenter des établissements catholiques qui n'ont pas interdit le port de symboles et de vêtements non chrétiens. Toutefois, bien qu'une interdiction générale du port de symboles religieux non chrétiens n'ait pas été adoptée, des écoles catholiques peuvent introduire une telle interdiction à titre individuel. La législation antidiscriminatoire flamande permet aux institutions fondées sur des principes religieux ou philosophiques d'appliquer des différences de traitement au motif de la religion sous réserve qu'elles soient « sincères, légitimes et justifiées<sup>175</sup> ». Il n'existe apparemment pas de statistiques sur le nombre d'établissements catholiques qui ont adopté des interdictions à titre individuel, mais bon nombre d'entre eux auraient toutefois pris une telle mesure<sup>176</sup>. Quoi qu'il en soit, le fait qu'un élève musulman soit obligé de fréquenter une école catholique uniquement parce que le port de symboles et de vêtements religieux et culturels n'est pas autorisé dans les écoles publiques n'est pas la meilleure solution. Lorsque l'État fournit un enseignement non confessionnel, tous les élèves devraient y avoir accès, qu'ils choisissent ou non d'exprimer leur religion ou croyance.

---

171 Rencontre avec BOEH, 27 juin 2011, Anvers. BOEH est une organisation de terrain regroupant des musulmans et des non musulmans. Elle a été créée en 2007 pour s'opposer à l'interdiction du port de symboles religieux imposée par la ville d'Anvers à ses employés.

172 Source : GO !, rencontre avec GO !, Bruxelles, 27 juin 2011.

173 Source : ministère flamand de l'Éducation nationale et de la Formation [voir note 171], rencontre le 24 juin 2011. 16,5 % des élèves fréquentent des écoles gérées par les provinces et les municipalités.

174 Rencontre avec Forum der Joodse Organisaties (FJO/Forum des organisations juives), Anvers, 28 juin 2011.

175 Article 20. Décret portant cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement (Decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekaanse en gelijkebehandelingsbeleid), 10 juillet 2008, <http://www.elfri.be/print/3626>, consulté le 3 février 2012.

176 Échange de courrier électronique avec le Secrétariat flamand à l'enseignement catholique (VSKO, *Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs*), 17 novembre 2011.

Après l'interdiction introduite dans les écoles de GO ! à Anvers, quelques élèves qui voulaient porter le foulard ont choisi l'enseignement à domicile, mais six mois plus tard la moitié d'entre elles avaient réintégré le système scolaire<sup>177</sup>. En Belgique, l'enseignement obligatoire ne signifie pas nécessairement l'obligation scolaire. Les parents qui choisissent l'enseignement à domicile doivent informer le ministère flamand de l'Éducation et ils doivent également autoriser le gouvernement à contrôler la qualité de l'enseignement dispensé. Toutefois, l'enseignement à domicile peut aller à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la mesure où l'élève est séparé de ses pairs et n'a pas accès à toutes les possibilités sociales qu'un environnement scolaire pourrait lui offrir. Ainsi que le rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction [ONU] l'a fait observer : « Outre qu'il apporte aux étudiants les connaissances et l'information nécessaires dans différentes disciplines, l'enseignement scolaire peut faciliter au quotidien les échanges entre personnes de contextes ethniques, économiques, sociaux, culturels et religieux différents. La possibilité offerte aux élèves d'avoir quotidiennement des échanges individuels entre eux n'est pas moins importante que le développement de leurs compétences intellectuelles, car ces échanges peuvent contribuer à promouvoir un sentiment d'appartenance communautaire qui va de pair avec la prise de conscience de la diversité, notamment de la diversité des religions et des convictions<sup>178</sup>. »

Selon GO !, l'interdiction n'a pas entraîné de problèmes importants, elle a au contraire contribué à réduire les tensions et à éviter une ségrégation *de facto*. Maître de sa propre tête (BOEH), une organisation de femmes musulmanes et non musulmanes, a déclaré à Amnesty International que « même si la plupart des filles enlèvent leur foulard pour aller à l'école, elles se sentent discriminées et ne se considèrent pas comme des citoyennes à part entière. Un petit nombre de filles ne vont plus à l'école et étudient chez elles. » Qui plus est, cette organisation a souligné le fait que les élèves n'ont pas été informées ni consultées avant l'introduction de l'interdiction.

Après qu'une jeune fille touchée par l'interdiction eut engagé une procédure en justice, le Conseil d'État a suspendu temporairement, le 18 mars 2010, l'interdiction générale introduite par GO !<sup>179</sup>. Toutefois, lorsqu'il a sollicité des explications sur la compétence auprès du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a été informé que GO ! avait le pouvoir d'introduire une interdiction du port par les élèves de symboles et de vêtements religieux et culturels en se fondant sur le principe de neutralité de l'enseignement<sup>180</sup>. Le Conseil d'État a levé la suspension temporaire le 8 septembre 2011. Au moment de la rédaction du présent document (février 2012), il n'avait pas rendu son arrêt sur le fond.

## CONCLUSIONS

L'interdiction générale des symboles religieux introduite par GO ! a une incidence disproportionnée sur les filles musulmanes qui souhaitent porter le foulard et constitue une discrimination à leur égard dans l'exercice de leurs droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression. Même si certains des objectifs de GO ! en introduisant l'interdiction peuvent être considérés comme légitimes, la proportionnalité et la nécessité de l'interdiction sont extrêmement discutables. Par exemple, l'objectif de protéger les élèves qui choisissent de ne pas porter le foulard contre les pressions est légitime, mais dans la mesure où ce problème existe il peut être réglé en renforçant les mesures contre l'intimidation. Si ces mesures se révèlent inefficaces il peut alors être justifié d'imposer de telles interdictions au niveau des écoles individuelles.

GO ! a également affirmé qu'il était nécessaire d'imposer une interdiction générale en raison d'une menace pour la diversité dans les écoles qui continuent d'autoriser le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. La diversité n'est pas explicitement mentionnée par le droit international relatif aux droits humains comme objectif légitime pouvant justifier d'imposer des restrictions aux droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression. Mais l'absence de diversité dans une école pourrait être un indice de la pression pour se conformer ; si c'est le cas, il peut être légitime d'imposer de telles restrictions si elles sont nécessaires et proportionnées afin de protéger les droits des filles qui choisissent de ne pas porter le foulard. Plutôt que d'introduire une interdiction générale, GO ! aurait pu adresser des directives aux établissements d'enseignement expliquant les cas dans lesquels ils pouvaient, si cela était nécessaire et proportionné, imposer des restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels. GO ! aurait également pu contribuer à promouvoir des changements dans la politique des écoles garantissant qu'elles n'imposent pas de restrictions indues et disproportionnées au droit à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression des filles qui souhaitent porter le foulard. Par le passé le ministère flamand de l'Éducation n'avait pas pris position sur les restrictions au port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans les établissements publics, estimant que cette question était mieux réglée au niveau de chaque établissement<sup>181</sup>. Le ministère n'a pas pris position sur l'introduction d'une interdiction

---

177 Rencontre avec des représentants de la municipalité d'Anvers, 27 juin 2010.

178 Conseil des droits de l'homme, Rapport du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, 15 décembre 2010, § 21.

179 Conseil d'État, arrêt n° 202.039 du 18 mars 2010, 194.399/XII-6002, [http://www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/pdf/GO\\_-\\_Arrest\\_Raad\\_van\\_State\\_18\\_maart\\_2010.pdf](http://www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/pdf/GO_-_Arrest_Raad_van_State_18_maart_2010.pdf), consulté le 31 janvier 2012.

180 Arrêt 40/2011 du 15 mars 2011.

181 Rencontre avec des représentants du ministère flamand de l'Éducation nationale et de la Formation, Bruxelles, 24 juin 2011.



générale du port par les élèves de symboles religieux et philosophiques. Toutefois, le gouvernement flamand est tenu de veiller à ce que les droits des élèves à la liberté d'expression et de religion ou de conviction soient protégés, respectés et effectifs et il est responsable de l'organisation de l'enseignement public en Flandre. Il doit garantir l'égalité des chances et de traitement dans tous les domaines, y compris l'éducation, ainsi que cela est prévu par le Décret de l'égalité des chances et de traitement adopté le 8 juillet 2010 par la communauté flamande et qui énonce l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans plusieurs domaines dont l'éducation<sup>182</sup>.

### 4.3.2 FRANCE

En France, les élèves ne peuvent pas porter de signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics<sup>183</sup>. Le débat sur le port de symboles et de vêtements religieux et culturels est venu à l'attention du public en 1989, date à laquelle trois filles ont été renvoyées temporairement du collège parce qu'elles refusaient d'enlever leur foulard. Avant l'introduction de l'interdiction générale en 2004, la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République (Commission Stasi) avait mis en lumière les difficultés rencontrées par les filles dans la vie quotidienne, y compris en dehors de l'établissement scolaire, à propos du code vestimentaire, et tout particulièrement les pressions croissantes et les violences exercées sur des filles qui ne s'habillaient pas modestement ou ne portaient pas le foulard. La commission avait conclu que l'interdiction du port de symboles et de vêtements religieux et culturels ostentatoires dans les établissements scolaires était une mesure appropriée pour contrer l'intimidation sexiste et la violence exercée contre les filles musulmanes<sup>184</sup>. La commission avait également souligné la montée de l'antisémitisme entraînant des violences contre les élèves juifs portant des symboles religieux. Elle avait indiqué qu'outre la question des symboles et vêtements religieux et culturels, des pratiques religieuses ou culturelles comme la prière ou le jeûne devenaient courantes dans les établissements d'enseignement et que le système éducatif était confronté à des difficultés pour y répondre<sup>185</sup>.

La législation, bien que généralement applicable, a une incidence disproportionnée sur les filles musulmanes qui portent des symboles et des vêtements religieux et culturels. Selon le rapport officiel de 2005 sur l'application de la loi, 639 cas de port de symboles et de vêtements religieux et culturels ont été signalés au cours de l'année scolaire 2004-2005. La très grande majorité de ces cas – 626 – concernaient le foulard, 11 le turban sikh et deux des grandes croix. Un an après l'entrée en vigueur de l'interdiction, 96 élèves avaient adopté des solutions de remplacement pour éviter le renvoi : ils s'étaient inscrits dans des écoles privées, avaient interrompu leurs études ou suivaient un enseignement par correspondance (c'était le cas de 50 élèves). Quarante-sept élèves – 44 filles musulmanes portant le foulard et trois sikhs portant le turban – avaient été renvoyés ; 21 d'entre eux avaient choisi l'enseignement par correspondance et les autres avaient interrompu leurs études ou s'étaient inscrits dans des établissements privés<sup>186</sup>.

L'Union des étudiants juifs de France (UEJF) a déclaré à Amnesty International que l'interdiction n'avait pas eu de conséquences importantes pour les élèves juifs car la grande majorité de ceux qui portent des symboles religieux fréquentent des établissements privés juifs. L'interdiction du port de signes religieux ostentatoires ne s'applique pas aux écoles privées. Bien qu'aucune statistique officielle ne soit disponible, il existe très peu d'écoles musulmanes en France, comme des experts et des organisations de la société civile l'ont souligné lors d'entretiens avec des représentants d'Amnesty International.

Le ministère de l'Éducation nationale a déclaré à l'organisation que l'application de la loi était un succès et que la plupart des conflits liés à sa mise en œuvre étaient réglés par le dialogue et par des mesures non punitives. Amnesty International a toutefois constaté que la seule évaluation officielle de la loi avait été effectuée en 2005 et qu'elle n'avait pas examiné son effet en matière de promotion de l'égalité entre les garçons et les filles et de lutte contre l'intimidation sexiste. Le rapport concluait que l'interdiction était nécessaire pour réaffirmer le principe de laïcité dans l'enseignement qui, selon lui, était menacé par le nombre d'élèves portant le foulard islamique à l'école. Toutefois, selon une recherche de terrain menée par une anthropologue avec laquelle des représentants de l'organisation se sont entretenus, la loi n'a pas contribué à réduire le nombre de demandes concernant d'autres besoins religieux et culturels, comme les heures de prière et l'organisation des examens en tenant compte du jeûne<sup>187</sup>.

---

182 Décret de la Communauté flamande sur l'égalité des chances et de traitement, article 20.

183 La loi 2004-25 a introduit l'article L141-5 dans le Code de l'éducation : « 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 ».

184 Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République. « Rapport au président de la République : une grave régression de la situation des jeunes femmes », 11 décembre 2003, p. 46.

185 Rapport au président de la République : à l'école, p. 41.

186 Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. « Application de la loi 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics », p. 34-41, juillet 2005, <http://media.education.gouv.fr/file/98/4/5984.pdf>, consulté le 30 janvier 2012.

187 Dounia et Lylia Bouzar, « La république ou la burqua. Les services publics face à l'Islam manipulé », janvier 2010.

## LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

### LES INTERDICTIONS IMPOSÉES À DES ÉTUDIANTS ADULTES

Après avoir terminé ses études secondaires, Oum Soufiane a été admise dans une école de sages-femmes à Paris. Au début de l'année le directeur lui a dit qu'elle devait enlever son foulard à cause d'un règlement intérieur qui interdisait les symboles religieux et philosophiques. Comme elle continuait à porter le foulard, le directeur l'a de nouveau convoquée pour lui dire qu'elle serait exclue de l'établissement si elle refusait de respecter le règlement intérieur.

À la fin de ses études secondaires Linda B. a été admise dans deux écoles pour étudier la radiologie. Le directeur de l'un des établissements lui a dit avant qu'elle ne s'inscrive qu'elle devrait enlever son foulard pour les travaux pratiques. Linda B. a choisi l'autre école qui l'autorisait à porter un bandana. Elle a déclaré : « J'ai l'impression que nous devons toujours négocier. Je m'interroge souvent sur la manière la plus appropriée de porter mon foulard en fonction de l'endroit où je vais. J'ai l'impression de devoir me cacher parce que je fais quelque chose de mal. »

Le ministre de l'Éducation nationale a clarifié le champ d'application de l'interdiction dans une circulaire promulguée en 2004. L'interdiction s'applique à l'ensemble des élèves de l'enseignement public, y compris les étudiants adultes qui ont terminé leurs études secondaires et suivent des formations techniques ou fréquentent des classes préparatoires aux grandes écoles dans les locaux de lycées. L'interdiction ne s'applique toutefois pas aux parents d'élèves, aux candidats qui viennent passer des examens dans les locaux d'un établissement public d'enseignement ni aux étudiants<sup>188</sup>. Elle a néanmoins été, dans certains cas, appliquée à des adultes qui suivaient des sessions de formation continue organisées par le GRETA, un réseau d'établissements publics d'enseignement pour adultes. Elle a également été appliquée à des étudiants qui suivaient une formation professionnelle en dehors de l'enceinte d'établissements publics. Lorsque cette application de la loi a été contestée devant la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ou devant les tribunaux, ces instances ont considéré qu'elle ne correspondait pas à la portée matérielle de la loi<sup>189</sup>.

Quelques cas d'élèves musulmanes qui avaient des problèmes parce qu'elles portaient des jupes longues ont été signalés. Les autorités scolaires ont, dans de tels cas, considéré les jupes longues comme un vêtement manifestant la foi musulmane de ces étudiantes<sup>190</sup>.

### LES PARENTS LORS DES SORTIES SCOLAIRES

En novembre 2010, la direction de l'école que fréquentait son enfant en région parisienne a dit à R. qu'elle ne pourrait pas participer à une sortie scolaire si elle portait son foulard. L'enseignant responsable de la sortie a justifié cette mesure en se fondant sur la loi de 2004. La directrice a affirmé que la restriction était fondée sur le principe de neutralité et la crainte que les enfants ne soient troublés par son foulard.

En juin 2011, l'enseignante de la classe que fréquentait l'enfant de F. lui a demandé si elle avait l'intention d'enlever son foulard pour la sortie prévue à la fin du mois. F. ayant répondu par la négative, l'enseignante lui a dit qu'elle ne pourrait pas participer à la sortie. La directrice de l'école a dit à F. que l'interdiction était énoncée dans un nouveau décret dont le texte n'était pas encore disponible. F. s'est adressée à une organisation de lutte contre le racisme qui est entrée en contact avec la directrice le jour même. Celle-ci a réaffirmé l'existence d'un nouveau décret. Le lendemain l'enseignante a dit à F. qu'elle ne pouvait pas participer à la sortie scolaire parce qu'il n'y avait plus de place. Elle lui a ensuite demandé pourquoi elle portait un foulard et a dit qu'elle considérait que c'était un symbole d'inégalité entre hommes et femmes.

Selon le ministre de l'Éducation, lorsque les parents accompagnent des enfants pour des sorties scolaires, ils contribuent activement à l'organisation d'un service public et doivent donc respecter le principe de neutralité<sup>191</sup>. Cette exigence a été réaffirmée par l'Assemblée nationale dans une résolution adoptée en mai 2011<sup>192</sup>. Le cabinet

---

188 Circulaire n° 2004-084 du 18 mai 2004, points 2.2 et 2.3.

<http://www.education.gouv.fr/bo/2004/21/MENGO401138C.htm>, consulté le 30 janvier 2012.

189 Le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) a recueilli au moins 10 cas en 2010. Le 5 novembre 2010, le tribunal administratif de Paris a conclu que l'exclusion d'une stagiaire d'un cours d'anglais organisé par le GRETA (réseau d'établissements publics d'enseignement pour adultes) dans un lycée public était discriminatoire. Le 8 juin 2010, la cour d'appel de Paris a considéré que l'interdiction du port du foulard imposée par un centre de formation professionnelle (CFA, Centre de formation des apprentis) était discriminatoire.

190 Voir par exemple le cas d'un lycée de Saint-Ouen (région parisienne), [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/des-eleves-en-robe-traditionnelle-seraient-menacees-d-exclusion\\_975315.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/des-eleves-en-robe-traditionnelle-seraient-menacees-d-exclusion_975315.html).

191 Lettre de Luc Chatel, 2 mars 2010, <http://laic.info/2011/03/national/luc-chatel-pas-de-femmes-voilees-lors-des-sorties-scolaires>, consulté le 31 janvier 2011.

192 Résolution n° 672 du 31 mai 2011, § 7.

de M. Jean-François Copé, secrétaire général de l'UMP, a également dit à Amnesty International que les parents qui accompagnent les enfants lors de sorties scolaires sont soumis au devoir de neutralité<sup>193</sup>.

## CONCLUSIONS

L'État français doit réexaminer périodiquement l'application de la loi interdisant le port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans les établissements d'enseignement. Un seul rapport officiel, réalisé peu après l'entrée en vigueur de l'interdiction, a été publié à ce jour. Ainsi que l'a fait observer le rapporteur spécial sur le droit à la liberté de religion ou de conviction, lorsqu'un État introduit une restriction il lui incombe d'en apporter la justification au regard du droit international. Protéger la laïcité n'est pas une justification légitime pour introduire une interdiction générale du port de symboles et de vêtements religieux et culturels s'appliquant aux élèves. Protéger les droits d'autrui, dans le cas présent le droit des filles de ne pas porter de symboles ni de vêtements religieux, peut être un objectif légitime. Toutefois, des rapports réguliers sur l'application de la loi effectués par une autorité indépendante doivent préciser si cet objectif est réalisé et la manière dont il est atteint. Ils doivent également dire si une interdiction générale du port de symboles religieux ostentatoires est le moyen le plus efficace de contrer l'intimidation et le harcèlement dont souffrent les filles musulmanes qui ne souhaitent pas manifester leur religion en portant un foulard ou tout autre symbole ou vêtement religieux ou culturel. Ces rapports doivent fournir des données sur les effets pervers potentiels de cette loi, notamment des statistiques sur le taux d'abandon scolaire, d'élèves qui suivent un enseignement à domicile et de la tendance relative à la création d'écoles privées confessionnelles susceptibles d'entraîner une ségrégation *de facto* ou la marginalisation des élèves appartenant aux minorités religieuses. Si les rapports actualisés confirment que cette loi a des effets disproportionnés sur les filles musulmanes et/ou des élèves appartenant à d'autres minorités religieuses, elle doit être abrogée et des mesures alternatives doivent être prises.

Dans ses observations finales sur la France, le Comité des droits de l'enfant [ONU] a recommandé à « l'État partie, lorsqu'il évaluera les effets de cette loi, de retenir la jouissance des droits de l'enfant tels qu'ils sont consacrés par la Convention comme critère déterminant du processus d'évaluation et aussi d'examiner d'autres moyens, notamment la médiation, d'assurer la laïcité des écoles publiques tout en garantissant que les droits individuels ne soient pas bafoués et que les enfants ne soient pas exclus ni défavorisés à l'école et dans d'autres milieux par suite de telles dispositions législatives. Peut-être serait-il souhaitable que les écoles publiques fixent elles-mêmes leurs normes vestimentaires, en encourageant la participation des enfants. Le Comité recommande en outre à l'État partie de continuer de suivre de près la situation des filles exclues des écoles par suite de la nouvelle loi et de s'assurer qu'elles jouissent du droit à l'éducation<sup>194</sup>. »

En 2007, l'experte indépendante des Nations unies sur les questions relatives aux minorités a souscrit aux recommandations formulées par la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction en ce qui concerne la « loi 2004-228 du 15 mars 2004 sur la laïcité et le port de signes religieux ostensibles dans les écoles publiques, qui constitue selon elle une limitation du droit de manifester une religion ou une conviction et a surtout touché certaines minorités religieuses, notamment les personnes de culture musulmane ». L'experte indépendante « approuve la recommandation de la rapporteuse spéciale tendant à ce que le Gouvernement suive de près la manière dont les établissements scolaires appliquent cette loi et préconisant une application souple de la loi de façon à tenir compte du cas des enfants pour lesquels le fait d'arborer des signes religieux fait partie intégrante de leur foi<sup>195</sup> ».

