

N° 23  
Octobre  
2015

Mission Analyse, Synthèses et Prospective (MASSP)



Les Notes de la Mission Analyse, Synthèses et Prospective (MASSP) de la Direction Générale de la Cohésion Sociale ont pour vocation unique de contribuer à la connaissance et à l'observation sur le champ de la cohésion sociale et des politiques qui s'y rattachent. Elles sont prioritairement à destination des services de l'Etat (en centrale et en services territoriaux) et sont à visée purement informative pour nourrir la réflexion et les échanges avec tous les acteurs du champ social.

La MASSP est une entité directement placée auprès du Directeur Général de la Cohésion sociale pour produire des analyses permettant la mise en perspective des politiques élaborées et pilotées par la DGCS.

## La gestion publique du fait religieux en perspective internationale

**Claudie BAUDINO, adjointe au chef de mission**  
**Claire COUREL, chargée de mission**

### *Synthèse des contributions des conseillers aux affaires sociales (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède, Etats-Unis)*

Depuis la fin des années quatre-vingt, le principe de laïcité, ou du moins son interprétation, est interrogé par de nombreuses revendications du droit à afficher son appartenance religieuse dans l'espace public. La laïcité est redevenue en France un sujet polémique. Les débats se sont progressivement étendus de l'école à l'hôpital en passant par les crèches. Ils portent tant sur les tenues vestimentaires que sur les régimes alimentaires, le calendrier de travail ou les interactions entre femmes et hommes ; ils concernent tant les personnels que les usagers des services.

La majorité des pays occidentaux de tradition chrétienne ont connu au cours du XX<sup>ème</sup> siècle un mouvement important de sécularisation de la société. La reconnaissance de la liberté religieuse et une séparation plus ou moins souple des églises et de l'Etat sont aujourd'hui établies dans l'ensemble de ces pays. Pour autant, « la compréhension de la laïcité [laïcité dans le texte original] varie en fonction du temps, de l'histoire et de l'organisation particulière de chaque Etat »<sup>1</sup>. Souvent perçue comme caractéristique du régime français, la notion de laïcité n'est pas unanimement reconnue. On lui préfère souvent une terminologie alternative.

<sup>1</sup> G. COSTA « La laïcité à l'italienne », *Revue projet*, n° 342, octobre 2014, p.42

Quel que soit le système en vigueur, l'émergence de nouvelles revendications religieuses dans l'espace public questionne les principes de neutralité de l'Etat et de liberté religieuse, avec plus ou moins de véhémence. Construits autour de la relation avec les églises chrétiennes, les modes de gestion publique du fait religieux sont partout interrogés par les mouvements migratoires et, en particulier, par l'installation durable de populations de culture musulmane.

Dans un contexte où des sociétés façonnées par leur diversité culturelle et historique sont confrontées à un défi commun, la comparaison internationale s'impose pour enrichir la réflexion. Dans sa démarche d'exploration des pratiques de laïcité dans le secteur social et médico-social, la MASSP (Mission Analyse stratégique, synthèses et prospective) a élaboré un questionnaire qui a été transmis aux Conseillers pour les affaires sociales (CAS) près les ambassades de France en Allemagne, en Suède, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (cf annexe 5).

A partir des réponses au questionnaire, cette note montre, dans un premier temps, comment les principes qui régissent la gestion publique du fait religieux sont partout défiés par un paysage religieux en recomposition. Puis, dans un second temps, elle illustre les débats autour des revendications d'affirmation de l'appartenance religieuse, notamment dans le secteur social et médico-social.

## Encadré 1 : La laïcité en France, un principe complexe

Le principe français de la laïcité qui s'est construit avec l'édification républicaine depuis 1905, est aujourd'hui en débat. La Constitution de 1958 réaffirme dans son article premier que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». L'application française de ce principe se traduit par la neutralité