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, l'interdiction du port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans les établissements d'enseignement peut être justifiée dans certains cas, par exemple pour garantir le droit des enfants de ne pas être soumis à des pressions pour porter des formes spécifiques de symboles et de vêtements religieux et culturels. Mais, comme la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction l'a fait valoir, il est plus difficile de justifier l'application de l'interdiction à des étudiants adultes moins facilement influençables que des enfants. L'application de la loi de 2004 à des étudiants adultes ou aux parents d'élèves transgresse les limites prévues par le droit international relatif aux droits humains en matière de restriction des droits à la liberté d'expression et de religion ou de conviction.

### 4.3.3 ESPAGNE

La responsabilité de l'éducation incombe essentiellement aux communautés autonomes<sup>196</sup>. L'État doit toutefois assurer des conditions de base garantissant l'égalité de tous les citoyens dans l'exercice des droits<sup>197</sup>. La loi organique sur l'éducation prohibe la discrimination fondée sur la religion dans l'accès à l'éducation (loi 2/2006)<sup>198</sup>.

---

193 Rencontre avec le cabinet de M. Jean-François Copé, Paris, 30 juin 2011.

194 Comité des droits de l'enfant. Observations finales : France. CRC/C/15ADD.240, 30 juin 2004, § 26.

195 Conseil des droits de l'homme. « Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités. Mission en France (19-28 septembre 2007) ». 4 mars 2008. A/HRC/7/23/add.2, § 94.

196 À Ceuta et Melilla l'éducation relève des autorités étatiques centrales.

197 Article 149.1 de la Constitution espagnole.

198 L'article 84.3 de la Loi organique 2/2006 sur l'éducation dispose : « Aucune discrimination ne sera exercée pour des motifs liés à la naissance, à la race, au genre, à la religion, aux opinions ou à tout autre situation ou statut personnel ou social ».

La non-discrimination est également un principe fondamental régissant l'organisation de l'éducation<sup>199</sup>. Les communautés autonomes adoptent des lois et des politiques dans le domaine de l'éducation et établissent un cadre que les écoles doivent prendre en compte lors de l'élaboration d'un règlement intérieur.

Bien qu'il n'existe aucune restriction générale sur les symboles et vêtements religieux et culturels, plusieurs cas de filles empêchées de porter le foulard à l'école ont été signalés ces dernières années. Selon des sondages d'opinion, un nombre plus important d'Espagnols acceptent mieux des symboles et vêtements religieux et culturels catholiques que non catholiques dans les écoles. Moins de 30 % acceptent le port du foulard ou de la kippa (calotte également appelée yarmulke, portée traditionnellement par les hommes et les garçons juifs) alors que près de la moitié acceptent les croix<sup>200</sup>. Le pourcentage d'Espagnols qui estiment que les élèves qui portent le foulard devraient être exclues de l'établissement est passé de 28 % en 2008 à 37 % en 2009<sup>201</sup>.

Un avocat qui assistait les familles de deux élèves empêchées de porter le foulard à l'école a déclaré à Amnesty International que plusieurs cas similaires avaient été signalés au cours des dernières années. Par exemple, l'établissement public Camilo José Cela de Pozuelo de Alarcón à Madrid interdit dans son règlement intérieur le port de toute tenue couvrant la tête. Sur cette base, Najwa, une adolescente de 16 ans qui porte le foulard, n'a pas été autorisée à suivre les cours avec ses camarades et a été isolée dans la salle des visiteurs. Un autre établissement a refusé l'inscription de cette élève en amendement son règlement intérieur la veille du jour où elle devait commencer à suivre les cours. Le directeur a déclaré à la presse que l'amendement visait à « éviter les ghettos<sup>202</sup> ». La jeune fille a finalement été inscrite dans un autre établissement public de la même ville où elle était autorisée à porter le foulard. Le 25 janvier 2012, un tribunal de première instance de Madrid a confirmé la décision de l'institut José Cela de pénaliser Najwa parce qu'elle portait le foulard à l'école. Le tribunal a fait observer que le règlement intérieur de cet établissement s'appliquait à tous sans distinction et que l'interdiction du port de toute forme de vêtement couvrant la tête visait à introduire des règles communes de code vestimentaire pour que les élèves vivent ensemble et éviter qu'ils ne soient distraits. Il a conclu que la restriction introduite par l'institut était nécessaire pour protéger l'ordre public et les droits fondamentaux des autres élèves. Il a en outre conclu que la laïcité était un principe constitutionnel et que les attitudes contraires à ce principe ne pouvaient être considérées comme un élément du droit à la liberté de religion<sup>203</sup>.

Dans un autre cas à Arteixo, en Galice, une fillette de 11 ans rencontrait des difficultés depuis décembre 2010, date à laquelle le règlement intérieur de l'école publique qu'elle fréquentait – Colexio Novo – avait été amendé pour interdire le port d'un couvre-chef<sup>204</sup>. La fillette était au cœur d'une bataille juridique entre sa famille et le conseil de l'école. Le non-respect du règlement intérieur est considéré comme une faute grave qui peut être sanctionnée par l'exclusion temporaire. La fillette a finalement été inscrite dans une autre école en juin 2011. Le ministère de l'Éducation de la Galice a indiqué que le règlement interne n'était pas contraire aux lois existantes et que l'autonomie des écoles devait être respectée si elles se conformaient à la législation sur l'éducation<sup>205</sup>.

Le ministère espagnol de l'Éducation a déclaré à Amnesty International que la compétence des communautés autonomes en matière d'éducation devait être respectée et que les autorités centrales ne pouvaient intervenir que si un règlement établissant une discrimination dans l'accès des élèves à l'éducation était adopté au niveau autonome. Toutefois, l'État et les autorités autonomes partagent la responsabilité de veiller à ce que le principe de non-discrimination en matière d'éducation soit respecté tel qu'il est énoncé par la Constitution (article 27.2) et par la loi organique sur l'éducation mentionnée plus haut (loi 2/2006).

Conformément au droit international, les écoles peuvent restreindre le port de symboles et de vêtements religieux et culturels dans leur règlement intérieur uniquement pour un objectif légitime et sous réserve que la restriction soit proportionnée et nécessaire à la réalisation de cet objectif. Il incombe aux autorités scolaires de démontrer que la restriction répond à ces critères et aux autorités autonomes d'apprécier la restriction par rapport à ces critères. Les deux cas exposés plus haut sont source de préoccupation quant au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant car le droit à l'éducation des deux élèves n'a été garanti qu'en les inscrivant dans une autre école, ce qui ne devrait

---

199 L'article 1b de la loi organique sur l'éducation dispose : « L'équité qui garantit l'égalité des chances, l'intégration scolaire et la non-discrimination et vise à compenser les inégalités personnelles, culturelles, économiques et sociales, une attention particulière étant portée aux inégalités dues au handicap ».

200 OBERAXE, "Evolución del racismo y la xenofobia en España", Informe 2010, p.209.

201 En 2009, 37 % des Espagnols pensaient qu'il était acceptable d'exclure de l'école une élève portant le foulard contre 28 % en 2008. OBERAXE, "Evolución del racismo y la xenofobia en España", Informe 2010, p.215.

202 "No contribuiremos a crear guetos", *El País*, 28 avril 2010, [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/contribuiremos/crear/guetos/elpepisoc/20100428elpepisoc\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/contribuiremos/crear/guetos/elpepisoc/20100428elpepisoc_5/Tes), consulté le 31 janvier 2012.

203 Voir Amnesty International, *Espagne. Les restrictions imposées à la liberté d'expression et de religion ou de conscience par des écoles doivent respecter les normes relatives aux droits humains* (index AI : EUR 41/002/2012).

204 L'article 3.7 du règlement intérieur dispose : "en las aulas se observará una postura e indumentaria correctas. Se mantendrá la cabeza descubierta. No se permitirán boinas, viseras, pañuelos de cabeza, ni otras prendas que la cubran".

205 Junte de Galice. A Consellería de Educación respalda a decisión do CEIP de Arteixo. 23 mars 2011, <http://www.edu.xunta.es/web/node/2180>, consulté le 31 janvier 2012.

intervenir qu'en dernier ressort. Qui plus est, l'imposition de la restriction a donné lieu à plusieurs mois de conflits entre leurs familles et les autorités scolaires et autonomes avant que les élèves ne soient contraintes à changer d'établissement.

#### 4.3.4 SUISSE

L'éducation est décentralisée en Suisse, chaque canton étant compétent dans ce domaine. Par conséquent les règlements relatifs au port de symboles et de vêtements religieux et culturels varient d'un canton à l'autre. Ces dernières années, plusieurs cantons ont lancé des initiatives parlementaires visant à restreindre le port de symboles et de vêtements culturels et religieux musulmans, en général sans succès. Dans le cas où cette question ne fait pas l'objet d'un règlement cantonal, les établissements peuvent appliquer des règles individuelles. Selon la Commission fédérale contre le racisme, de nombreuses écoles ont introduit des restrictions sur le port d'un couvre-chef. La commission a recommandé à ces écoles d'envisager une exception dans le cas où le couvre-chef est porté comme manifestation d'une religion ou d'une conviction<sup>206</sup>.

Le canton de Fribourg autorise le port du foulard à l'école<sup>207</sup>. Une motion parlementaire visant à interdire le port du foulard dans les écoles primaires a été rejetée le 7 octobre 2010<sup>208</sup>. Le Grand Conseil (parlement) de Vaud a rejeté, le 30 novembre 2010, une autre motion qui visait à interdire « le port du voile tout au long de la scolarité obligatoire<sup>209</sup> ». De même le Grand Conseil de Zurich a rejeté une motion visant à interdire le foulard dans les écoles<sup>210</sup> et une initiative récente prise dans le Tessin a été annulée par la commission désignée pour l'examiner<sup>211</sup>.

Toutefois les autorités publiques de Saint-Gall ont formulé des recommandations visant à restreindre le port de foulards. Le 5 août 2010, le Conseil de l'éducation saint-gallois a recommandé d'interdire le port par les élèves de tout couvre-chef dans les écoles publiques. Selon Stefan Kölliker, directeur de l'instruction publique (Regierungsrat) saint-galloise, la recommandation visait à faciliter la communication et à maintenir l'ordre à l'école. Il a ajouté que les couvre-chefs, comme les casquettes de baseball, dissimulaient en partie le visage ou les oreilles des élèves et pouvaient empêcher un contact visuel. Stefan Kölliker a déclaré à Amnesty International que les autorités cantonales ne considéraient pas le foulard comme un symbole ou un vêtement religieux, mais comme une tradition culturelle et que, dans le cas contraire, elles n'auraient pas recommandé une interdiction générale du port de tout couvre-chef<sup>212</sup>. L'organisation a appris que les autorités cantonales avaient formulé cette recommandation sur la base de deux demandes émanant d'autorités scolaires locales (Heerbrugg et Bad Ragaz) à la suite du refus de deux élèves de se plier aux règlements interdisant le port d'un couvre-chef.

Une enquête menée par un journal local en juin 2011 a révélé qu'un tiers des écoles de Saint-Gall avaient mis en œuvre la politique recommandée par les autorités cantonales. L'interdiction individuelle imposée à Bad Ragaz, qui a fait l'objet d'un recours devant la commission de surveillance des écoles de l'arrondissement, a été annulée au motif qu'elle était contraire au droit à la liberté de religion ou de conviction. Les autorités cantonales ont déclaré à Amnesty International qu'elles n'étaient pas habilitées à imposer des règlements sur le port de symboles religieux dans des écoles individuelles. Elles ont simplement formulé la recommandation de 2010 qui n'est pas contraignante et est donc toujours valable après la décision de la commission de surveillance des écoles de l'arrondissement.

Les autorités étatiques doivent s'abstenir de présenter des recommandations, même si elles ne sont pas contraignantes, susceptibles d'entraîner une violation des droits des élèves à la liberté d'expression, de religion ou de conviction. Dans le cas présent, les autorités cantonales auraient pu adopter une approche différente en élaborant des directives pour les écoles qui auraient énoncé des critères leur permettant de juger dans quel cas il pourrait être nécessaire et proportionné d'imposer de telles restrictions. Qui plus est, il n'appartient pas aux autorités publiques de décider si le foulard est porté comme expression de la religion, de la culture, de la tradition ou pour toute autre raison. Un foulard peut être porté pour l'une ou pour l'ensemble de ces raisons et une restriction, si elle n'est pas fondée sur un objectif légitime et ne respecte pas les principes de proportionnalité et

---

206 Commission fédérale contre le racisme, « Interdire le foulard à l'école ? ou l'exemple d'un débat dirigé contre une minorité », Berne, juin 2011.

207 État de Fribourg, « Diversité religieuse et culturelle à l'école. Port de symboles et de vêtements religieux », p. 15.

208 Motion 1084.09 déposée par Erika Schnyder, députée, le 2 novembre 2009.

[http://www.fr.ch/gc/files/pdf5/m1084\\_09.pdf](http://www.fr.ch/gc/files/pdf5/m1084_09.pdf), consulté le 31 janvier 2012.

209 Motion déposée par Pierre-Yves Rapaz, député, le 24 novembre 2009. Le 27 avril 2010, la commission chargée de l'examen de cette motion a conseillé au Grand Conseil de la rejeter au motif qu'elle était contraire au droit à la liberté de religion et qu'il s'agissait d'une mesure disproportionnée. Le département cantonal de la formation, de la jeunesse et de la culture a estimé que 200 élèves sur un total de 40 000 portaient le foulard.

210 Motion n° 290/2007 déposée par Barbara Steinemann, Matthias Hauser et Natalie Simone Rickli.

211 Motion déposée au Parlement du Tessin par Giorgio Ghiringhelli sur la base de l'article 8L de la Constitution cantonale. Selon le Département cantonal de l'éducation, de la culture et du sport aucune élève ne porte le foulard dans les écoles primaires, trois environ le portent dans l'enseignement secondaire et trois autres dans des instituts de formation professionnelle. La commission a rejeté la requête le 25 octobre 2010.

212 Entretien téléphonique avec M. Kölliker, 15 septembre 2011.

de nécessité, peut violer le droit à la liberté d'expression et, dans le cas où le foulard est porté spécifiquement pour des raisons religieuses, le droit à la liberté de religion ou de conviction.

#### 4.3.5 PAYS-BAS

Selon les statistiques non officielles fournies à Amnesty International par le ministère de l'Éducation, près de deux tiers des écoles des Pays-Bas (les écoles confessionnelles) sont privées. Ces écoles peuvent être fondées sur un principe religieux ou sur un projet pédagogique spécifique non-religieux (par exemple Montessori, Jenaplan ou Dalton).

Dans la Constitution néerlandaise le principe de liberté de l'éducation implique que quiconque peut gérer une école dans la mesure où des critères de base sont remplis<sup>213</sup>. La majorité des établissements privés sont religieux, essentiellement catholiques ou protestants. On dénombre 42 écoles primaires musulmanes sur un total de près de 7 000 et un lycée musulman sur plus de 650 dans tout le pays<sup>214</sup>. Seule une petite minorité d'écoles religieuses ont adopté une politique d'exclusion des élèves pratiquant une autre religion. D'autres ont une politique qui limite l'expression d'autres religions, notamment des restrictions au port de symboles et vêtements religieux et culturels d'autres religions.

#### **LE CAS DE I. ET DU COLLÈGE DON BOSCO DE VOLENDAM<sup>215</sup>**

En février 2010, I., une adolescente musulmane de 14 ans originaire du Maroc et élève au collège Don Bosco de Volendam (une école catholique qui reçoit des fonds publics) a exprimé, ainsi que trois autres élèves, le souhait de porter le foulard dans l'enceinte de l'école. Un règlement intérieur interdisait le port d'un couvre-chef de manière générale. Les autorités scolaires ont décidé d'organiser une discussion interne pour clarifier cette question. Dans un premier temps I. n'a pas porté le foulard, mais à la rentrée suivante elle a décidé de le faire, les autorités scolaires n'ayant toujours pas pris de décision. Au bout de trois semaines durant lesquelles I. avait étudié seule, dans une pièce à l'écart de ses camarades, on lui a dit qu'elle n'était pas autorisée à porter le foulard à l'école et qu'elle serait exclue si elle ne respectait pas cette règle. L'école a amendé son règlement intérieur en ajoutant le foulard à la liste des vêtements et objets que les élèves n'étaient pas autorisés à porter. L'affaire a été soumise à la Commission pour l'égalité de traitement qui a conclu à une discrimination directe fondée sur la religion. Dans son avis rendu le 2 juillet 2010 la commission a indiqué que l'école n'avait pas démontré que l'interdiction du foulard était nécessaire pour préserver son éthique religieuse. Elle a précisé que les écoles confessionnelles avaient le droit d'imposer des restrictions fondées sur la religion dans la mesure où elles appliquaient une politique cohérente, ce qui n'était pas le cas du collège Don Bosco qui avait modifié son règlement intérieur seulement après qu'I. eût exprimé le souhait de porter le foulard. L'école n'a pas mis en œuvre l'avis de la Commission pour l'égalité de traitement et I. n'a pas été autorisée à porter le foulard. La famille de la jeune fille a porté l'affaire en justice, mais le 4 avril 2011 le tribunal de district de Haarlem a conclu que le collège Don Bosco n'avait pas exercé de discrimination à l'égard d'I. Selon le tribunal, la politique de l'école n'était pas incohérente : elle avait simplement adopté une politique spécifique lorsque le besoin s'en était fait sentir – c'est-à-dire quand I. avait exprimé le souhait de porter le foulard. Le tribunal a indiqué que les écoles confessionnelles disposaient d'une marge importante pour décider ce qui était nécessaire en vue de préserver leur éthique religieuse et qu'il ne revenait pas à la justice de se prononcer sur cette question. Ce jugement a été confirmé le 6 septembre 2011 par la cour d'appel d'Amsterdam.

L'article 7 de la loi de 1994 sur l'égalité de traitement (GETA) accorde une protection juridique contre la discrimination fondée la religion ou la conviction dans le domaine de l'éducation<sup>216</sup>. L'article 7.2 autorise toutefois

---

213 L'article 23.2 de la Constitution dispose : « L'enseignement peut être dispensé librement, sous réserve de la surveillance des pouvoirs publics et, en ce qui concerne les formes d'enseignement spécifiées par la loi, de l'examen de la compétence et de la moralité des enseignants, le tout à régler par la loi ». Les écoles privées sont libres de déterminer le contenu et la méthode d'enseignement. Elles doivent toutefois respecter les normes qualitatives fixées par le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences.

214 Écoles primaires : 6 848 dont 32 % sont non confessionnelles, 29 % protestantes, 29 % catholiques et 10 % d'autres confessions (y compris les 42 écoles musulmanes). Enseignement secondaire : 659 établissements au total dont 185 non confessionnels (28 %) et 474 confessionnels (72 %). On dénombre 123 établissements protestants (19 %), 154 catholiques (23 %), 68 sont des partenariats (par exemple catholique et protestant) et 102 des écoles confessionnelles non religieuses.

215 L'information sur ce cas est basée sur l'avis de la Commission d'égalité de traitement 2011-2, le jugement du tribunal de district de Haarlem, LNJ : BQ0063, 04-04-2011, l'arrêt de la cour d'appel d'Amsterdam, LJN BR6764, 06-09-2011, et un entretien avec J. Klaas, l'avocat qui a assisté I. et sa famille.

216 L'article 7.1 de la GETA dispose : « 1. Il est illégal d'exercer une discrimination dans l'offre de biens ou de services, dans la conclusion, la mise en œuvre ou la résiliation de contrats et dans le domaine de l'orientation pédagogique ou professionnelle si de tels actes de discrimination sont commis : a. dans le cadre d'une activité commerciale ou de l'exercice d'une profession ; b. par le secteur public ; c. par des institutions actives dans le

les établissements confessionnels à adopter la politique et les règlements qu'ils jugent nécessaires pour préserver leur éthique religieuse, ce qui peut inclure le refus d'admettre des élèves pratiquant d'autres religions<sup>217</sup>. La loi dispose que ces critères ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur les opinions politiques, la race, le genre, la nationalité, l'orientation hétérosexuelle ou homosexuelle ou l'état civil.

Dans la pratique, la très grande majorité des écoles privées chrétiennes des Pays-Bas respectent le droit à la liberté de religion ou de conviction des élèves qui ne sont pas chrétiens. La plupart accueillent des élèves musulmans qu'elles autorisent à manifester leur religion, notamment par le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Des écoles publiques gérées par l'État existent dans tout le pays. L'article 48 de la Loi relative à l'enseignement secondaire prévoit que les écoles privées doivent admettre des élèves lorsqu'il n'existe pas d'école publique à une distance raisonnable. Dans le cas d'I. et du collège Don Bosco, il n'existe pas d'autre établissement d'enseignement secondaire à Volendam et l'autre école la plus proche est dans la ville voisine d'Edam. L'adolescente ne voulait toutefois pas changer d'école. Ainsi que le rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction l'a fait observer, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être dûment pris en compte par une autorité qui restreint le port de symboles et de vêtements religieux et culturels. Par exemple dans le cas présent, inscrire I. dans un autre établissement aurait pu être contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant étant donné qu'elle avait exprimé le souhait de ne pas changer d'école.

À la suite de l'avis rendu par la Commission pour l'égalité de traitement dans le cas d'I. et du collège Don Bosco, des parlementaires du Parti pour la liberté (PVV) ont posé des questions au ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et au ministre de l'Éducation et de la Culture. Dans leur réponse les ministres ont réaffirmé que les écoles religieuses n'avaient pas le droit d'interdire le port du foulard islamique hormis dans le cas où une telle mesure était nécessaire pour réaliser leurs principes fondateurs et conformément à une politique cohérente. Réagissant publiquement à la décision du tribunal de district, le député Geert Wilders, dirigeant du PVV, a estimé que beaucoup d'écoles chrétiennes devraient suivre l'exemple du collège Don Bosco<sup>218</sup>.

## CONCLUSIONS

L'exception énoncée à l'article 7.2 de la GETA, le nombre élevé d'écoles chrétiennes qui peuvent s'en prévaloir et le nombre important d'élèves musulmans dans le pays qui en très grande majorité fréquentent soit des écoles privées chrétiennes soit des écoles publiques, constitue un mélange qui est source de préoccupation quant au risque de violations des droits à la liberté de religion ou de conviction ou à la liberté d'expression des élèves musulmans.

Si la réalisation des principes fondateurs peut être considérée comme une justification objective et raisonnable permettant aux écoles confessionnelles d'appliquer des différences de traitement fondées sur la religion ou la conviction, le test de justification énoncé à l'article 7.2 est formulé de manière vague et peut entraîner l'introduction de différences de traitement qui ne sont ni nécessaires ni proportionnées. Le gouvernement néerlandais doit veiller à ce que les politiques mises en place par les établissements d'enseignement fondés sur des principes religieux, idéologiques ou politiques sont conformes au droit international relatif aux droits humains. Ces politiques visant à préserver l'éthique dont ces établissements s'inspirent doivent dans tous les cas être proportionnées et nécessaires.

### 4.3.6 TURQUIE

Dans des pays comme la France et la Belgique, les pouvoirs publics ont justifié l'interdiction du port de symboles et de vêtements religieux et culturels par la nécessité de défendre les principes de laïcité et de neutralité dans l'enseignement public. La forte tradition laïque ancrée en Turquie, un pays à majorité musulmane, depuis la fondation de la République a entraîné des restrictions au port de formes particulières de vêtements religieux et culturels, et tout particulièrement le foulard, dans les établissements d'enseignement.

Au début des années 1980, une loi et des règlements ont imposé un code vestimentaire obligatoire aux élèves et étudiants, garçons et filles, ainsi qu'aux enseignants dans les établissements scolaires et les universités, qui interdisait le port de toute forme de couvre-chef, y compris les foulards, ainsi que de la barbe<sup>219</sup>. Ces interdictions

---

domaine du logement, des services sociaux, de la santé, des affaires culturelles ou de l'éducation, ou d. par des particuliers qui n'ont pas d'activités commerciales ou n'exercent aucune profession dans la mesure où l'offre est publique ».

217 L'article 7.2 de la GETA dispose : « L'alinéa 1(c) n'affecte pas la liberté d'un établissement d'enseignement fondé sur des principes religieux ou idéologiques d'imposer des critères d'admission ou de participation à l'éducation qu'il dispense qui, compte tenu de l'objectif de l'établissement, sont nécessaires à la réalisation de ses principes. De tels critères ne peuvent entraîner une discrimination fondée exclusivement sur les opinions politiques, la race, le genre, la nationalité, l'orientation hétérosexuelle ou homosexuelle ou l'état civil. La discrimination fondée sur le genre n'est autorisée que si le caractère distinctif de l'établissement l'exige et si des installations équivalentes sont à la disposition des élèves ou étudiants des deux sexes. »

218 Voir le débat parlementaire du 19 mai 2011, Tweede Kamer 2010-2011, Handeling, vergaderingnummer 83. 219 Une nouvelle loi relative à l'enseignement supérieur (n° 2547) a été adoptée en 1981. Un règlement s'appliquant à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur est également entré en vigueur (Règlement concernant la tenue vestimentaire du personnel et des élèves dans les établissements relevant du ministère de

n'ont pas été appliquées à tous les niveaux. Dans la pratique, des universités ont, dans un premier temps, autorisé les étudiantes à porter le foulard ou une tenue traditionnelle. Toutefois en 1987 le Haut Conseil à l'éducation chargé d'élaborer une politique nationale en matière d'enseignement supérieur a précisé que seuls des vêtements modernes pouvaient être portés à l'université.

En 1988, le Parlement turc a amendé la Loi de 1981 relative à l'enseignement supérieur pour autoriser les étudiantes à se couvrir la tête et le cou d'un foulard (*türban*) pour des raisons de religion ou de conviction. La Cour constitutionnelle a toutefois estimé l'année suivante que cette décision était contraire à la Constitution. En 1990 le Parlement a adopté une nouvelle loi qui ajoutait un article à la Loi relative à l'enseignement supérieur (article 17) en vue de réaffirmer le principe selon lequel aucune restriction ne peut être imposée aux vêtements et tenues portés par les étudiants à l'université ; la Cour constitutionnelle a de nouveau exprimé son désaccord. En réponse à une requête introduite par le Parti populaire social-démocrate (SHP), la cour a conclu que sa décision de 1989 était toujours en vigueur et que l'article 17 ne s'appliquait pas à l'interdiction de se couvrir la tête et le cou pour des raisons de religion ou de conviction.

En 2008 le Parlement a adopté un projet de loi introduit par le gouvernement dirigé par le Parti pour la justice et le développement (AKP) et qui amendait les articles 10 et 42 de la Constitution concernant le principe d'égalité et le droit à l'éducation. Bien que cela n'ait pas été mentionné explicitement dans l'amendement l'objectif primordial était de lever l'interdiction de porter le foulard à l'université. Toutefois, deux partis d'opposition – le Parti démocratique de gauche (DSP) et le Parti populaire républicain (CHP) – ont exercé un recours devant la Cour constitutionnelle en arguant que ces amendements violaient le principe de laïcité énoncé à l'article 2 de la Constitution. Le 5 juin 2008, la Cour constitutionnelle a conclu à la violation et annulé les amendements. Dans la pratique, l'interdiction du port du foulard dans l'enseignement supérieur est actuellement appliquée en fonction de la position de l'administration de chaque université et de nombreux établissements ont assoupli l'interdiction en 2010. Le port de la barbe par les étudiants à l'université n'a pas fait l'objet de controverse dans la même mesure que le fait que les étudiantes couvrent leur tête et leur cou.

Aux termes du droit international, la neutralité de l'État et la laïcité ne sont pas des motifs légitimes d'imposition de restrictions à l'exercice des droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression. Qui plus est, il est peu probable que des interdictions générales du port de symboles et de vêtements religieux et culturels par des étudiants adultes remplissent les conditions de nécessité et de proportionnalité requises pour justifier de telles restrictions à l'exercice de ces droits, même s'il peut être possible de les justifier dans certains établissements, par exemple pour protéger les étudiantes qui ne se couvrent pas la tête contre le harcèlement exercé par des groupes religieux. Mais de telles restrictions ne peuvent être justifiées qu'en faisant référence à des faits qui peuvent être démontrés et non à des présomptions, des hypothèses ou des préjugés. Dans l'affaire *Leyla Şahin c. Turquie* examinée par la Cour européenne des droits de l'homme, la juge Tulkens a fait valoir dans son opinion dissidente : « Seuls des faits qui ne peuvent être contestés et des raisons dont la légitimité ne fait pas de doute – et non pas des inquiétudes ou des craintes – peuvent [...] justifier une atteinte à un droit garanti par la Convention [européenne]<sup>220</sup> ».

En maintenant une politique et une législation qui énonce une interdiction générale du port du foulard, entre autres symboles et vêtements religieux et culturels, à l'université, la Turquie viole les droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression des personnes qui choisissent librement de manifester leurs convictions religieuses ou culturelles. Les étudiants adultes exclus de l'enseignement supérieur uniquement parce qu'ils portent des symboles et des vêtements religieux et culturels sont victimes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans l'accès à l'éducation.

De telles restrictions ont des effets disproportionnés sur les étudiantes et elles constituent également de ce fait une discrimination fondée sur le genre. S'agissant des effets de ces restrictions sur les femmes, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé sa préoccupation à propos de l'absence d'informations et de données sur cette question dans plusieurs secteurs, notamment le nombre de filles et de femmes exclues des écoles et des universités. Dans ses observations finales en 2010 sur le sixième rapport périodique de la Turquie, le comité a « [réitéré] ses précédentes observations finales formulées en 2005 et [demandé] à l'État partie de mener des études pour évaluer l'incidence de l'interdiction du port du foulard touchant les secteurs de l'éducation, de l'emploi, de la santé et de la vie politique et publique, et d'inclure des informations détaillées sur les résultats de ces études ainsi que les mesures prises pour éliminer les conséquences discriminatoires du port du foulard dans son prochain rapport périodique<sup>221</sup> ».

---

l'Éducation nationale et d'autres ministères, Journal Officiel, 7 décembre 1981, question 17537). Ce texte énonçait les règles du code vestimentaire pour les étudiants, garçons et filles ; il interdisait toute forme de couvre-chef ainsi que le port de la barbe. Le Conseil de l'enseignement supérieur a été créé en 1982 en vue d'élaborer une politique nationale en matière d'enseignement supérieur. Cet organisme a publié l'année suivante une circulaire réaffirmant l'interdiction du port de couvre-chefs, y compris le foulard, dans les établissements d'enseignement supérieur (HEC, circulaire n° 7327).

220 Cour européenne des droits de l'homme. *Leyla Şahin c. Turquie*. Requête n° 44774/98, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=789022&portal=hbkm&source=externalbydocrnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

221 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Turquie, 16 août 2010, § 17.



## 5. OBSTACLES À LA CRÉATION DE LIEUX DE CULTE MUSULMANS

Le droit d'établir des lieux de culte fait partie intégrante du droit à la liberté de religion ou de conviction, comme l'ont souligné le Comité des droits de l'homme de l'ONU dans son observation générale n° 22 et la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction. Cette dernière a ainsi déclaré : «... les lieux de culte sont essentiels à la manifestation du droit à la liberté de religion ou de conviction dans la mesure où la grande majorité des communautés religieuses ou communautés de conviction ont besoin d'un lieu de culte où leurs membres peuvent exprimer leur foi. De plus, les attaques ou restrictions dont font l'objet les lieux de culte ou autres sites et sanctuaires religieux se distinguent des autres formes de violations du droit à la liberté de religion ou de conviction en ce qu'elles constituent souvent une violation du droit non pas d'un seul individu mais des droits d'un groupe d'individus constituant la communauté associée à ces lieux<sup>222</sup>. »

Il arrive que certains partis politiques et certaines franges de l'opinion publique défendent à propos des mosquées des points de vue fondés sur des préjugés ou reproduisant des stéréotypes, notamment en organisant des manifestations contre l'ouverture de nouveaux lieux de prière musulmans. Le cas de la Suisse, où l'interdiction de construire des minarets a été inscrite dans la Constitution à la suite d'une votation populaire, montre à quel point les partis politiques peuvent exploiter des préjugés existants à des fins électoralistes, entraînant une discrimination contre une minorité religieuse.

Pour remplir l'obligation de l'État de mettre en œuvre le droit à la liberté de religion ou de conviction, les autorités publiques doivent veiller à ce que les différents groupes religieux de la société puissent créer des lieux de culte appropriés. Elles n'ont pas l'obligation de financer ni de construire ces lieux de culte, mais elles doivent faire en sorte que les associations et les groupes religieux puissent le faire, sans obstacles injustifiés ou disproportionnés ni aucune autre restriction illégale. Comme tout autre bâtiment destiné à recevoir du public, les lieux de culte peuvent être soumis à des normes techniques, mais les autorités publiques ne doivent pas imposer ces règles avec des visées contraires au droit international relatif aux droits humains. Par exemple, l'interdiction de créer un lieu de culte dans un bâtiment qui ne respecte pas les normes techniques destinées à garantir la sécurité publique est légitime, car la protection de la sécurité publique est un motif légitime et acceptable de restriction de l'exercice du droit de manifester sa religion ou ses convictions, à condition que les règles imposées soient nécessaires et proportionnées au but recherché.

La mise en œuvre de cette partie du droit à la liberté de religion ou de conviction – le fait de pouvoir disposer de lieux de culte – peut prendre du temps, en particulier en cas d'augmentation rapide de la diversité religieuse au sein de la population due à l'immigration. Cependant, les États doivent veiller à ce que les groupes religieux aient véritablement la possibilité de construire des lieux de culte pour répondre aux besoins de leurs membres. S'il n'est pas possible de le faire immédiatement, ils doivent prendre des mesures pour éviter les polémiques et les tensions entre les groupes religieux et les autres groupes de la société. L'élaboration et l'adoption des politiques locales de gestion de la diversité religieuse doivent s'appuyer sur des mécanismes de consultation régulière destinés à évaluer les besoins des groupes religieux, en particulier des minorités religieuses, ainsi que des autres communautés.

La Catalogne, en Espagne, est un bon exemple du manque de lieux de culte musulmans et de ses conséquences pour les fidèles qui veulent pratiquer leur religion en participant à des offices collectifs. À certains endroits, les musulmans sont contraints de prier dehors (notamment dans des grandes villes comme Barcelone, Badalona et Lleida) car les salles de prières sont trop petites pour accueillir tous les fidèles. Bien qu'il n'existe aucune véritable mosquée dans la région, certains partis politiques ont qualifié la demande formulée par plusieurs organisations musulmanes d'ouvrir une nouvelle mosquée d'« incompatible avec le respect de la culture et des traditions catalanes ».

### 5.1 SUISSE

*« L'initiative antiminarets est particulièrement importante pour la jeune génération. Les jeunes seront les premiers touchés en cas d'islamisation de la société. »*

Ulrich Schlüer, ancien conseiller national suisse

*« C'est comme le voile, c'est un signe de non-intégration. Nous voulons que cette initiative soit un signe clair : nous disons stop à l'islamisation de la Suisse. Nos libertés individuelles chèrement acquises s'érodent, ce n'est pas acceptable. »*

Dominique Baettig, ancien conseiller national suisse

Selon la Coordination des organisations islamiques de Suisse, il existe environ 300 associations musulmanes et 200 centres islamiques dans le pays. La plupart de ces organisations sont installées dans des locaux de petite taille qu'elles louent. Dans tout le pays, il n'existe que deux véritables mosquées (à Genève et à Zurich) et quatre minarets (à Genève, Zurich, Winterthur et Wangen bei Olten).

---

222 Droits civils et politiques, notamment la question de l'intolérance religieuse, Rapport soumis par la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Asma Jahangir, 20 décembre 2004, E/CN.4/2005/61, § 50-51.

La construction de minarets fait l'objet de controverses juridiques et politiques au moins depuis 2005, quand une association culturelle turque de Wangen bei Olten (canton de Soleure) a demandé un permis de construire pour ériger un minaret de six mètres de haut sur le toit de son centre associatif. Le projet s'est heurté à l'opposition des riverains ainsi que du conseil municipal. Le litige qui s'en est suivi a conduit l'affaire devant le Tribunal fédéral, qui a tranché en faveur de l'association. Le minaret a finalement été construit en juillet 2009.

Le 1<sup>er</sup> mai 2007, l'Union démocratique du centre (UDC), qui est le principal parti politique suisse, a créé avec l'Union démocratique fédérale (UDF) un Comité contre la construction de minarets. Ce Comité a lancé une initiative populaire au niveau fédéral afin d'introduire une interdiction des minarets dans la Constitution suisse. Cette initiative a été signée par 113 540 citoyens suisses et présentée à l'Assemblée fédérale (le Parlement suisse)<sup>223</sup>.

Le 27 août 2008, le Conseil fédéral (le gouvernement suisse) a informé l'Assemblée fédérale que, de son point de vue, cette initiative pourrait entraîner une violation du droit à la liberté de religion ou de conviction inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme. Le Comité contre la construction de minarets a rétorqué que les minarets n'étaient pas des édifices religieux mais politiques, et que leur interdiction ne violerait donc pas la liberté de religion ou de conviction<sup>224</sup>. Le 12 juin 2009, l'Assemblée fédérale a déclaré l'initiative valide et l'a soumise à une votation populaire (référendum). Elle a appelé à voter contre.

Le 29 novembre 2009, l'interdiction des minarets a été adoptée avec 57,5 % des voix. Sur les 26 cantons que compte le pays, seuls quatre (Genève, Vaud, Neuchâtel et Bâle-Ville) ont voté contre. Les organisations de la société civile qu'Amnesty International a rencontrées à Genève ont souligné que la cohabitation était bonne entre la population de la ville et les musulmans, et que le discours stéréotypé en faveur de l'interdiction des minarets y avait donc eu peu de poids<sup>225</sup>. Les sondages d'opinion effectués avant le vote montraient que la majorité de la population était contre l'interdiction<sup>226</sup>, mais les experts estiment qu'une part importante de la population était réticente à avouer ouvertement aux sondeurs son soutien à l'interdiction<sup>227</sup>.

Après la votation populaire, un troisième point a été ajouté à l'article 72 de la Constitution fédérale, qui dispose désormais :

- « 1. La réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons.
- « 2. Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des diverses communautés religieuses.
- « 3. La construction de minarets est interdite. »

À la suite de la votation populaire, l'UDC a demandé que l'interdiction soit « correctement » appliquée ; une controverse a éclaté à propos de la construction d'un minaret à Langenthal (canton de Berne), qui avait été autorisé par les autorités avant le vote mais n'avait pas encore été construit.

Deux recours ont été déposés par des organisations musulmanes devant la Cour européenne des droits de l'homme, mais celle-ci les a jugés irrecevables car les deux organisations ne pouvaient prétendre au statut de victimes aux termes de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>228</sup>. Les organisations vont probablement introduire de nouveaux recours contre l'interdiction des minarets.

---

223 Selon l'article 139 de la Constitution suisse, il faut disposer de 100 000 signatures pour pouvoir proposer une révision partielle de la Constitution.

224 Interview d'Ulrich Schlüer par Swissinfo, 6 octobre 2009, [http://www.swissinfo.ch/eng/multimedia/video/Anti-minaret\\_campagner\\_puts\\_case.html?cid=1012760](http://www.swissinfo.ch/eng/multimedia/video/Anti-minaret_campagner_puts_case.html?cid=1012760) (en anglais).

225 Globalement, les résultats montrent que les zones rurales ont voté plus largement en faveur de l'interdiction. Il existe aussi des différences importantes entre les trois grandes régions linguistiques de la Suisse, même si au final une majorité de la population s'est prononcée en faveur de l'interdiction dans les trois régions. Voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2009/05.html>.

226 Selon un sondage réalisé deux semaines et demie avant le vote, 53 % des électeurs étaient contre l'interdiction, 37 % y étaient favorables et 10 % étaient encore indécis.

227 Rencontre avec le Zentrum Religionforschung, université de Lucerne.

228 Décision sur la recevabilité de la requête n° 65840/09 présentée par *Hafid Ouardiri c. Suisse* ; décision sur la recevabilité de la requête n° 66274/09 présentée par la *Ligue des Musulmans de Suisse et autres c. Suisse* [voir note 234]. Ces requêtes ont été jugées irrecevables au motif que les plaignants n'avaient pas qualité de victimes en vertu de l'article 34, qui dispose : « La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. ». Voir <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=887981&portal=hbk&source=externalbydo> cnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649 et <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=887980&portal=hbk&source=externalbydo> cnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649.

## LA LÉGISLATION NATIONALE

Les initiatives populaires sont réglementées par la Constitution fédérale. Les citoyens peuvent soumettre à l'Assemblée fédérale des propositions de révision partielle de la Constitution dès lors qu'elles sont soutenues par 100 000 signatures. L'Assemblée fédérale a le droit de rejeter une initiative si elle viole les règles impératives du droit international (droit coutumier)<sup>229</sup>. Si ces règles sont respectées, elle ne peut qu'émettre une recommandation de vote. Le ministère de la Justice a indiqué à Amnesty International que les initiatives populaires n'étaient soumises à aucun mécanisme visant à évaluer leur conformité avec les obligations de la Suisse en matière de droits humains. Bien que le Conseil fédéral ait à plusieurs reprises évoqué la possible incompatibilité entre l'initiative populaire contre la construction de minarets et la Convention européenne des droits de l'homme, il n'avait aucun moyen juridique de contrecarrer officiellement cette initiative ou son résultat.

La compatibilité entre l'interdiction actuelle, inscrite dans la Constitution, et la Convention européenne, pourrait être examinée par le Tribunal fédéral, qui a l'obligation d'appliquer le droit international<sup>230</sup>. D'après le gouvernement suisse, celui-ci pourrait en effet, dans un cas concret où les autorités auraient refusé d'autoriser la construction d'un minaret en vertu de l'article 72.3 de la Constitution, juger que le droit à la liberté de religion ou de conviction garanti par la Convention européenne prime sur la Constitution<sup>231</sup>.

Le Conseil fédéral a publié un rapport sur la relation entre le droit national et le droit international, dans lequel il formule deux suggestions pour éviter les conflits à l'avenir. La première propose de soumettre les initiatives populaires à un organisme administratif avant la collecte des signatures pour qu'il donne un avis non contraignant sur leur compatibilité avec le droit international. La seconde porte sur l'introduction dans la Constitution d'un nouveau critère permettant à l'Assemblée fédérale d'invalidier une initiative populaire si celle-ci ne respecte pas l'essence des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution<sup>232</sup>.

Le Conseil fédéral a toutefois précisé dans son rapport que l'initiative populaire contre la construction de minarets n'aurait pas pu être invalidée pour violation de l'essence des droits fondamentaux constitutionnels. Pour que ce type d'initiative populaire puisse être invalidé, il faudrait ajouter un autre critère : le respect du principe de non-discrimination. Malheureusement, le Conseil fédéral a déconseillé l'ajout d'un tel critère afin de ne pas trop restreindre le droit d'initiative populaire.

Sur la base de ce rapport, les deux chambres du Parlement suisse ont adopté une motion chargeant le gouvernement de rédiger une proposition établissant les bases légales d'une réforme du mécanisme d'initiative populaire<sup>233</sup>.

## CONCLUSIONS

Le gouvernement suisse doit utiliser tous ses pouvoirs pour réformer les règles qui s'appliquent aux initiatives populaires. Il doit proposer et soutenir un projet de loi élargissant la liste des critères qui permettraient d'invalidier une initiative populaire, en incluant dans ces critères l'incompatibilité de l'initiative avec le droit international relatif aux droits humains, notamment le principe de non-discrimination.

Les résultats de la votation populaire montrent que les autorités fédérales et cantonales doivent renforcer leurs actions et leurs mesures visant à combattre les stéréotypes et les préjugés négatifs à l'égard des musulmans. Ils pourraient inscrire ces mesures dans un plan exhaustif ambitieux de lutte contre la discrimination à l'égard des minorités ethniques et religieuses. Le gouvernement suisse doit également combattre plus efficacement les déclarations discriminatoires, comme celles du Comité contre la construction de minarets dans sa campagne pour l'initiative populaire.

## 5.2 CATALOGNE

*« Nous sommes contre les mosquées parce qu'elles ne sont pas seulement des lieux de culte. Elles sont aussi des lieux où des règles sociales et politiques sont imposées. Le monde musulman ne fait pas la distinction entre les aspects sociaux, religieux et politiques de la vie, si bien que les mosquées deviennent un nid pour l'islamisme et le radicalisme. Nous sommes contre les mosquées car l'islam est incompatible avec notre culture européenne fondée*

---

229 L'article 139.2 de la Constitution dispose : « Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé. »

230 Article 190 de la Constitution fédérale.

231 Rencontre avec les autorités fédérales suisses, Berne, 8 septembre 2001, Observations du gouvernement suisse à la Cour européenne des droits de l'homme sur l'affaire *Ligue des Musulmans de Suisse et autres c. Suisse*. Il est déjà arrivé que le Tribunal reconnaisse la primauté de la Convention sur la législation fédérale.

232 Rapport additionnel du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, 30 mars 2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intla/cintla/natint.html>. Selon le Conseil fédéral, l'initiative contre la construction de minarets n'aurait pas été invalidée en application de ce nouveau critère.

233 Motion n° 11.371 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113751](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113751) ; motion n° 11.3468 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113468](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113468).

*sur la tolérance, la liberté, les valeurs démocratiques et l'égalité entre les femmes et les hommes. »  
Josep Anglada, président du Programme pour la Catalogne*

La présence de musulmans en Catalogne résulte de flux migratoires relativement récents. Dans les années 1960, Barcelone est devenue une ville de transit pour les musulmans qui quittaient l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord en direction de l'Europe. Les musulmans aujourd'hui installés en Catalogne proviennent de cultures et de pays très divers, comme l'Algérie, la Gambie, le Maroc, le Pakistan et le Sénégal<sup>234</sup>. Bien qu'il n'existe aucune statistique officielle ventilée par religion, on estime que la région accueille environ 350 000 musulmans, soit moins de 5 % de sa population<sup>235</sup>.

D'autres minorités religieuses sont présentes en Catalogne, notamment des chrétiens évangéliques et des Témoins de Jehovah. Les autorités de la province autonome établissent des statistiques quantitatives sur les lieux de culte dont disposent ces communautés, ainsi que les catholiques, qui sont la religion majoritaire en Catalogne.

- Nombre de lieux de culte catholiques : 6 729

- Nombre de lieux de culte évangéliques : 600

- Nombre de lieux de culte musulmans : 195

Au 1<sup>er</sup> mars 2010. Source : gouvernement autonome de Catalogne<sup>236</sup>

La plupart des lieux de culte musulmans sont des salles de prière petites et modestes, souvent situées au rez-de-chaussée d'anciens locaux commerciaux loués à des associations musulmanes. Il n'existe aucune véritable mosquée ni aucun minaret dans la région.

La création de lieux de culte musulmans ou, le plus souvent, la simple tentative d'en créer, a été source de très nombreux conflits entre associations musulmanes, riverains et autorités municipales (au moins 40 entre 1990 et 2008)<sup>237</sup>.

Des représentants des autorités municipales et régionales ont affirmé à Amnesty International que les obstacles rencontrés par les organisations musulmanes dans la création de lieux de culte étaient dus à un manque de moyens financiers, ainsi qu'à une mauvaise connaissance des exigences techniques et des procédures administratives. Cependant, des organisations de la société civile et des musulmans ont indiqué à l'organisation que la population locale avait à maintes reprises manifesté contre l'ouverture de nouveaux lieux de culte, parfois dès l'annonce par des organisations musulmanes de leur intention de demander une autorisation d'ouvrir un tel lieu<sup>238</sup>. Des manifestations ont aussi été organisées contre des lieux de culte d'autres minorités religieuses, telles que les chrétiens évangéliques. Cependant, comme l'ont souligné des organisations musulmanes et des experts qu'Amnesty International a rencontrés<sup>239</sup>, ces manifestations portaient généralement sur des motifs précis, comme le bruit, en lien avec des lieux de culte existants. Les autorités catalanes ont reconnu que l'ouverture de mosquées était souvent source de controverses, qu'elles attribuaient principalement à une méconnaissance générale de l'Islam<sup>240</sup>.

Les musulmans se retrouvent souvent à devoir prier dehors, dans des espaces en plein air qui leur ont été attribués à cette fin par les autorités locales ou à l'extérieur des salles de prière trop petites, comme souvent lors de la prière du vendredi dans des villes comme Barcelone, Lleida et Badalona.

---

234 Jordi Moreras, "Musulmans a Catalunya, Radiografia d'un Islam implantat", Institut européen de la Méditerranée, 2010.

235 Estimation réalisée à partir des statistiques officielles des migrants vivant en Catalogne ventilées par pays d'origine,

[http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/02Dadesimmigraciocatalunya/01perfilsdemografics/Documents/PERFIL\\_Paisos.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/02Dadesimmigraciocatalunya/01perfilsdemografics/Documents/PERFIL_Paisos.pdf) (en catalan), consulté le 21 janvier 2012.

236 <http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.63e92cc14170819e8e629e30b0c0e1a0/?vgnnextoid=42dad854448ad210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=42dad854448ad210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default> (en catalan), consulté le 24 janvier 2012.

237 Jordi Moreras, "Una mesquita al barri, conflicte, espai públic i inserció urbana dels oratoris musulmans a Catalunya", 2009, p. 52. Dans les autres régions d'Espagne, 21 conflits de ce type ont été recensés entre 1990 et 2009. Voir Avi Astor, "Mezquita No! The origins of Mosque Opposition in Spain", 2009, p. 5.

238 Des exemples sont notamment donnés par SOS-Racisme, "Informe Annual 2011 sobre racisme a l'Estat espanyol", <http://www.sosracisme.org/reflexions/informeannual.php>, consulté le 21 janvier 2012. Amnesty International a aussi rencontré d'autres organisations comme l'Association des musulmans de Catalogne et le Conseil islamique de Catalogne.

239 Entretien avec le professeur Jordi Moreras, université Rovira I Virgili, 7 juillet 2011 ; entretien avec le Département de recherches sur la sociologie de la religion (ISOR), université autonome de Barcelone, 8 juillet 2011.

240 Entretien avec la Direction générale des affaires religieuses, gouvernement autonome de Catalogne, 6 juillet 2011 ; entretien avec la Direction générale de l'immigration, gouvernement autonome de Catalogne, 13 janvier 2011.

## **LE MANQUE DE SALLES DE PRIÈRE A BARCELONE<sup>241</sup>**

Barcelone compte 17 petites salles de prière situées dans différents quartiers de la ville, dont certaines sont systématiquement bondées, notamment dans les quartiers de Raval, St Marti et Sants. Le Bureau municipal des affaires religieuses a indiqué à Amnesty International que leur nombre était insuffisant par rapport à la population musulmane de la ville. Il a aussi reconnu que l'opposition populaire à la création ou à l'agrandissement de lieux de culte musulmans reposait souvent sur des préjugés et des stéréotypes.

La salle de prière de Sants est l'une des plus anciennes de Barcelone. Le vendredi, de 600 à 1 000 fidèles s'y rassemblent, dans un local qui fait entre 70 et 75 m<sup>2</sup>. Par conséquent, nombreux sont ceux qui doivent prier dehors, dans la rue attenante à la mosquée. Le Centre culturel islamique de Sants, qui loue cet espace, a expliqué à Amnesty International qu'un dialogue s'était ouvert avec la municipalité afin d'obtenir des locaux plus grands, mais que pour l'instant aucune solution n'avait été trouvée.

Un projet municipal de rénovation du quartier, élaboré il y a quelques années, pourrait entraîner la démolition de cette salle de prière et des bâtiments attenants. Ce projet n'a pas encore été mis en œuvre, semble-t-il par manque de moyens financiers.

En raison des protestations du voisinage ou du manque de place dans les centres-ville, les municipalités ont trouvé des espaces industriels dans lesquels de nouveaux lieux de culte pourraient être implantés ; cependant, ces efforts de réinstallation ont aussi suscité la controverse. Par exemple, à Lleida, l'organisation musulmane en charge de la mosquée Ibn Hazm, située en centre-ville (Carrer del Nord), a reçu l'autorisation, à l'issue d'un appel d'offres public lancé en 2007 par la municipalité, d'installer une nouvelle mosquée dans la zone industrielle d'El Segre, malgré l'opposition des associations professionnelles de cette zone. Cependant, les autorités municipales ont dit à Amnesty International que l'autorisation avait finalement été retirée car l'organisation n'avait jamais lancé la construction de la nouvelle mosquée. En 2010, la mosquée Ibn Hazm a été fermée pour des raisons de sécurité car elle était toujours bondée. À l'heure actuelle, il n'existe qu'une seule salle de prière musulmane en fonctionnement dans la ville, la mosquée Omar, qui est trop petite pour accueillir tous les fidèles qui le souhaitent, en particulier le vendredi. La municipalité autorise à titre provisoire les musulmans à effectuer la prière du vendredi dehors, sur un parking. En décembre 2011, à l'issue d'un nouvel appel d'offres public, la municipalité a décidé de louer un terrain dans la zone industrielle d'El Segre à une autre organisation musulmane, Al Umma, qui a exprimé sa volonté d'y construire une nouvelle mosquée.

## **L'OPPOSITION POLITIQUE AUX NOUVELLES MOSQUEES**

Comme nous l'avons dit plus haut, ces vingt dernières années, la Catalogne a connu un nombre considérable de manifestations contre la création de lieux de culte musulmans. Parfois, ces manifestations ont été soutenues par des partis politiques ayant un discours opposé à l'Islam, comme le Programme pour la Catalogne (PxC). Dans une affaire très médiatisée, survenue en 2002 dans la ville de Premià de Mar, la décision du conseil municipal d'accorder à l'organisation musulmane At Tauba l'autorisation de construire une mosquée sur un terrain dont elle était propriétaire a suscité la colère du voisinage et a conduit à une confrontation entre les riverains, At Tauba et le conseil municipal. Josep Anglada, actuel dirigeant du PxC, a affirmé haut et fort son soutien aux manifestations. Le conseil municipal a finalement convaincu l'organisation musulmane de renoncer à construire la mosquée et d'utiliser provisoirement à la place une ancienne école comme lieu de culte. À ce jour, cet accord provisoire est toujours en vigueur et aucune solution pérenne n'a été trouvée<sup>242</sup>.

Le PxC a recueilli 2,3 % des voix aux élections municipales de 2011 en Catalogne et est arrivé en deuxième ou troisième position dans certaines villes comme Salt, El Vendrell et Vic<sup>243</sup>. Un conseiller de la coalition majoritaire d'El Vendrell a déclaré à Amnesty International que la présence du PxC dans l'opposition au conseil municipal avait des répercussions importantes sur les politiques locales relatives à l'immigration et à l'intégration car ce parti remettait en cause et critiquait régulièrement la majorité sur ces questions.

## **DES MORATOIRES BLOQUENT L'OUVERTURE DE NOUVEAUX LIEUX DE CULTE**

En juillet 2010, le plan d'urbanisme de la ville de Salt a été modifié afin que deux terrains de la zone industrielle de Torre Mirona puissent être attribués, entre autres, à l'établissement de nouveaux lieux de culte. Le Programme pour la Catalogne (PxC) a exprimé son opposition à la construction d'une mosquée dans cette zone industrielle et a appelé à une manifestation le 27 août 2011. Pour des raisons de sécurité, le ministère de l'Intérieur n'a pas autorisé cette manifestation. Le 24 août 2011, le conseil municipal a voté un moratoire d'un an sur les autorisations d'ouverture et d'utilisation de lieux de culte dans la zone industrielle de Torre

241 Rencontre avec le Centre culturel islamique de Sants, 9 juillet 2011 ; rencontre avec le Bureau des affaires religieuses de la ville de Barcelone, 13 juillet 2011.

242 Jordi Moreras, "A mosque in our neighbourhood! Conflicts over mosques in Spain", Premià de Mar: the mosque that was not built, in Stefano Allievi (sous la direction de), *Mosques in Europe: why a solution has become a problem*, 2010, p. 245.

243 Le PxC a obtenu 17,85 % des voix à El Vendrell (troisième position), 13,96 % à Salt (troisième position) et 19,94 % à Vic (deuxième position).

Mirona. Or, ces autorisations sont indispensables pour créer un nouveau lieu de culte (voir le chapitre sur la législation nationale). Selon le procès-verbal de la réunion du conseil municipal en question, le moratoire a été adopté dans l'objectif d'élaborer une nouvelle proposition pour dynamiser l'activité économique dans la zone industrielle<sup>244</sup>.

Le conseil municipal de Lloret de Mar a adopté un moratoire similaire le 26 septembre 2011 le temps de discuter d'une éventuelle modification du plan municipal d'urbanisme conformément aux dispositions introduites dans la législation catalane en 2009, en particulier en lien avec la création de nouveaux lieux de culte (voir plus loin le chapitre sur la législation nationale)<sup>245</sup>. Le plan d'urbanisme actuellement en place dans cette ville a été adopté avant l'entrée en vigueur de la loi de 2009<sup>246</sup>.

## LA LÉGISLATION NATIONALE

La législation espagnole relative à la liberté de religion et de conviction reconnaît le droit d'établir des lieux de culte<sup>247</sup>. En 2009, la communauté autonome de Catalogne a adopté une nouvelle loi sur les lieux de culte<sup>248</sup>. Aucune autre région ni communauté autonome espagnole ne dispose d'une loi équivalente<sup>249</sup>. Les autorités catalanes ont expliqué à Amnesty International que cette loi avait été adoptée pour fixer des normes minimales à respecter par les municipalités et les associations qui gèrent les lieux de culte existants ou veulent en créer de nouveaux.

En vertu de cette loi, les municipalités ont l'obligation de prévoir, dans leurs plans d'urbanisme, des terrains pouvant être attribués à divers usages en fonction des besoins locaux, notamment à l'établissement de nouveaux lieux de culte<sup>250</sup>. Les autorités sont censées consulter les communautés religieuses lors de l'élaboration de ces plans. La loi fixe aussi des règles techniques valables pour les lieux de culte existants comme pour les nouveaux. Ces critères techniques, dont le respect est obligatoire pour obtenir l'autorisation d'utiliser un bâtiment comme lieu de culte, doivent être proportionnés et ne peuvent en aucun cas être plus stricts que ceux qui s'appliquent aux autres lieux publics (article 8, alinéas 1 et 3)<sup>251</sup>.

Des mécanismes d'aide financière ont été mis en place pour permettre aux associations qui gèrent les lieux de culte existants de se conformer à la nouvelle législation. Le gouvernement catalan a mis en place un programme de financement en 2010<sup>252</sup>. La municipalité de Barcelone a créé un Bureau des affaires religieuses, chargé d'apporter une aide technique et des informations aux groupes religieux qui gèrent des lieux de culte. Ce bureau a indiqué à Amnesty International n'avoir reçu que quelques demandes d'aides de la part d'associations musulmanes (la plupart provenaient de groupes évangéliques). Il a reconnu la nécessité d'accroître les contacts avec les associations musulmanes afin de les informer des aides disponibles.

---

244 Acta de la sessió extraordinària del plé municipal, séance n° 11/2011, 24 août 2011.

245 Acta del ple de la corporació, n° 11/11, 26 septembre 2011.

246 Ces moratoires ont été adoptés par les conseils municipaux de Salt et de Lloret de Mar en vertu des articles 73 et 74 du décret législatif n° 1/2010 du 3 août, qui prévoit une refonte de la Loi relative à l'urbanisme.

247 Article 2.2 de la Loi n° 7/1980 du 5 juillet 1980.

248 La Loi n° 16/2009 du 22 juillet relative aux lieux de culte, article 161 du Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006, définit les compétences de l'administration autonome en termes de liberté de religion.

249 Le gouvernement de la communauté autonome du Pays basque a proposé un projet de loi sur les lieux de culte. Celui-ci doit être présenté au Parlement basque en mai 2012. Ce projet de loi est disponible sur [http://www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/ANTEPROYECTO\\_Ley\\_Culto\\_%28texto\\_definitivo\\_31oct%29%5B1%5D.pdf?revision\\_id=27086&package\\_id=13216](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/ANTEPROYECTO_Ley_Culto_%28texto_definitivo_31oct%29%5B1%5D.pdf?revision_id=27086&package_id=13216), consulté le 23 janvier 2012. Pour plus d'informations sur la procédure législative, voir [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contgral/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/py\\_ley\\_59/es\\_py\\_ley/py\\_ley\\_59.html](http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contgral/es/contenidos/plan_programa_proyecto/py_ley_59/es_py_ley/py_ley_59.html) (en espagnol), consulté le 23 janvier 2012.

250 Article 4 de la Loi n° 16/2009. Le décret n° 94/2010 du 20 juillet précise dans son article 4 que les municipalités qui ne prévoient pas la possibilité de créer de nouveaux lieux de culte sur des terrains de la commune doivent fournir une justification écrite.

251 Pour ouvrir un nouveau lieu de culte, il faut obtenir à la fois une autorisation municipale d'ouverture et de fonctionnement et un permis d'urbanisme. L'autorisation d'ouverture et de fonctionnement n'est accordée qu'à condition qu'un ensemble de critères techniques soient respectés. Ces critères sont énoncés dans le décret d'application de la loi (décret n° 94/2010 du 20 juillet, articles 8 à 17). Le permis d'urbanisme vise à garantir que la construction et la rénovation des lieux de culte se fassent en conformité avec la législation en matière d'urbanisme (article 12 de la Loi n° 16/2009). Les lieux de culte existant avant l'entrée en vigueur de la loi n'ont pas l'obligation de demander une autorisation d'ouverture et de fonctionnement, mais doivent néanmoins se mettre en conformité avec les normes de sécurité dans les cinq ans (troisième disposition transitoire du décret n° 94/2010).

252 Ajuts a les despeses ocasionades per l'adaptació dels centres de culte a la normativa vigent, programme clos le 11 septembre 2010, <http://www20.gencat.cat/portal/site/OVT/menuitem.8d9f3f7e23c1cd519e629e30b0c0e1a0/?vgnnextoid=7ff71225661e3210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7ff71225661e3210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=detall&contentid=a5c7ae21b03ca210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>, consulté le 25 janvier 2012.

Le 13 septembre 2011, le gouvernement catalan a adopté un projet de loi visant à amender la législation de 2009<sup>253</sup>. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (mars 2012), ce projet de loi est en cours d'examen devant le Parlement catalan. Son article 2 dispose que les municipalités dans lesquelles le besoin de nouveaux lieux de culte ne se fait pas ressentir ne sont pas obligées de revoir leurs plans d'urbanisme pour indiquer quels terrains pourraient être utilisés à des fins religieuses. Le projet de loi supprime aussi l'obligation pour les municipalités d'adapter leurs plans d'urbanismes à la loi de 2009 dans les 10 ans. Selon le gouvernement, ce projet de loi vise à garantir le respect de l'autonomie absolue des municipalités. À cette fin, il a été jugé inutile d'imposer aux municipalités de revoir leurs plans d'urbanisme si ce n'était pas nécessaire.

## CONCLUSIONS

La création de lieux de culte fait partie intégrante du droit à la liberté de religion ou de conviction. Les États doivent veiller à ce que ce droit soit respecté, protégé et mis en œuvre. Pour cela, ils doivent non seulement s'abstenir de le restreindre de façon illégale, mais aussi empêcher les acteurs non gouvernementaux de le faire. Ils doivent aussi garantir des recours effectifs aux personnes dont le droit à la liberté de religion ou de conviction a été bafoué. Enfin, ils doivent prendre des mesures positives pour favoriser la réalisation de ce droit. Par exemple, les processus de planification et de consultation destinés à déterminer les équipements collectifs à prévoir doivent tenir compte du besoin des communautés religieuses de créer et de conserver des lieux de culte adaptés.

Pour répondre aux obligations de l'État dans ce domaine, les autorités publiques doivent, lorsqu'elles élaborent ou révisent les plans locaux d'urbanisme, engager une véritable consultation avec les groupes religieux et les autres groupes locaux afin d'évaluer leurs besoins. Dans le cadre de l'élaboration de ces plans, elles doivent veiller à ce que des dispositions prévoient des espaces pouvant être dédiés, si la population locale ou une partie de celle-ci le demande, à la construction de nouveaux lieux de culte, tout comme des dispositions prévoient des espaces pour d'autres équipements nécessaires aux habitants.

Le gouvernement autonome de Catalogne doit veiller à ce que la loi de 2009 sur les lieux de culte soit correctement appliquée par les autorités locales, qu'elle soit ou non modifiée par le projet de loi de 2011. En particulier, la consultation prévue par cette loi entre les autorités et les associations religieuses doit être digne de ce nom, éviter les stéréotypes et les préjugés et prendre véritablement en compte les besoins exprimés par les groupes religieux en termes de création de nouveaux lieux de culte. Les représentants des autorités locales ne doivent donc en aucun cas lancer ou soutenir des campagnes visant à interdire la mise en place de nouveaux lieux de culte musulmans. En cas de conflit entre des associations religieuses et d'autres tranches de la population à propos de construction de mosquées, les autorités publiques doivent chercher à favoriser le dialogue entre les différents groupes et, en particulier, prendre des mesures pour sensibiliser l'opinion au fait que l'établissement de lieux de culte est un élément essentiel du droit à la liberté de religion ou de conviction. Elles doivent également aider à trouver des solutions durables afin d'éviter les conflits ultérieurs.

Comme indiqué plus haut, le gouvernement a affirmé la nécessité de respecter l'autonomie des municipalités. Toutefois, dans un contexte comme celui décrit ci-dessus, où la question de la création de nouveaux lieux de culte est parfois exploitée par des partis politiques sur le plan local, Amnesty International maintient que la législation et les politiques du gouvernement autonome doivent établir des principes clairs s'imposant à toutes les municipalités, afin que cette autonomie ne puisse en aucun cas aboutir à des violations des droits humains, comme le droit à la liberté de religion ou de conviction.

Par ailleurs, les autorités catalanes doivent prendre des initiatives sur le long terme pour combattre les préjugés à propos de l'Islam et des musulmans, qui sont en grande partie à l'origine de l'opposition à la construction de mosquées. Elles pourraient inscrire ces initiatives dans un plan global de lutte contre le racisme et les autres formes d'intolérance au niveau de la communauté autonome. À l'heure actuelle, il n'existe aucun plan de ce type en Catalogne.

En ce qui concerne les règles techniques qui s'appliquent aux lieux de culte, le droit international permet aux États de restreindre le droit de manifester sa religion ou ses convictions (y compris par des réglementations techniques sur la construction ou autres) à condition que ces restrictions soient nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un but légitime, comme la sécurité publique. Conformément à l'obligation de l'État de garantir la jouissance des droits humains sans discrimination, les autorités publiques doivent appliquer cette condition de façon cohérente et homogène aux lieux de culte de toutes les religions. Si un projet de lieu de culte musulman ou de toute autre religion minoritaire respecte l'ensemble des critères obligatoires, les autorités ne doivent pas s'y opposer uniquement parce que certains riverains ne veulent pas de mosquée dans leur quartier.

## 6. LOIS INTERDISANT LE PORT DU VOILE INTÉGRAL

Ces dernières années, l'interdiction du port du voile intégral a fait l'objet d'un débat dans plusieurs pays européens, dont l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. Amnesty International craint que ces débats n'aient contribué à renforcer

---

253 Voir

[http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Afers%20religiosos/Recursos/legislacio/modificacio\\_llei/Projecte\\_modificacio\\_llei\\_centres\\_culte.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Afers%20religiosos/Recursos/legislacio/modificacio_llei/Projecte_modificacio_llei_centres_culte.pdf) (en catalan).

les stéréotypes et les préjugés contre les musulmans. Comme l'a souligné le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, en 2010, « il est regrettable que, dans plusieurs pays européens, le débat public ait été exclusivement centré sur le caractère musulman du vêtement, ce qui a donné l'impression qu'une religion particulière était visée. On a en outre entendu un certain nombre d'arguments clairement islamophobes qui, c'est sûr, ont empêché d'établir des ponts et n'ont pas favorisé le dialogue<sup>254</sup>. »

Amnesty International considère que l'interdiction générale du port du voile intégral est une violation des droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression des femmes qui font le choix de porter ce voile pour exprimer leur identité ou leurs convictions religieuses, culturelles ou personnelles. Elle invite donc instamment les États à ne pas adopter de telles lois, et leur demande de prendre une série de mesures pour garantir à toutes les femmes la possibilité d'exercer leurs droits sans contrainte, harcèlement ni discrimination. En vertu du droit international, les États sont dans l'obligation de respecter les droits humains de toutes et de tous sans aucune discrimination ; de protéger ces droits contre toute atteinte commise par des tiers, y compris des acteurs privés appartenant à la famille ou à l'entourage des personnes ; et de veiller à ce que ces droits puissent être exercés dans la pratique. Ils ne peuvent donc pas obliger de façon globale les femmes à s'habiller ou à ne pas s'habiller d'une certaine façon, et ils doivent protéger les femmes contre les contraintes imposées dans ce domaine par des tiers. Cette règle est valable dans les deux sens : ni l'État ni des acteurs non gouvernementaux ne doivent forcer les femmes à porter un foulard ou un voile, mais il n'est pas non plus correct que la législation leur interdise de le porter, comme nous l'expliquons dans ce chapitre.

L'obligation de respecter des règles vestimentaires traditionnelles, culturelles ou religieuses, qu'elle soit imposée par l'État ou par des acteurs privés, touche les femmes de manière disproportionnée, bafoue leur droit à la liberté d'expression, et est souvent appliquée en violation du droit de ne pas subir de traitement cruel, inhumain ou dégradant (voir en annexe quelques exemples extraits de précédents rapports ou autres documents d'Amnesty International).

De même, les lois et les politiques qui interdisent de façon globale certaines formes d'habillement, comme le voile intégral, peuvent constituer une violation des droits à la liberté d'expression et de religion ou de conviction des femmes qui font le choix de porter ces vêtements. Ce chapitre étudie quelques exemples de pays européens dans lesquels de telles interdictions ont été prononcées ou proposées et examine leurs conséquences sur les droits humains. Il analyse également les motifs avancés par les autorités pour justifier ces interdictions, s'interrogeant sur leur légitimité aux termes du droit international relatif aux droits humains et sur leur caractère indispensable et proportionné pour atteindre les objectifs déclarés.

## 6.1 BELGIQUE

### L'HISTOIRE DE S. ET LES REGLEMENTS LOCAUX

S. porte le niqab depuis 11 ans. Elle a déclaré à Amnesty International : « C'est un choix personnel fondé sur des raisons spirituelles. » En 2009, elle a été arrêtée à deux reprises par la police alors qu'elle accompagnait son enfant à l'école à Etterbeek (région de Bruxelles). Elle pensait que les policiers allaient contrôler son identité, mais au lieu de cela ils lui ont infligé une amende parce qu'elle avait le visage couvert. « Je n'ai jamais refusé de donner mon identité quand on me l'a demandé. À plusieurs reprises, des policiers m'avaient dit que je n'étais pas autorisée à porter le niqab ; une fois, ils m'ont dit que cette tenue était interdite au niveau fédéral, alors que je savais que ce n'était pas vrai. Cependant, je n'avais jamais reçu d'amende auparavant. » Les policiers ont appliqué un règlement municipal interdisant de se dissimuler le visage. S. s'est renseignée auprès de la municipalité où elle habite et a découvert qu'il y existait un règlement similaire, mais qu'il n'était pas appliqué. À la deuxième amende, S. a porté plainte. Le 26 janvier 2011, un tribunal administratif a conclu que le règlement municipal était contraire au droit à la liberté de religion et de conviction et a donc annulé l'amende. Cependant, ce règlement est toujours en vigueur. S. a expliqué à Amnesty International que les arguments avancés pour justifier ce règlement étaient hypocrites et que la volonté de promouvoir l'égalité des genres en imposant une telle interdiction manquait de clairvoyance. « Ni l'argument de la sécurité, ni celui de l'égalité des genres ne justifient cette interdiction. Il n'y a jamais eu aucun problème de sécurité avec des femmes portant le niqab en Belgique. Les droits des femmes doivent être renforcés par la législation. Par exemple, des mesures supplémentaires doivent être prises pour lutter contre la violence domestique. Je ne vois pas comment les autorités peuvent savoir, sans même les avoir consultées, si les femmes qui portent le niqab ont besoin d'être protégées de la violence. » Elle a ajouté que la nouvelle législation fédérale donnerait encore plus de légitimité aux pressions sur les femmes qui portent le voile intégral et contribuerait à justifier l'intolérance à leur égard. S. comprend que certaines personnes puissent être mal à l'aise en la voyant porter le voile intégral. Cependant, elle ne pense pas pour autant que cela justifie une interdiction. « J'ai du mal à comprendre pourquoi les punks se font des piercings sur tout le corps, mais je ne soutiendrais jamais une loi qui leur interdirait de le faire ou manifesterait une quelconque autre forme d'intolérance à leur égard », a-t-elle déclaré.

---

254 Point de vue du commissaire aux droits de l'homme, « Obliger les femmes à porter la burqa est condamnable où que ce soit mais le leur interdire chez nous serait une erreur », 8 mars 2010.



Bien qu'il n'existe aucune statistique officielle, on estime à moins de 300 le nombre de femmes qui portent le voile intégral en Belgique<sup>255</sup>. Il existe par ailleurs une variété de pratiques concernant le port de ce voile : certaines femmes ne le portent que pendant quelques années, d'autres uniquement dans des circonstances particulières<sup>256</sup>. Le 28 avril 2011, la Chambre des Représentants (la chambre basse du Parlement fédéral) a voté en faveur d'une loi fédérale interdisant de se cacher le visage. Cette loi a été adoptée à la quasi-unanimité (une voix contre et deux abstentions). Elle est entrée en vigueur le 23 juillet 2011<sup>257</sup>. Le Parlement avait déjà voté pour cette loi en avril 2010, mais la procédure législative avait été interrompue en raison d'une crise politique qui avait conduit à des élections fédérales anticipées. La première proposition visant à introduire une telle interdiction remonte à 2004 et avait été présentée par le parti politique Vlaams Blok (aujourd'hui Vlaams Belang). Avant l'adoption de cette loi fédérale, des femmes portant le voile intégral avaient parfois reçu des amendes au titre de règlements municipaux interdisant de se cacher le visage. Comme le montre l'exemple de S., certaines autorités municipales n'appliquaient pas ce règlement (comme celles de sa municipalité de résidence), contrairement à d'autres (S. a été verbalisée en vertu du Règlement général de police d'Etterbeek, où son enfant était scolarisé)<sup>258</sup>.

La nouvelle loi fédérale entraîne un amendement du Code pénal et prévoit une amende (de 15 à 25 euros) et/ou une peine d'emprisonnement (de un à sept jours) pour toute personne dissimulant son visage partiellement ou totalement, de telle manière qu'elle ne soit pas identifiable. Elle prévoit une interdiction générale qui s'applique dans tous les lieux publics, à l'exception des situations où le visage est couvert en vertu de règlements visant à protéger la santé ou la sécurité ou à l'occasion de manifestations festives.

Bien que la loi soit formulée en termes neutres, le vocabulaire et les arguments utilisés lors du débat parlementaire qui a précédé son adoption indiquent qu'elle visait le port du voile intégral. En effet, les députées qui ont présenté les trois projets de loi examinés le 18 avril 2011 ont clairement fait le lien, dans leurs discours, entre leurs propositions et le voile intégral. Par exemple, Corinne de Permentier, dont la proposition a été adoptée par l'assemblée plénière, a déclaré que le fait de se dissimuler le visage créait des problèmes de communication et de sécurité publique. Elle a ajouté que les femmes au Koweït et en Afghanistan, « se batt[ai]ent chaque jour pour se débarrasser du poids de la burqa » et qu'il fallait leur envoyer un « message<sup>259</sup> ». Le vocabulaire utilisé lors du débat parlementaire a également transpiré dans le débat public et les médias, qui parlaient couramment de loi sur l'« interdiction de la burqa ».

Les personnes favorables à cette interdiction affirment que le fait de se dissimuler le visage en public pourrait gêner le travail des agents de la force publique dans la lutte contre la criminalité. Or, la législation nationale permet déjà à ces agents de procéder à des contrôles d'identité quand ils soupçonnent une personne d'avoir enfreint la loi ou troublé l'ordre public, ou d'être sur le point de le faire. Toute personne refusant de se soumettre à un tel contrôle peut être retenue pendant un maximum de 12 heures le temps de vérifier son identité<sup>260</sup>. En conséquence, la loi interdisant de se dissimuler le visage ne semble pas nécessaire pour assurer la sécurité. Le Parlement n'a pas consulté la société civile ni demandé l'avis du Conseil d'État avant le vote. En juillet 2011, deux femmes portant le voile intégral ont déposé un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Elles ont aussi demandé la suspension provisoire de la loi en attendant qu'il soit statué sur ce recours. La Cour constitutionnelle a refusé cette suspension au motif que la loi n'entraînait pas pour les plaignantes de préjudice grave difficilement réparable<sup>261</sup>. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), la Cour n'a pas encore rendu son arrêt sur la constitutionnalité de cette loi.

## 6.2 FRANCE

### LA LÉGISLATION RENFORCE L'HOSTILITÉ

M., 20 ans, est née en France et vit en région parisienne. Elle porte le niqab depuis un an. Elle a expliqué à Amnesty International que sa décision de porter le voile intégral relevait d'un choix personnel dans son parcours spirituel, et non nécessairement d'une obligation religieuse. Elle a déclaré avoir été arrêtée à six

255 Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme estime qu'elles sont environ 200. Lors d'une rencontre avec la commission parlementaire française présidée par André Guérin et chargée d'enquêter sur la pratique du port du voile intégral en France, le Centre d'action laïque a parlé de 270 femmes. Voir p. 74 du rapport rédigé par cette commission : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2262.pdf>.

256 Recherches non publiées entreprises par Eva Brems, professeur à l'université de Gand. Entretien avec Eva Brems, Louvain, 22 juin 2011.

257 Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, <http://staatsbladclip.zita.be/moniteur/lois/2011/07/13/loi-2011000424.html>, consulté le 25 janvier 2012.

258 Article 12, <http://www.etterbeek.irisnet.be/Brochures/reglement-general-de-police>, consulté le 31 janvier 2012.

259 Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Leen Dierick, 18 avril 2011, p. 4-5, <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/0219/53K0219004.pdf>, consulté le 25 janvier 2012.

260 Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, article 34.

261 Arrêt n° 148/2011 du 5 octobre 2011,

[http://www.euboco.eu/fr/page6/files/cour\\_constit\\_arret\\_%20niqab\\_05102011.pdf](http://www.euboco.eu/fr/page6/files/cour_constit_arret_%20niqab_05102011.pdf), consulté le 25 janvier 2012.

reprises par la police depuis l'entrée en vigueur, en avril 2011, de l'interdiction générale de dissimuler son visage. La première fois, c'était à la gare. Après un contrôle d'identité, elle a été emmenée au poste de police. Les policiers lui ont demandé pourquoi elle portait le niqab et si elle subissait des pressions de la part de son mari. Ils lui ont fait des remarques déplaisantes et impolies comme « C'est facile de se cacher derrière l'islam » et « Tu fais bien de te cacher le visage ». Quelques jours plus tard, elle a été de nouveau arrêtée et, cette fois, elle a demandé à être contrôlée par une policière. Selon elle, le policier a refusé, lui a tordu le bras et l'a poussée dans le véhicule de police. Elle a dit à Amnesty International être restée une demi-heure au poste de police. En sortant, elle s'est rendue à l'hôpital, où les médecins ont établi un certificat attestant d'un hématome sur son bras. Elle a semble-t-il tenté de porter plainte contre le policier mais la police municipale de sa ville de résidence a systématiquement refusé de prendre sa plainte. La troisième fois, elle a été interrogée par la police devant un tribunal qui examinait le cas de deux autres femmes portant le niqab. Les autres fois, elle n'a pas été emmenée au poste. Pour l'instant, elle n'a pas été inculpée ni convoquée au tribunal.

M. trouve que, depuis l'adoption de la loi, les gens témoignent une plus grande hostilité à l'égard des femmes qui portent le voile intégral. Elle a raconté à Amnesty International qu'elle était souvent agressée verbalement quand elle était seule dans la rue et qu'elle s'était parfois fait cracher dessus. « Cette loi isole les femmes qui portent le voile intégral. J'essaie chaque fois que possible de me faire accompagner d'un homme. »

Selon une enquête menée par le ministère de l'Intérieur, 1 900 femmes en France portent le niqab et aucune ne porte la burqa<sup>262</sup>. Un quart de celles qui portent le niqab sont des femmes converties à l'islam et les deux tiers ont la nationalité française. Des recherches menées par l'Open Society Institute ont montré que le port du voile intégral n'était pas une pratique homogène. Certaines femmes ne le portent que pour certaines occasions ou pendant une durée limitée. Les chercheurs ont aussi constaté que, contrairement à ce que l'on pense généralement, les femmes qui portent le voile intégral ne s'isolent pas nécessairement et n'ont pas un sentiment de rejet à l'égard de la société française<sup>263</sup>.

En juin 2009, l'Assemblée nationale (la chambre basse du Parlement français) a créé une Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national. Cette mission a conclu que cette pratique était marginale ; la plupart des musulmans et des représentants d'organisations de la société civile interrogés ne la considéraient pas comme un devoir religieux. La mission a reconnu que certaines femmes choisissaient librement de porter le voile intégral, mais a souligné que certaines pouvaient subir des pressions de leur entourage les incitant à se conformer à des pratiques perçues comme des normes ou des obligations religieuses<sup>264</sup>.

La loi française est entrée en vigueur le 11 avril 2011<sup>265</sup>. Elle interdit, dans l'espace public, toute tenue destinée à dissimuler le visage. Son champ d'application est très large puisque l'interdiction s'applique à tous les lieux publics. Le voile intégral ne peut être porté qu'au domicile, dans un véhicule privé ou dans un lieu de culte<sup>266</sup>. D'autres exceptions existent. Il s'agit notamment des cas où le visage est dissimulé en vertu de réglementations existantes en matière de sécurité ou de santé, ou dans le cadre de festivités publiques. Les contrevenants sont passibles d'une amende et/ou d'un stage de citoyenneté. La peine est décidée au cas par cas par le tribunal<sup>267</sup>. En 2009, la France avait déjà adopté une nouvelle législation interdisant de se dissimuler le visage dans des manifestations sur la voie publique, afin de permettre l'identification et la poursuite des émeutiers cagoulés<sup>268</sup>. Par ailleurs, comme en Belgique, la législation nationale prévoyait déjà la possibilité pour les agents de la force

---

262 Assemblée nationale, « Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national », <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2262.pdf>, janvier 2010, p. 28.

263 Open Society Foundation, « Un voile sur les réalités. 32 musulmanes de France expliquent pourquoi elles portent le voile intégral », 2011, p. 12-13, [http://www.soros.org/initiatives/home/articles\\_publications/publications/unveiling-the-truth-20110411/aa-unveiling-the-truth-french-20110411.pdf](http://www.soros.org/initiatives/home/articles_publications/publications/unveiling-the-truth-20110411/aa-unveiling-the-truth-french-20110411.pdf), consulté le 25 janvier 2012.

264 Rapport de la mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national, op. cit., chapitre II-A-3 : « Une soumission dans un contexte marqué par des situations de contraintes voire de violences », p. 50.

265 Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>, consulté le 26 janvier 2012.

266 Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, article I-1-b : La définition de l'espace public, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023654701>, consulté le 26 janvier 2012. Le Conseil constitutionnel a rendu un avis sur le projet de loi avant son adoption. Il l'a jugé conforme à la Constitution sous réserve que l'interdiction ne soit pas appliquée dans les lieux de culte ouverts au public, décision 2010-613 du 7 octobre 2010.

267 Voir la circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192, op. cit.

268 Le décret 2009-724 du 19 juin 2009 introduit dans le Code pénal l'article R645-14.

publique de procéder à des contrôles d'identité<sup>269</sup>, et rien n'indique que ces lois étaient insuffisantes pour répondre aux menaces que la dissimulation du visage pourrait faire peser sur la sécurité publique. En conséquence, la loi de 2011 ne semble pas nécessaire pour assurer la sécurité.

La Loi n° 2010-1192 ajoute également au Code pénal une disposition visant à punir le fait de contraindre une femme à se couvrir le visage<sup>270</sup>. Or, en juillet 2010, la France avait adopté une nouvelle loi destinée à combattre la violence contre les femmes, y compris la violence psychologique, le harcèlement et le mariage forcé<sup>271</sup>. L'égalité entre les hommes et les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination liées au genre seraient mieux servies par une meilleure application de la législation existante que par l'interdiction générale de certaines tenues vestimentaires, qui risque d'ostraciser encore plus les femmes issues de minorités ethniques et religieuses. Le 3 janvier 2012, dans une interview au journal *Le Monde*, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, a déclaré que, depuis l'entrée en vigueur de la loi, 237 verbalisations avaient été signalées et six personnes avaient été condamnées à une amende par un tribunal administratif<sup>272</sup>.

### 6.3 PAYS-BAS

#### **UNE INTERDICTION GÉNÉRALE ISOLERAIT LES FEMMES VOILÉES**

S., 27 ans, dont la famille est originaire du Pakistan, est née aux Pays-Bas. Elle porte le niqab depuis neuf ans. Elle estime que les règles limitant le port du voile intégral sont justifiées dans certains domaines, par exemple l'enseignement. Elle a déclaré à Amnesty International que, de son point de vue, une enseignante ne devrait pas se couvrir le visage compte tenu de l'importance des expressions du visage pour communiquer dans l'exercice de cette profession. C'est pourquoi elle trouve justifié que les écoles puissent interdire le port du voile intégral aux enseignantes. Elle pense en revanche qu'une interdiction générale ne conduirait qu'à isoler les femmes voilées, qui sont déjà en butte à l'intolérance dans les lieux publics. S. a expliqué à Amnesty International : « C'est déjà presque impossible pour une femme portant le voile intégral de trouver du travail ; une interdiction générale aboutirait à leur exclusion définitive du marché du travail. »

S. avait envisagé de postuler pour un poste à temps partiel dans le centre d'appel où travaille sa sœur, qui ne porte pas le niqab, mais elle y a renoncé en apprenant l'existence d'un règlement intérieur interdisant aux employés de se dissimuler le visage. « Je ne comprends toujours pas les raisons de cette interdiction, puisque dans ce cas aucun problème de communication visuelle ne peut être invoqué. Une interdiction globale de se couvrir le visage aboutirait à la généralisation de cette règle, que le poste en question l'exige ou non », a-t-elle souligné.

S. a raconté à Amnesty International qu'elle était souvent insultée dans la rue et qu'elle se sentait mal à l'aise quand elle marchait seule en ville. Elle demande parfois à son père ou à un autre membre de sa famille de l'accompagner. Après l'annonce par le gouvernement de son intention d'interdire la dissimulation du visage, quelqu'un lui a crié : « 380 euros d'amende ! ». À plusieurs reprises, on lui a dit de retourner dans son pays : « Je ne comprends pas bien ce que ça veut dire puisque je suis néerlandaise et je suis née aux Pays-Bas. » Une fois, dans la salle d'attente d'un médecin, elle a entendu deux femmes faire des commentaires sur son voile. Quand elle leur a dit qu'elle comprenait le néerlandais, elles ont répondu avec agressivité : « Découvrez votre visage ou retournez dans votre pays. »

Plusieurs initiatives visant à restreindre le port du voile intégral ont déjà été débattues. En 2005, une majorité de députés néerlandais a voté en faveur d'une résolution destinée à interdire la burqa dans l'espace public, présentée par Geert Wilders, alors indépendant et aujourd'hui dirigeant du Parti pour la liberté (PVV)<sup>273</sup>. En août 2006, une commission d'experts consultative créée par le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a conclu qu'une interdiction générale poserait beaucoup de problèmes<sup>274</sup>. En 2008, le gouvernement a voulu proposer une loi interdisant le port du voile intégral dans les établissements scolaires, mais finalement il ne l'a pas fait<sup>275</sup>.

---

269 Article 78.2 du Code de procédure pénale.

270 Article 225-4-10 du Code pénal.

271 Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022454032&dateTexte=&categorieLien=id>, consulté le 26 janvier 2012.

272 « L'Islam ne doit pas être un sujet d'empoignades en 2012 », *Le Monde*, 3 janvier 2011.

273 Résolution Wilders du 10 octobre 2005, Het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden, Kamerstukken II 2005/2006, 29 754, n° 41.

274 Overwegingen bij een boerka verbod: zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op, gezichtsbedekkende kleding, La Haye, 3 novembre 2006.

275 Lettre des ministres de l'Intérieur, de la Justice, de l'Éducation et du Logement, des Communautés et de l'Intégration, 8 février 2008, documents parlementaires II 2007/08 31 200 VII, n° 48, p. 7.

L'accord parlementaire de soutien entre le PVV et l'actuelle coalition gouvernementale (composée du Parti populaire pour la liberté [VVD] et de l'Appel chrétien-démocrate [CDA]), conclu en septembre 2010, comprenait un engagement à « interdire dans les lieux publics la burqa et les autres tenues dissimulant le visage<sup>276</sup> ».

Le 16 septembre 2011, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a annoncé qu'un projet de loi interdisant de se couvrir le visage avait été approuvé par le conseil des ministres hebdomadaire. Le 6 février 2012, ce projet de loi a été rendu public et transmis au Parlement<sup>277</sup> après son examen par le Conseil d'État, qui a émis des doutes sur la nécessité d'une telle loi<sup>278</sup>. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), le débat à la Chambre des députés n'est pas encore programmé.

Ce projet de loi a un champ d'application très large et vise à interdire de façon générale la dissimulation du visage dans tous les lieux publics, par exemple dans les transports en commun et tous les bâtiments ouverts au public. Quelques exceptions sont prévues, notamment lorsque le visage est couvert pour des raisons de santé ou de sécurité, ou en réponse à des obligations liées à une activité ou un sport spécifiques, lors d'événements particuliers comme Noël ou le carnaval, et dans les lieux de culte.

Le gouvernement a affirmé que cette interdiction garantirait l'ordre social aux Pays-Bas et que le fait de se dissimuler le visage constituait un obstacle à la libre communication et à la participation sociale. Bien que la législation nationale existante sur les contrôles d'identité impose à toute personne âgée de plus de 14 ans de présenter une pièce d'identité et de se rendre identifiable à tout agent de la force publique qui en fait la demande<sup>279</sup>, le gouvernement maintient que le fait de se dissimuler le visage pourrait constituer une menace pour la sécurité.

Il n'existe aucune statistique officielle sur le port du voile intégral aux Pays-Bas mais, selon des recherches universitaires menées en 2009, cette pratique ne concernerait pas plus de 400 femmes<sup>280</sup>. En vertu du droit relatif aux droits humains, la volonté de favoriser la participation sociale et de promouvoir l'égalité pourrait être un motif légitime de restreindre les droits à la liberté d'expression et de religion. Cependant, on peut s'inquiéter ici du manque visible d'attention porté par le gouvernement aux effets négatifs possibles d'une telle interdiction, qui pourrait aboutir à un isolement accru des femmes portant le voile intégral (comme dans le cas de S., décrit ci-dessus), remettant en cause la proportionnalité d'une telle mesure.

## 6.4 ESPAGNE

D'après les informations recueillies par Amnesty International<sup>281</sup>, 15 municipalités de Catalogne et trois dans d'autres régions (une à Majorque, une dans la Communauté de Madrid et une à Malaga) ont lancé des démarches visant à interdire le port du voile intégral dans les bâtiments municipaux et certains lieux comme les marchés couverts, les piscines et les bibliothèques. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), ces démarches ont abouti dans au moins cinq municipalités catalanes (Lleida, Vendrell, Mollet del Vallès, Cervera et Castelló d'Empúries) ainsi qu'à Galapagar (Communauté de Madrid).

Le Parlement catalan a rejeté à deux reprises des tentatives d'introduire une interdiction du port du voile intégral dans les lieux publics<sup>282</sup>. Selon la Direction générale de l'immigration du gouvernement autonome de Catalogne, une telle interdiction ne constituerait pas une violation du droit à la liberté de religion ou de conviction car elle pourrait être justifiée par des motifs liés à la sécurité publique et à l'égalité des genres. En août 2011, le gouvernement catalan a annoncé que le port du voile intégral serait réglementé dans le cadre de la Loi catalane sur les droits et devoirs des citoyens, en cours de rédaction au ministère catalan de l'Intérieur.

La législation espagnole fixe déjà clairement les conditions dans lesquelles les agents de la force publique peuvent procéder à des contrôles d'identité dans l'espace public afin de protéger la sécurité<sup>283</sup>. À la connaissance d'Amnesty International, aucune femme portant le voile intégral n'a jamais refusé de faire connaître son identité ni constitué une menace pour la sécurité publique.

Selon certains représentants des autorités municipales et autonomes qu'Amnesty International a rencontrés, l'interdiction du port du voile intégral est nécessaire pour garantir l'égalité des genres, qui comprend également la nécessité de combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Or, l'Espagne dispose déjà d'une loi

---

276 Accord de soutien parlementaire VVD-PVV-CDA, 30 septembre 2010, chapitre sur l'intégration, p. 11.

277 Wetsvoorstel algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/06/wetsvoorstel-algemeen-verbod-op-gelaatsbedekkende-kleding.html>, consulté le 10 février 2012.

278 Avis W04.11.0379/I du 28 novembre 2011, [http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken\\_in\\_adviezen/zoekresultaat/?advicepub\\_id=10095](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken_in_adviezen/zoekresultaat/?advicepub_id=10095) (en néerlandais), consulté le 10 février 2012.

279 Loi relative à l'obligation de faire connaître son identité (Wet op de identificatieplicht), article 2.

280 Annelies Moors, "The Dutch and the veil: the politics of discomfort", *Social Anthropology*, 2009, p. 393-408.

281 Au 26 janvier 2012.

282 Deux motions présentées par le Parti populaire ont été rejetées le 1<sup>er</sup> juillet 2010 par l'assemblée plénière et le 5 avril 2011 par la Commission du Parlement catalan sur le bien-être et l'immigration. À l'inverse, le Sénat espagnol a adopté deux motions les 23 juin (662/000121) et 7 juillet 2010 (662/000126) demandant au gouvernement espagnol de prendre des mesures législatives pour réglementer le port de tenues couvrant le visage.

283 Article 20 de la Loi n° 1/1992 du 21 février sur la protection de la sécurité civile.

contre la violence domestique. La loi n° 1/2004 contre la violence liée au genre, entrée en vigueur en 2005, contient une définition de la violence qui comprend les actes physiques et psychologiques ainsi que toute forme de contrainte<sup>284</sup>. L'égalité des genres et la lutte contre toutes les formes de discrimination liées au genre seraient mieux servies par une meilleure application de la législation existante que par l'interdiction générale de certaines tenues vestimentaires, qui risque d'ostraciser encore plus les femmes issues de minorités ethniques et religieuses<sup>285</sup>.

## EXEMPLES D'INTERDICTIONS LOCALES

### Lleida

Le 8 octobre 2010, la municipalité de Lleida a adopté un amendement au Règlement municipal sur la responsabilité citoyenne et le vivre ensemble qui interdit le port de toute tenue pouvant gêner l'identification des personnes dans les bâtiments et établissements ouverts au public<sup>286</sup>. Les instructions sur l'application de cette interdiction, adoptées le même jour, contiennent notamment une liste des lieux pouvant être concernés par l'interdiction<sup>287</sup>. Cet amendement est entré en vigueur le 9 décembre 2010. Les contrevenants s'exposent à une amende pouvant aller jusqu'à 600 euros<sup>288</sup>.

Un conseiller municipal a déclaré à Amnesty International que le port du voile intégral dans la ville était lié à la présence croissante de groupes musulmans conservateurs ; selon la municipalité, l'interdiction du voile intégral pourrait aider à combattre le fondamentalisme religieux. Cependant, la municipalité a reconnu que l'on manquait de statistiques sur le nombre de femmes portant ce type de voile et qu'aucune consultation spécifique n'avait été entreprise auprès de ces femmes.

Un groupe musulman local, l'Association Watani pour la liberté et la justice, a formé un recours contre cette interdiction devant la Haute Cour de justice de Catalogne. En janvier 2011, le tribunal a suspendu l'interdiction à titre provisoire, reconnaissant que cette suspension ne mettrait pas en péril la sécurité ni l'ordre public<sup>289</sup>. Le 7 juin 2011, la Cour a conclu que la municipalité était compétente pour légiférer sur ce point et que la restriction était justifiée. L'arrêt rendu disposait : « Dans notre culture occidentale, le fait de se couvrir le visage dans les activités quotidiennes trouble l'ordre public car il implique la dissimulation d'un élément d'identification important qui est le visage<sup>290</sup>. » À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), un appel est en cours devant la Cour suprême, qui s'est déclarée compétente pour l'examiner en octobre 2011.

### El Vendrell

Le 14 mars 2011, la municipalité d'El Vendrell a adopté un nouveau Règlement sur la responsabilité citoyenne et le vivre ensemble, qui comprend une interdiction d'entrer dans des bâtiments municipaux avec une tenue couvrant totalement ou partiellement le visage et rendant l'identification difficile<sup>291</sup>. Le Programme pour la Catalogne (parti qui compte cinq représentants au conseil municipal de cette ville) était favorable à une interdiction spécifique de la burqa et du niqab dans tous les lieux publics et a donc voté contre. Tous les autres partis ont voté pour.

Un conseiller municipal a déclaré à Amnesty International que les musulmans étaient considérés comme l'un des groupes les plus éloignés des valeurs de la culture occidentale. Il a souligné, cependant, que cela ne

---

284 Loi organique n° 1/2004 du 28 décembre sur les mesures de protection intégrale contre la violence liée au genre, article 1, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo1-2004.tp.html#a1](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo1-2004.tp.html#a1) (en espagnol), consulté le 26 janvier 2012. Il existe aussi une loi contre la violence à l'égard des femmes au niveau catalan : la Loi n° 5/2008 du 24 avril sur le droit des femmes d'éradiquer la violence sexiste comprend une définition assez large de la violence, qui comprend les violences psychologiques et la contrainte (article 3), [http://www20.gencat.cat/docs/icdones/temes/docs/llei\\_violencia\\_angles.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/icdones/temes/docs/llei_violencia_angles.pdf) (en anglais), consulté le 26 janvier 2012.

285 Amnesty International Espagne, *Obstinada Realidad, Derechos Pendientes. Tres años de la ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/OBSTINADA%20REALIDAD,%20DERECHOS%20PENDIENTES%20TRES%20A%C3%91OS%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MEDIDAS%20DE%20PROTECCI%C3%93N%20INTEGRAL%20CONTRA%20LA%20VIOLENCIA%20DE%20G%C3%89NERO?CMD=VEROBJ&MLKOB=26649310606>, consulté le 26 janvier 2012.

286 Articles 26.2, 27.0 et 102.25 du Règlement, [https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document\\_476.pdf](https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document_476.pdf) (en catalan), consulté le 26 janvier 2012.

287 Instruction n° 1, [https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document\\_477.pdf](https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document_477.pdf) (en catalan), consulté le 26 janvier 2012.

288 Articles 102.25 et 106.A du Règlement.

289 Haute Cour de justice de Catalogne, recours en protection n° 394/2010, 12 janvier 2011.

290 Arrêt n° 489 du 7 juin 2011, Haute Cour de Catalogne, recours n° 394/2010,

<http://www.itinerainiversitas.org/pdf/ID-jul-ago11-STSJ-de-Catalunya-de-7-de-junio-de-2011-Velo-islamico-en-espacios-publicos.pdf> (en espagnol), consulté le 26 janvier 2012.

291 Article 56.4 du Règlement.

justifiait pas l'exclusion socio-économique dont ils faisaient l'objet. Il n'existe aucune statistique sur le nombre et la situation des femmes musulmanes portant le voile intégral dans cette ville.

## 6.5 SUISSE

En 2009, le gouvernement fédéral a exclu de légiférer sur le port du voile intégral en Suisse. À l'époque, cette pratique était considérée comme très marginale et ne suscitait pas d'inquiétude particulière<sup>292</sup>.

En mars 2011, le Conseil des États a rejeté une initiative présentée par le canton d'Argovie, qui appelait l'Assemblée fédérale à élaborer les bases légales visant à interdire le port de vêtements couvrant l'intégralité ou une grande partie du visage dans l'espace public. Le Conseil des États a jugé inutile l'adoption d'une telle législation et a souligné les effets négatifs qu'elle risquerait d'avoir sur le secteur du tourisme suisse<sup>293</sup>.

Le 29 septembre 2011, le Conseil national (l'autre chambre du Parlement suisse) a voté en faveur d'une proposition visant à interdire la dissimulation du visage dans les transports en commun et les bâtiments publics. Cette initiative est actuellement examinée par le Conseil des États<sup>294</sup>.

D'après un sondage d'opinion réalisé par le journal *SontagsBlick* en 2010, une majorité de Suisses est favorable à l'interdiction du voile intégral<sup>295</sup>.

Dans le canton du Tessin a été lancée une initiative populaire visant à ajouter à la Constitution cantonale un nouvel article interdisant la dissimulation du visage dans tous les lieux publics à l'exception des lieux de culte<sup>296</sup>.

Le 31 mai 2011, les autorités cantonales ont reconnu que les partisans de cette initiative avaient recueilli 11 767 signatures<sup>297</sup>. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), l'initiative est en cours d'examen par le Parlement cantonal. Le délégué cantonal à l'intégration des étrangers a déclaré à Amnesty International qu'il n'existait aucune statistique ni étude sur le port du voile intégral dans le canton du Tessin.

## 6.6 AUTRES PAYS

### ITALIE

Le 19 octobre 2011, la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés a accordé son soutien à un projet de loi visant à interdire le port de tout type de voile intégral, comme la burqa et le niqab. Ce projet de loi élargit le champ d'application de la loi de 1975<sup>298</sup> et prévoit une amende de 1 000 à 2 000 euros pour les femmes qui porteraient le voile intégral dans l'espace public ou des lieux ouverts au public. En outre, le fait de contraindre quelqu'un à se dissimuler le visage serait passible d'un maximum de 30 000 euros d'amende et de 12 mois d'emprisonnement<sup>299</sup>. À l'heure où nous rédigeons ce rapport (février 2012), ce projet de loi est encore en attente d'examen par la Chambre des députés.

---

292 Réponse du Conseil national à l'interpellation n° 09.4308 : Port du voile et intégration, [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20094308](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20094308), consulté le 26 janvier 2012.

293 [http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20100333](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20100333), consulté le 26 janvier 2012.

294 Si elle était adoptée, cette initiative ajouterait un nouvel article à la Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ; motion n° 10.3173 « Bas les masques ! », présentée par le député Oskar Freysinger, UDC, [http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20103173](http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103173), consulté le 26 janvier 2012.

295 Sondage réalisé par le journal *SontagsBlick* en mai 2010 ; 57,6 % des personnes interrogées se sont déclarées favorables à une telle interdiction, <http://www.news24.com/World/News/Swiss-want-to-ban-burqa-20100523>.

296 Initiative populaire visant à interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et les lieux ouverts au public, [http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/DIRITTIPOLITICI/Iniziativa\\_e\\_referendum/Documenti/Iniziativa\\_vietare\\_dis\\_simulazione\\_viso\\_nei\\_luoghi\\_pubblici\\_Formulario.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/DIRITTIPOLITICI/Iniziativa_e_referendum/Documenti/Iniziativa_vietare_dis_simulazione_viso_nei_luoghi_pubblici_Formulario.pdf) (en italien), consulté le 31 janvier 2012.

297 En vertu de la Constitution cantonale, il faut 10 000 signatures pour déposer une initiative populaire visant à amender partiellement la Constitution (article 85). Le Parlement détermine ensuite si l'initiative est recevable en évaluant sa conformité aux normes juridiques les plus hautes (*diritto superiore*, article 86). Voir [http://www3.ti.ch/CAN/fu/2011/FU\\_044.pdf#page=2](http://www3.ti.ch/CAN/fu/2011/FU_044.pdf#page=2) (en italien), consulté le 31 janvier 2012.

298 Loi du 22 mai 1975, n° 152, article 5. : "È vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino. Il contravventore e' punito con l'arresto da uno a due anni e con l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro (1). Per la contravvenzione di cui al presente articolo è facoltativo l'arresto in flagranza (2) (3)."

299 Ce projet de loi propose d'ajouter un nouvel article au Code pénal (l'article 612 ter) qui punirait le fait de contraindre quelqu'un à se dissimuler le visage, [http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc\\_viewer\\_full?url=http%3A/www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apriTeIecomando\\_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0053740&back\\_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D627%26leg%3D16%26tab%3D2](http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTeIecomando_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0053740&back_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D627%26leg%3D16%26tab%3D2) (en italien), consulté le 5 mars 2012.

D'après le député Souad Sbai, que la Commission a nommé rapporteur de ce projet de loi, cette nouvelle législation pourrait « protéger les femmes sans droits qui sont contraintes à l'isolement ».

Hamza Roberto Piccardo, porte-parole de l'Union des communautés islamiques, a fait remarquer que cette loi n'était pas nécessaire car les femmes portant le niqab n'étaient même pas une centaine en Italie et que la législation ne ferait que renforcer les préjugés à l'égard des musulmans.

## 6.7 CONCLUSION

Les femmes doivent pouvoir s'habiller comme elles le souhaitent. Celles qui veulent exprimer leur origine religieuse, culturelle ou traditionnelle en choisissant librement de porter des tenues particulières doivent avoir la possibilité de le faire. Les États ne peuvent les priver de cette possibilité – et donc restreindre leurs droits à la liberté d'expression et de religion ou de conviction – que dans un but légitime et à condition que les mesures mises en place soient proportionnées et nécessaires à la réalisation du but recherché. Pour évaluer la légitimité de telle ou telle restriction, il convient de toujours examiner la question avec soin, au cas par cas, en se référant à des faits démontrables et non à des présomptions, des spéculations ou des préjugés.

Un État ne peut pas limiter le port du voile intégral uniquement parce que cette pratique déplaît à une partie de sa population. Quelques restrictions précisément définies sont légitimes : il est par exemple impératif de montrer son visage dans certains lieux manifestement à haut risque, ou lors de contrôles d'identité nécessaires. Toutefois, en l'absence de tout lien tangible entre menace à l'ordre public et port du voile intégral, l'argument de la sécurité ne saurait être invoqué pour justifier une interdiction générale, qui entraînerait une violation des droits à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction. Comme nous l'avons montré plus haut, dans des pays comme la Belgique, l'Espagne, la France ou les Pays-Bas, le droit interne autorise d'ores et déjà les agents de la force publique à procéder à un contrôle d'identité lorsqu'il existe un motif légitime de croire qu'une personne représente une menace pour l'ordre public.

Pour autant que les normes sociales ou religieuses qui prescrivent des codes vestimentaires reflètent une discrimination envers les femmes, il en découle pour l'État une obligation positive de prendre des mesures afin d'empêcher cette discrimination. Ces mesures doivent s'attacher à combattre la discrimination elle-même et ses causes profondes, et non uniquement ses symptômes ; elles ne doivent en aucun cas déboucher sur des restrictions imposées aux femmes qui exercent librement leur droit à la liberté d'expression.

Certaines personnes plaident en faveur de l'interdiction totale du voile intégral en soutenant que cette mesure est nécessaire pour garantir l'égalité entre hommes et femmes et pour protéger les femmes contre tout risque d'être contraintes de porter ce voile ou de subir des pressions en ce sens. Les États ont effectivement l'obligation de défendre l'égalité des genres et de veiller à ce que toutes et tous puissent exercer sans entrave leur droit à la liberté d'expression et d'autres droits humains, comme les droits au travail et à l'éducation et le droit de circuler librement. Ils doivent donc prendre des mesures pour protéger les femmes de toute pression ou contrainte visant à leur faire porter le voile intégral contre leur gré. En cas de recours à la violence ou à des menaces pour forcer les femmes à se vêtir d'une certaine façon, il incombe à l'État d'intervenir dans chaque cas individuel en s'appuyant sur le droit de la famille ou le droit pénal. Il doit le faire en adoptant des lois exhaustives destinées à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, en favorisant les actions de sensibilisation pour que les femmes soient mieux informées de leurs droits, et en mettant en place des mécanismes de recours. Cependant, les autorités publiques avec lesquelles Amnesty International s'est entretenue ont été incapables de lui fournir des données précises sur le nombre de femmes portant le voile intégral dans leur pays, région ou ville et de lui indiquer dans quelle mesure cette pratique résultait d'une contrainte.

Les femmes appartenant à des minorités ethniques et religieuses sont confrontées à différentes formes d'inégalités en Europe ; elles sont notamment moins nombreuses à avoir un emploi, moins bien payées et moins instruites. Il est nécessaire de lutter contre toutes ces inégalités. Amnesty International déplore que, ces dernières années, les États se soient tant focalisés sur le port du voile intégral, comme si cette pratique représentait l'inégalité la plus répandue et la plus manifeste que les femmes doivent affronter.

L'organisation craint en outre que les débats sur le voile intégral, souvent très largement couverts par les médias, n'aient contribué à l'hostilité croissante à l'égard des femmes qui portent ce type de tenues vestimentaires, comme l'ont expliqué certaines des femmes interrogées dans le cadre de ces recherches. Elle craint également que ce climat d'hostilité, associé aux interdictions qui ont été adoptées, n'aboutisse à l'isolement de ces femmes, qui risquent une amende ou des agressions verbales uniquement parce qu'elles souhaitent aller faire des courses ou marcher dans la rue avec le visage couvert.

## 7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Ce rapport met en avant plusieurs exemples de discrimination dont sont victimes les musulmans en Europe dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Il décrit aussi des situations dans lesquelles les droits des musulmans à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression font l'objet de restrictions qui ne peuvent être justifiées aux termes du droit international relatif aux droits humains.

Amnesty International s'inquiète du manque d'application de la législation contre la discrimination dans plusieurs pays d'Europe, ainsi que de l'inaction des institutions européennes face à ce problème. Les musulmans sont victimes de discrimination à l'embauche pour des motifs liés à la religion ou aux convictions même dans des pays où cette discrimination est interdite par le droit national. Comme le montre ce rapport, les différences de traitement appliquées par les employeurs pour ces motifs sont nombreuses et s'appuient sur des justifications qui ne sont pas conformes aux normes internationales antidiscriminatoires. Malheureusement, les autorités publiques n'ont pas mis en place des mécanismes efficaces pour empêcher les employeurs privés de pratiquer une telle discrimination. En outre, certains États ont adopté des interdictions totales du port de signes et de vêtements religieux et culturels dans la fonction publique au nom d'objectifs qui n'ont aucune légitimité dans le droit international, comme le respect de la neutralité et de la laïcité.

Le port de signes et de vêtements religieux ou culturels est parfois aussi restreint dans l'éducation, ce qui constitue une violation des droits des élèves musulmans à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression. Certains États ont adopté des interdictions totales dans l'enseignement public sans prouver qu'elles étaient nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un but légitime. Dans d'autres cas, les États n'ont rien fait pour garantir que les restrictions adoptées par la direction de certains établissements d'enseignement soient conformes aux normes antidiscriminatoires ni que les différences de traitement appliquées par les écoles confessionnelles pour des motifs liés à la religion ou aux convictions soient proportionnées et limitées au strict nécessaire pour la préservation de leurs valeurs religieuses ou philosophiques.

Par ailleurs, des restrictions sur la création de lieux de culte limitent l'exercice du droit à la liberté de religion ou de conviction dans des pays et des régions comme la Suisse et la Catalogne (Espagne). Dernier point, et non le moindre, certains gouvernements européens ont adopté des lois interdisant totalement le port du voile intégral, souvent sans s'appuyer sur des données fiables ni consulter les femmes concernées.

Amnesty International fait les recommandations suivantes :

**Tous les gouvernements doivent :**

- mettre en place un organisme national en charge de l'égalité qui ait pour tâche de surveiller l'application de la législation antidiscriminatoire, de recueillir les plaintes individuelles et d'aider les victimes, notamment en leur apportant des informations sur les mécanismes informels de médiation et une assistance judiciaire dans les affaires portées devant la justice. Cet organisme devra être en mesure d'adresser des recommandations aux autorités publiques et aux acteurs privés sur les questions relatives à la discrimination et travailler en consultation avec les responsables politiques à l'élaboration de politiques de lutte contre la discrimination liée à la religion ou aux convictions dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, etc. Il devra disposer de moyens suffisants pour mener à bien sa mission ;
- surveiller la discrimination liée à la religion ou aux convictions ainsi que ses conséquences sur les musulmans et les autres groupes religieux, en portant une attention particulière aux discriminations multiples qui touchent plus spécifiquement les femmes et les jeunes filles musulmanes. Les États doivent notamment recueillir des données ventilées par appartenance ethnique, religion et genre, et entreprendre des enquêtes d'opinion, des études et des recherches sur la perception et l'expérience de la discrimination, afin d'être guidés dans l'élaboration des politiques et des lois destinées à la combattre ;
- veiller à ce que le droit national prévoie le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination traitées par les tribunaux administratifs et civils. Cela signifie que, si le plaignant a établi des faits laissant présumer l'existence d'une discrimination, ce doit être à la partie adverse de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination ;
- ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et instaurer ainsi une interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans l'application de tous les droits juridiquement reconnus.

Amnesty International adresse aussi les recommandations générales ci-dessous aux gouvernements suivants :

**Le gouvernement suisse doit :**

- suivre les recommandations des organes internationaux de suivi des traités relatifs aux droits humains en adoptant une loi antidiscriminatoire qui interdise toute forme de discrimination dans différents domaines, dont l'emploi, qui instaure le partage de la charge de la preuve et qui crée un organisme en charge de l'égalité pour assurer le suivi de la législation nationale en termes de lutte contre la discrimination.

**Le gouvernement néerlandais doit :**

- prendre des mesures pour assurer le suivi et la collecte de données sur toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination liée à la religion ou aux convictions, à l'appartenance ethnique et au genre, ainsi que sur la combinaison de ces différents motifs de discrimination ; dans ce but, renforcer le soutien à des projets existants (comme Monitor Rassendiscriminatie) et mener des actions pour sensibiliser les minorités ethniques et religieuses aux mécanismes de recours disponibles en cas de discrimination.

**Le gouvernement espagnol doit :**

- adopter une loi antidiscriminatoire exhaustive afin de combattre toutes les formes de discrimination dans l'ensemble des domaines qui ne sont pas couverts par la législation actuelle. L'organisme espagnol chargé de l'égalité doit disposer de moyens suffisants pour pouvoir recueillir les plaintes sur toutes les formes de



discrimination et aider les victimes. Le gouvernement doit aussi renforcer la collecte d'informations sur la discrimination à l'égard des musulmans et veiller à ce que ces derniers soient mieux informés des mécanismes de recours disponibles.

**Le gouvernement français doit :**

- combler les lacunes dans sa législation contre la discrimination afin qu'elle offre une protection contre toutes les formes de discrimination dans tous les domaines, y compris la discrimination liée à la religion ou aux convictions dans le domaine de l'éducation.

Outre les recommandations générales ci-dessus, Amnesty International formule les recommandations suivantes sur des thèmes plus précis abordés dans ce rapport :

## 7.1 DISCRIMINATION DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI

L'Union européenne doit veiller à ce que les lois européennes contre la discrimination soient appliquées, interprétées et élaborées dans le respect du droit international relatif aux droits humains. Amnesty International fait les recommandations suivantes :

**La Commission européenne doit :**

- veiller à ce que les États membres transposent et appliquent la directive n° 2000/78/EC (Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail) dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. En particulier, les différences de traitement fondées sur la religion ou les convictions doivent s'appuyer sur des motifs objectifs et raisonnables, et il convient d'interpréter strictement la notion d'« exigence professionnelle essentielle et déterminante » et de limiter son utilisation en fonction de la nature du poste et des tâches demandées ;
- ouvrir une procédure pour violation des obligations, aux termes de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, contre les États membres qui n'appliquent pas correctement la législation antidiscriminatoire de l'UE, comme la Belgique, la France et les Pays-Bas dans les exemples fournis dans ce rapport. Pour les raisons expliquées dans le corps du rapport, et conformément aux normes internationales relatives aux droits humains, la Commission européenne ne doit pas considérer le respect de la neutralité, la volonté de plaire aux clients ou la promotion d'une certaine image de l'entreprise comme des exigences professionnelles déterminantes justifiant des différences de traitement fondées sur la religion, les convictions ou tout autre motif dans le domaine de l'emploi ;
- compte tenu de l'importance du principe d'égalité entre les hommes et les femmes inscrit à l'article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des conséquences spécifiques de la discrimination multiple sur les femmes (reconnues au paragraphe 3 du préambule de la directive n° 78/2000/EC), surveiller les répercussions de la discrimination sur les femmes issues de minorités ethniques et religieuses dans le domaine de l'emploi, notamment en lien avec le port de signes et de vêtements religieux ou culturels ; le cas échéant, s'appuyer sur les conclusions de ce processus de suivi pour élaborer et promouvoir des propositions destinées à combattre les formes multiples de discrimination ;
- poursuivre la procédure pour non-respect des obligations (2006-2444) engagée à l'encontre des Pays-Bas pour mauvaise transposition de la directive n° 2000/78/EC étant donné que la loi entrée en vigueur le 7 novembre 2011 (544-2011) ne répond pas entièrement aux préoccupations soulevées par la Commission européenne dans sa lettre du 31 janvier 2008.

**Tous les gouvernements doivent :**

- veiller à ce que, dans le domaine de l'emploi, leur droit national assure une protection contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions. Pour cela, ils doivent prendre des mesures visant à empêcher les employeurs privés d'adopter des règles d'habillement ou de présentation qui ne se justifient pas par une exigence professionnelle déterminante et qui ont un effet discriminatoire sur les musulmans, en particulier les femmes. Il ne devrait notamment pas être acceptable que des employeurs imposent des restrictions sur le port de signes ou de vêtements religieux ou culturels dans le seul objectif de faire respecter la neutralité, de promouvoir une certaine image de l'entreprise ou de plaire à leurs clients ;
- mettre en place des mécanismes efficaces d'identification des cas de discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans le domaine du travail et de recours contre ces discriminations, qu'il s'agisse d'employeurs publics ou privés. Cet objectif peut être atteint par différents moyens, comme le renforcement du rôle des inspecteurs du travail ou l'instauration de procédures de signalement pour les employeurs privés ;
- sensibiliser les employeurs privés à la législation antidiscriminatoire, au fait que la restriction du port de signes et de vêtements religieux ou culturels sur le lieu de travail n'est autorisée que pour un motif objectif et raisonnable, et que la notion de neutralité, la promotion d'une certaine image de l'entreprise ou la volonté de plaire aux clients ne sont pas des motifs objectifs et raisonnables au regard du droit international relatif aux droits humains ;
- s'abstenir d'adopter des interdictions générales du port de signes et de vêtements religieux ou culturels dans la fonction publique. Toute restriction doit être conforme aux obligations des États aux termes du droit international relatif aux droits humains concernant la non-discrimination dans l'exercice de la liberté de religion ou de conviction et de la liberté d'expression. De manière générale, les États ne doivent imposer des restrictions que si elles sont nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un objectif légitime. S'il peut être légitime de demander aux fonctionnaires qui représentent l'État (comme les agents de la force publique, les magistrats du

parquet et les juges, qui exercent sur autrui les pouvoirs coercitifs de l'État) de respecter une neutralité totale dans leur tenue vestimentaire (ce qui exclut toute possibilité de porter des signes et des vêtements religieux ou culturels), rien ne justifie d'appliquer les mêmes règles à tous les employés du service public ;

- mettre en place des mécanismes chargés de surveiller les conséquences des restrictions du port de signes et de vêtements religieux actuellement en place dans la fonction publique, et en particulier de déterminer si ces restrictions ont des répercussions disproportionnées sur les minorités religieuses et ethniques, notamment les musulmans, et publier leurs conclusions régulièrement. S'il s'avère que ces restrictions ont un effet disproportionné sur certains groupes, l'État doit en réexaminer la nécessité et la proportionnalité et prendre les mesures nécessaires pour remédier à cet effet discriminatoire.

#### **Le gouvernement belge doit :**

- veiller à ce que la législation nationale contre la discrimination soit appliquée dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains et selon les conseils du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, et en particulier à ce que les employeurs privés ne fassent pas preuve de discrimination à l'encontre des musulmans ou des autres minorités religieuses en adoptant des règles internes sur le port de signes et de vêtements religieux ou culturels, sauf si celles-ci sont fondées sur une exigence professionnelle déterminante. Le respect de la neutralité, la promotion d'une certaine image de l'entreprise ou la volonté de plaire aux clients ne peuvent pas être considérés comme des exigences professionnelles déterminantes justifiant des différences de traitement dans le domaine de l'emploi pour des motifs liés à la religion ou aux convictions ;
- mettre en place des actions de sensibilisation des minorités religieuses et ethniques aux mécanismes d'aide et de recours disponibles, tels que l'Inspection du travail et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

#### **Le gouvernement français doit :**

- veiller à ce que la législation nationale contre la discrimination soit appliquée dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains et conformément aux délibérations de l'ancienne Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), et en particulier à ce que les employeurs privés ne fassent pas preuve de discrimination à l'encontre des musulmans ou des autres minorités religieuses en adoptant des règles internes sur le port de signes et de vêtements religieux ou culturels, sauf si ces règles sont fondées sur une exigence professionnelle déterminante conformément aux normes européennes contre la discrimination et au Code du travail français ;
- s'abstenir d'adopter des mesures législatives ou autres destinées à restreindre le port de signes et de vêtements religieux ou culturels dans les entreprises privées, par exemple en amendant le Code du travail, ou dans les institutions privées recevant des fonds publics, comme les établissements de garde d'enfants.

#### **Le gouvernement suisse doit :**

- mettre en place des systèmes de recueil et de suivi des données sur la discrimination dans le domaine de l'emploi et ses conséquences sur les minorités ethniques et religieuses, comme les musulmans, et s'appuyer sur ces données pour élaborer des politiques de lutte contre la discrimination ; contribuer à renforcer le réseau d'organisations de la société civile qui aident les victimes de discrimination et mettre en place des mécanismes de sensibilisation pour informer les employés de l'existence de cette aide.

#### **Le gouvernement néerlandais doit :**

- élaborer une stratégie destinée à améliorer la mise en œuvre de la législation nationale de lutte contre la discrimination, en particulier en ce qui concerne les lignes de conduite ou les règles adoptées par les employeurs privés. Cette stratégie doit instaurer une coopération entre les différentes parties intéressées, comme les organisations qui représentent les minorités ethniques, les bureaux régionaux de lutte contre la discrimination, la Commission pour l'égalité de traitement, les syndicats et les employeurs privés. Des actions spécifiques doivent être menées pour sensibiliser les musulmans et les autres minorités ethniques et religieuses aux mécanismes de recours disponibles ;
- amender la législation nationale contre la discrimination conformément aux suggestions de la Commission européenne et de la Commission pour l'égalité de traitement. En particulier, l'article 5.2 de la Loi générale de 2004 pour l'égalité de traitement doit être modifié afin que les employeurs ne soient autorisés à appliquer des différences de traitement liées aux principes religieux, politiques ou idéologiques qu'en cas d'exigence professionnelle déterminante.

## **7.2 DROITS DES ÉTUDIANTS ET DES ÉLÈVES**

L'Union européenne doit veiller à ce que la législation européenne contre la discrimination offre une protection contre toutes les formes de discrimination dans tous les domaines. À cette fin, Amnesty International formule les recommandations suivantes :

#### **Le Conseil de l'Union européenne doit :**

- adopter la proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle en dehors du marché du travail. Cette nouvelle directive permettrait de lutter dans toute l'UE contre la discrimination fondée sur des motifs religieux dans plusieurs domaines, dont l'éducation. Elle devrait établir clairement que les différences de traitement ne sont autorisées que pour des motifs objectifs et raisonnables. Elle devrait aussi préciser que, dans les établissements d'enseignement fondés sur des principes religieux, idéologiques ou politiques, les différences

de traitement pour des motifs tels que la religion et visant à préserver les valeurs de l'établissement ne sont autorisées que si elles sont proportionnées et nécessaires à cette préservation.

#### **Tous les gouvernements doivent :**

- s'abstenir d'adopter une interdiction générale du port de signes et de vêtements religieux ou culturels au sein des établissements d'enseignement ;
  - veiller à ce que les établissements d'enseignement qui adoptent une telle restriction ne le fassent que pour des motifs conformes aux principes du droit international relatif aux droits humains et seulement lorsque ladite restriction est nécessaire et proportionnée à la réalisation de l'objectif recherché. Les États doivent surveiller en permanence les conséquences des restrictions imposées au niveau des établissements afin de déterminer si elles ont un effet disproportionné sur un groupe religieux précis, en particulier sur les filles issues de minorités ethniques et religieuses. Ils doivent aussi prendre des mesures pour garantir que les restrictions sur le port de signes et de vêtements religieux ou culturels adoptées par certains établissements n'entraînent pas une ségrégation de fait des musulmans dans le système scolaire ;
  - veiller à ce que les établissements d'enseignement fondés sur des principes religieux, politiques ou philosophiques n'imposent des restrictions sur le port de signes et de vêtements religieux ou culturels – et plus généralement n'appliquent des différences de traitement pour des raisons religieuses ou autres – que pour des motifs objectifs et raisonnables. La préservation des valeurs spécifiques de ces établissements peut constituer un motif objectif et raisonnable, mais les restrictions ou différences de traitement ne sont acceptables que si elles sont proportionnées et nécessaires à cette préservation.
- Outre ces recommandations s'adressant à tous les États, Amnesty International adresse les recommandations ci-dessous aux pays suivants :

#### **Le ministère de l'Éducation de la Communauté flamande de Belgique doit :**

- veiller à ce qu'aucune interdiction générale des signes et vêtements religieux ou culturels ne soit appliquée dans les établissements publics de Flandre. En effet, une telle interdiction aurait des répercussions disproportionnées sur les droits des élèves musulmans à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression ;
- lancer une consultation auprès de tous les établissements d'enseignement publics de Flandre ayant adopté une interdiction des signes et vêtements religieux ou culturels, afin de déterminer quels sont les objectifs qui poussent ces établissements à adopter de telles interdictions et d'évaluer si ces objectifs sont conformes à ceux du droit international. Cette consultation devra aussi établir si ces interdictions sont nécessaires pour parvenir aux objectifs recherchés et s'ils sont proportionnés, en particulier en ce qui concerne leurs répercussions sur les élèves musulmans, et réfléchir à d'autres moyens de parvenir à ces objectifs.

#### **Le ministère de l'Éducation français doit :**

- entreprendre une évaluation régulière de la Loi n° 2004-225 interdisant les signes religieux ostentatoires dans les établissements d'enseignement publics, afin de déterminer si elle a des effets disproportionnés sur les musulmans ou d'autres minorités religieuses, si les objectifs recherchés ont été atteints et s'ils pourraient l'être par d'autres moyens. Cette évaluation devra aussi déterminer si cette loi entraîne une augmentation du nombre d'établissements musulmans privés dans le pays ainsi que les conséquences éventuelles de ce phénomène. Si la loi s'avère avoir des effets disproportionnés sur les filles musulmanes ou les élèves d'autres minorités religieuses, elle doit être abrogée et remplacée par d'autres mesures ;
- veiller à ce que la Loi n° 2004-225 ne soit appliquée ni à des étudiants adultes ni aux parents qui accompagnent leurs enfants lors de sorties scolaires.

#### **Le ministère de l'Éducation espagnol et les autorités autonomes compétentes doivent :**

- veiller à ce que le principe de la non-discrimination dans l'éducation soit respecté. En coopération avec les autorités autonomes en charge de ce secteur, le ministère doit mettre en place des systèmes de suivi régulier afin de déterminer si les restrictions sur les tenues vestimentaires imposées par certains établissements d'enseignement respectent les droits à la liberté de religion ou de conviction et à la liberté d'expression, ainsi que le droit des musulmans, en particulier des filles, de ne pas subir de discrimination.

#### **Le gouvernement néerlandais doit :**

- veiller à ce que toute politique mise en place par un établissement d'enseignement sur la base de ses valeurs religieuses, idéologiques ou politiques soit conforme au droit international relatif aux droits humains ; amender l'article 7.2 de la Loi générale pour l'égalité de traitement afin que les restrictions qui touchent de façon disproportionnée des groupes religieux spécifiques, par exemple les restrictions vestimentaires ou les différences de traitement fondées sur la religion, ne soient autorisées que si l'établissement qui les impose peut démontrer qu'elles sont proportionnées et nécessaires à la préservation de ses valeurs.

#### **Le gouvernement turc doit :**

- modifier la Loi sur l'enseignement supérieur afin d'autoriser les étudiants adultes à porter des signes et des vêtements religieux ou culturels.

## **7.3 LIEUX DE CULTE**

Amnesty International fait les recommandations suivantes :

### **Toutes les autorités publiques doivent :**

- engager, lors de l'élaboration ou la révision des plans locaux d'urbanisme, une véritable consultation des groupes religieux, au même titre que les autres groupes locaux, afin d'évaluer leurs besoins ; veiller à ce que des dispositions prévoient des espaces pouvant être dédiés, si la population locale ou une partie de celle-ci le demande, à la construction de nouveaux lieux de culte, de la même manière que des dispositions prévoient des espaces pour d'autres équipements nécessaires aux habitants ;
- veiller à ce que toute restriction visant la construction de lieux de culte se justifie par un objectif légitime, comme le maintien de la sécurité publique, et soit proportionnée et nécessaire à la réalisation de cet objectif. Les réglementations techniques imposées aux lieux de culte ne doivent pas être plus strictes que celles imposées de manière générale aux bâtiments publics comparables. Si un projet de lieu de culte respecte tous les critères obligatoires, les autorités ne doivent pas s'y opposer uniquement parce que cela risquerait de déplaire à certains riverains ;
- en cas d'opposition publique à la construction de mosquées, prendre des mesures pour sensibiliser l'opinion au fait que la création de lieux de culte est une composante essentielle du droit à la liberté de religion ou de conviction, et pour lutter contre les préjugés à l'égard des lieux de culte musulmans.

### **Le gouvernement suisse doit :**

- réformer le mécanisme d'initiative populaire afin d'empêcher l'adoption de dispositions législatives nationales non conformes au droit international relatif aux droits humains, notamment au principe de non-discrimination, que la Suisse est tenue de respecter ;
- élaborer des stratégies et trouver des solutions pour abroger l'interdiction de la construction de minarets inscrite dans la Constitution suisse, afin que le droit des musulmans à la liberté de religion ou de conviction soit respecté ;
- adopter un plan ambitieux de lutte contre les préjugés à l'égard des musulmans dans le pays. Ce plan devra avoir pour objectif de sensibiliser la population suisse au fait que les musulmans doivent pouvoir jouir de leurs droits sans discrimination, notamment de leur droit à la liberté de religion, qui comprend la création de lieux de culte.

### **Le gouvernement de Catalogne doit :**

- mettre en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Loi n° 16/2009 sur les lieux de culte. Il doit en particulier veiller à ce que les municipalités prennent les mesures nécessaires pour appliquer l'article 4, qui porte sur la nécessité de prévoir dans leurs plans d'urbanisme des espaces pouvant être utilisés pour la création de lieux de culte, et à ce qu'elles ne fassent pas preuve de discrimination dans l'application des conditions techniques requises pour ouvrir de nouveaux lieux de culte ;
- veiller à ce que, dans les consultations publiques sur les plans d'urbanisme, les groupes religieux soient pleinement et réellement consultés afin que leurs besoins en termes de lieux de culte futurs ou existants soient correctement pris en compte ;
- combattre publiquement les messages et les propositions des partis politiques opposés à la création de lieux de culte musulmans qui, s'ils étaient suivis, pourraient bafouer le droit à la liberté de religion ;
- élaborer une stratégie de lutte contre le racisme et les autres formes d'intolérance au niveau de la communauté autonome. Cette stratégie devra comprendre des initiatives spécifiques destinées à combattre les préjugés à l'égard de l'islam et des musulmans.

### **Les municipalités de Catalogne doivent :**

- prendre les mesures nécessaires pour appliquer l'article 4 de la Loi n° 16/2009 et veiller à ce que les groupes religieux soient pleinement et réellement consultés afin que leurs besoins en termes de lieux de culte futurs ou existants soient correctement pris en compte dans les plans locaux d'urbanisme ;
- s'abstenir d'adopter un moratoire sur la création de nouveaux lieux de culte, en particulier pour des raisons économiques ou pour faire taire les critiques des partis d'opposition.

### **Le gouvernement espagnol doit :**

- surveiller les lois, les politiques et les pratiques de la Catalogne et des autres communautés autonomes en ce qui concerne la création de lieux de culte, et prendre les mesures appropriées lorsqu'elles manquent à leur obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit des musulmans ou de toute autre minorité religieuse à la liberté de religion ou de croyance sans discrimination.

## **7.4 VOILE INTÉGRAL**

### **Tous les gouvernements doivent :**

- s'abstenir d'adopter des lois imposant une interdiction totale du port du voile intégral ;
- veiller à ce que toute restriction du port du voile intégral, qu'elle soit nationale, régionale ou locale, soit manifestement nécessaire et proportionnée à la réalisation d'un objectif reconnu comme légitime par le droit international relatif aux droits humains ;
- évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une telle restriction en termes de conséquences sur les droits humains des femmes qui choisissent de porter ce voile pour exprimer leur identité ou leurs convictions, ainsi que sur ceux des femmes qui ne souhaitent pas le porter. Cette évaluation doit s'appuyer sur des informations fiables, et non sur des préjugés.

La volonté de protéger le droit des femmes de ne pas porter le voile intégral peut être un motif légitime pour restreindre le port de ce voile. Cependant, toute restriction pour ce motif ne doit être imposée qu'après un examen critique de sa nécessité et de sa proportionnalité au regard du but recherché, et en particulier après une réflexion approfondie visant à déterminer si l'interdiction est la mesure la plus appropriée pour combattre la contrainte à laquelle les femmes peuvent être soumises, ou si la législation et les politiques de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes pourraient être plus efficaces ;

- adopter et mettre en œuvre une législation destinée à lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la discrimination et la contrainte, et mettre en place des mécanismes de sensibilisation pour informer les femmes issues de minorités ethniques ou religieuses de la législation et des mécanismes de recours disponibles ;

- signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

#### **Le gouvernement belge doit :**

- abroger la Loi n° 2011-000424 interdisant les tenues vestimentaires qui dissimulent en partie ou totalement le visage.

#### **Le gouvernement français doit :**

- abroger les articles 1, 2, 3 et 5 de la Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

#### **La Chambre des députés néerlandaise doit :**

- rejeter le projet de loi visant à interdire la dissimulation du visage proposé par le gouvernement le 6 février 2012.

## **ANNEXE**

La majeure partie de ce rapport sur la discrimination liée à la religion dont sont victimes les musulmans en Europe traite des restrictions du port de signes et de vêtements religieux ou culturels, qui ont de fait des conséquences disproportionnées sur les femmes et les filles qui font le choix d'en porter.

C'est en effet ce qu'a constaté Amnesty International dans le cadre de ses recherches pour ce rapport : ces restrictions sont l'une des discriminations religieuses auxquelles se heurtent beaucoup de musulmans dans leur vie quotidienne.

En vertu du droit international, les États sont dans l'obligation de respecter les droits humains de toutes et de tous sans aucune discrimination ; de protéger ces droits contre toute atteinte commise par des tiers, y compris des acteurs privés ; et de veiller à ce que chacun puisse exercer ces droits dans la pratique. Le choix de porter ou non des signes et des vêtements religieux ou culturels fait partie des droits à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction. Le droit à la liberté de religion comporte deux dimensions : l'une est positive – une personne a par exemple le droit d'afficher sa religion ou ses convictions en portant des signes ou tenues spécifiques – et l'autre est négative – toute personne a le droit de ne pas être forcée à porter lesdits signes ou tenues. Les États ne doivent donc pas obliger les femmes à s'habiller ou à ne pas s'habiller d'une certaine façon, et ils doivent les protéger contre les contraintes imposées dans ce domaine par des tiers.

Ces obligations des États sont valables dans les deux sens : il n'est pas acceptable d'empêcher une femme de porter par exemple un foulard ou un voile, comme nous l'indiquons dans ce rapport, mais il n'est pas acceptable non plus de l'y contraindre. L'obligation de respecter des règles vestimentaires traditionnelles, culturelles ou religieuses, qu'elle soit imposée par l'État ou par des acteurs privés, bafoue les droits des femmes à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction, et est souvent imposée en violation du droit de ne pas subir de traitement cruel, inhumain ou dégradant. Vous trouverez ci-dessous des extraits de rapports d'Amnesty International à ce sujet.

L'État a le devoir de préserver la liberté de choix des femmes, et non de la restreindre. Pour prendre un exemple, le voile – ou le foulard – des musulmanes est devenu une source de tension entre différentes cultures – un symbole visible d'oppression pour les uns, un attribut essentiel de la liberté religieuse pour les autres. Les femmes d'Arabie saoudite ou d'Iran ne doivent pas être obligées de porter le voile. De même, qu'il s'agisse de la Turquie ou de la France, aucune loi ne doit interdire aux femmes de se couvrir la tête d'un foulard. Et il est déraisonnable, de la part de dirigeants occidentaux, de prétendre qu'un vêtement représente un obstacle majeur à l'harmonie sociale.

Conformément au droit à la liberté d'expression et de religion, une femme doit être libre de choisir ce qu'elle souhaite porter. Les gouvernements et les responsables religieux ont le devoir de créer un environnement sûr dans lequel chaque femme puisse faire ce choix sans s'exposer à la violence ou à la contrainte. L'universalité des droits humains signifie que ces derniers s'appliquent aux femmes aussi bien qu'aux hommes.

L'universalité des droits – tant dans leur interprétation que dans leur application – est le moyen de lutte le plus puissant contre la violence liée au genre, l'intolérance, le racisme, la xénophobie et le terrorisme.

**Rapport 2007 - Amnesty International**

Les normes juridiques et sociales relatives aux codes vestimentaires ont souvent des conséquences disproportionnées sur les femmes, dont la tenue et l'apparence font l'objet de réglementations particulières. Les restrictions dans ce domaine sont source de violence contre les femmes, qui sont sanctionnées quand elles transgressent ces codes.

En **Arabie saoudite**, le Comité pour la propagation de la vertu et la prévention du vice, ou police religieuse, est autorisé à faire respecter ces codes de conduite morale rigoureux. Dans le cadre de cette fonction, ses membres (les *mutawaeen*) frappent les gens, les arrêtent et les placent en détention. Les femmes courent tout particulièrement le risque d'être arrêtées, frappées et incarcérées par les *mutawaeen* pour des infractions supposées aux règles vestimentaires, par exemple pour avoir montré leurs chevilles ou leur visage. Toute violation de ces codes donne lieu à une suspicion de prostitution et peut aboutir à une arrestation, des violences et de la torture aux mains de la police, en particulier la police religieuse, qui patrouille dans les rues pour surveiller, entre autres, la conduite, la tenue vestimentaire ou le comportement des femmes. La manière dont une personne s'habille peut être un moyen important d'expression de son identité personnelle, culturelle, religieuse ou autre et fait partie du droit à la liberté d'expression. Amnesty International reconnaît le droit de chacun de s'exprimer de cette manière et est opposée aux codes vestimentaires obligatoires. Aux termes du droit international relatif aux droits humains, les États ont pour obligation de garantir à toute personne la liberté d'expression sans aucune discrimination. Non seulement les restrictions de ce type imposées aux femmes constituent une violation de leur liberté d'expression, mais en plus elles les exposent au risque de traitements cruels, inhumains ou dégradants aux mains des organes chargés du maintien de l'ordre public. Ces traitements peuvent être qualifiés de violence liée au genre car ils sont directement liés à des restrictions discriminatoires qui ont un effet disproportionné sur les femmes.

**Gulf Cooperation Council (GCC) countries : Women deserve dignity and respect (index AI : MDE 04/004/2005)**

En Irak, les femmes sont toujours contraintes de porter le foulard à cause des menaces et du harcèlement des membres des groupes islamistes. Ces groupes s'en prennent aux femmes et aux jeunes filles, y compris les non musulmanes, qui ne se couvrent pas la tête dans les rues, les écoles et les universités. Aussi, le nombre de celles qui portent le foulard ou le voile a-t-il encore augmenté. Le choix des vêtements peut représenter un aspect important du droit à la liberté d'expression. Les intimidations à l'encontre des femmes et des jeunes filles et le fait de les contraindre à observer un code vestimentaire strict constituent une restriction de ce droit. De telles formes de contrôle social ont souvent un impact disproportionné sur les femmes dont la tenue vestimentaire et l'apparence font l'objet d'une réglementation particulière. Derrière ces contrôles se profile la menace d'atteinte à l'intégrité physique ou pire. Ils n'ont pas seulement pour effet de restreindre la liberté de mouvement des femmes, leurs droits à l'éducation et au travail, voire, parfois, leur liberté de religion. Ils signifient également qu'elles peuvent être sanctionnées par des violences si elles ne se plient pas à la règle.

**Irak. Il est temps que les droits des femmes soient enfin respectés (index AI : MDE 14/001/2005)**

Des femmes qui ne respectaient pas les règles rigoureuses des codes de comportement, notamment le code vestimentaire, ont été menacées et agressées. Les autorités ne protégeaient pas suffisamment les femmes contre les violences, entre autres celles exercées au sein de la famille. Des hommes qui avaient de toute évidence tué une femme de leur famille n'ont pas été traduits en justice par les autorités.

**Rapport 2009 - Amnesty International – Irak**

Comme les années précédentes, un grand nombre de femmes ont été victimes de discrimination et de violences. Certaines ont été agressées dans la rue par des individus armés ou ont été menacées de mort par des hommes qui leur reprochaient de ne pas respecter les règles rigoureuses des codes de comportement islamiques.

**Rapport 2010 - Amnesty International – Irak**

Des femmes ont été la cible de violences exercées par des groupes armés, et celles qui ne respectaient pas les règles rigoureuses du code vestimentaire étaient menacées. Les femmes subissaient également des violences au sein de la famille et elles n'étaient pas suffisamment protégées, ni par la législation ni dans la pratique. De nombreuses femmes et jeunes filles ont été victimes de pratiques néfastes, dont le mariage forcé et le mariage précoce.

**Rapport 2011 - Amnesty International – Irak**

Les groupes armés islamistes continuaient à torturer et à tuer illégalement des personnes qu'ils accusaient d'espionnage ou qui ne se conformaient pas à leur interprétation du droit islamique. Ces milices ont exécuté des personnes en public, notamment par lapidation, et ont procédé à des amputations et à des flagellations. Elles imposaient également un code vestimentaire restrictif. Les femmes qui ne portaient pas le hijab (voile

islamique) étaient flagellées, et les hommes étaient obligés de porter des pantalons ne couvrant pas les chevilles.

### **Rapport 2011 - Amnesty International – Somalie**

Les codes vestimentaires peuvent être la manifestation de comportements discriminatoires sous-jacents ; ils reflètent une volonté de contrôler la sexualité des femmes et reviennent à les considérer comme des objets et à les priver de leur autonomie personnelle.

Quand les femmes sont victimes de violence ou ostracisées pour ne pas avoir respecté les codes vestimentaires, on leur dit souvent que ce sont elles les fautives. Ces reproches faits aux victimes sont un prétexte pour renforcer la prétendue légitimité des restrictions vestimentaires.

Les États ne doivent pas se servir des préjugés sur les religions, les traditions ou les cultures pour restreindre les droits fondamentaux des personnes. Par exemple, les femmes issues d'une ethnie, d'une religion ou d'une culture particulière ne doivent pas être systématiquement considérées comme fidèles aux convictions ou aux règles couramment associées à celle-ci. Par ailleurs, les femmes qui font le choix d'exprimer leur identité religieuse ou culturelle doivent pouvoir choisir la manière de le faire plutôt que d'être contraintes de respecter des règles imposées par d'autres. [...]

En **Tchéchénie (Fédération de Russie)**, en novembre 2007, le président Ramzan Kadyrov a demandé aux femmes de s'habiller décemment, dans le respect de la tradition, et de couvrir leur tête d'un foulard. Les écolières de plus de 10 ans et les étudiantes ont été contraintes de porter un foulard sous peine de se voir exclure de leur établissement. À Grozny, devant les bâtiments officiels, des écriteaux interdisent l'entrée aux femmes qui n'ont pas la tête couverte, et il semble que les agents de sécurité fassent respecter cette règle. En septembre 2010, des défenseurs russes des droits humains ont déclaré avoir vu des groupes de jeunes hommes en uniforme ou vêtus de noir arrêter les femmes dont la tenue vestimentaire n'était pas jugée conforme à la tradition tchéchène et leur faire la leçon sur les valeurs traditionnelles de la Tchétchénie.

En **Indonésie**, la Commission nationale sur la violence contre les femmes a recensé 21 règlements régionaux imposant des codes vestimentaires qui « sont directement discriminatoires à l'encontre des femmes » de par leurs objectifs ou leurs effets. Depuis 2010, un arrêté impose des restrictions vestimentaires aux femmes musulmanes dans le district de l'Aceh occidental.

La Commission a découvert que des infractions présumées aux codes vestimentaires étaient indûment citées pour excuser des crimes, perpétuant « l'impunité pour les criminels car les femmes sont considérées comme les premières responsables ». Les codes vestimentaires sont aussi source de discrimination à l'encontre des minorités religieuses et ethniques.

Les infractions sont punies par des peines allant de sanctions disciplinaires pour les fonctionnaires à des sanctions sociales, dont l'opprobre public. Les fonctionnaires peuvent refuser de fournir des services à ceux qui ne se conforment pas aux normes. Dans la province de l'Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam), la police de la charia (loi islamique), appelée Wilayatul Hisbah, ainsi parfois que certains membres de la population, mènent des opérations coup-de-poing pour que les femmes qui ne respectent pas les codes vestimentaires soient punies de trois mois d'emprisonnement ou d'une amende de deux millions de roupies (170 euros).

En **République islamique d'Iran**, les femmes et les hommes doivent respecter un code vestimentaire obligatoire inscrit dans la loi dès lors qu'ils sortent de la sphère privée.

Les femmes doivent porter des vêtements amples couvrant leur tête, leur cou, leurs bras et leurs jambes en toutes saisons. La plupart portent des tenues traditionnelles, mais d'autres choisissent d'interpréter ce code d'une autre manière, ce qui les expose à un risque de harcèlement par la police ou d'autres forces de sécurité, comme la Milice volontaire appelée Bassidj, en particulier lors des vagues de répression estivales qui se sont multipliées depuis l'élection du président Mahmoud Ahmadinejad en 2005.

Les violations du code vestimentaire sont érigées en infractions à l'article 638 du Code pénal islamique, aux termes duquel toute personne portant atteinte à la décence publique encourt une peine de 10 jours à deux mois de prison ou jusqu'à 74 coups de fouet. Une note se rapportant à cet article précise que les femmes qui se montrent en public sans tenue islamique seront condamnées à une peine de 10 jours à deux mois de prison ou à une amende.

En **Arabie saoudite**, le code vestimentaire s'applique à tout le monde, mais est particulièrement restrictif pour les femmes, qui doivent porter des vêtements couvrant tout leur corps, ni transparents ni moulants, car montrer des parties de son corps est considéré comme un facteur favorisant l'adultère. Ce code vestimentaire n'est pas inscrit dans le droit car l'Arabie saoudite n'a pas de code pénal ; il s'appuie sur les références à la décence figurant dans le Coran et la *Sunna* (les pratiques du prophète Mahomet).

C'est le tuteur (*mahram*) de la femme qui doit veiller à ce qu'elle suive le code vestimentaire. La police religieuse – le Comité pour la propagation de la vertu et la prévention du vice (les *mutawaeen*) – est chargée de faire respecter les codes de conduite islamiques très stricts, dont le code vestimentaire. Elle le fait en réprimandant oralement les femmes ou leur tuteur, et parfois en les fouettant sur place ou en les arrêtant et les incarcérant, en cas d'infraction, par exemple si elles ont montré leur visage, leurs jambes, leurs bras, leurs chevilles ou leurs cheveux.

Au **Soudan**, la flagellation des femmes pour « tenue indécente ou immorale » aux termes de l'article 152 du Code pénal de 1991 a fait la une des journaux en 2009 avec le cas de la journaliste Lubna Hussein. Plus d'un an plus tard, son recours en inconstitutionnalité est toujours en attente d'examen par la Cour constitutionnelle.

Le régime de l'ordre public, qui s'applique aux hommes comme aux femmes, comprend une police de l'ordre public et des tribunaux de l'ordre public qui prononcent des peines cruelles, inhumaines et dégradantes contre des personnes accusées d'avoir porté des tenues ou eu des comportements « indécents ou immoraux ». Les lois relatives à l'ordre public ne précisent pas ce qu'est une tenue immorale ou indécente, si bien que la police de l'ordre public a toute latitude de juger si une personne a agi « de manière indécente, ou contraire à la moralité publique », ou « porte une tenue indécente ou immorale constituant un outrage aux bonnes mœurs ». Les tribunaux de l'ordre public peuvent prononcer des châtiments corporels allant jusqu'à 40 coups de fouet.

Le régime de l'ordre public touche largement les femmes, quelles que soient leurs convictions religieuses ou leurs traditions, car la police de l'ordre public s'en prend aussi aux habitants du sud, non-musulmans, à Khartoum, aux femmes issues des diasporas érythréenne et éthiopienne, et aux femmes des catégories les plus pauvres, comme les vendeuses de thé et les vendeuses des rues.

***Women's right to choose their dress, free of coercion : Statement submitted by Amnesty International to the 55th session of the UN Commission on the Status of Women (New York, 22 February – 4 March 2011)***  
[index AI : IOR/40/022/2010]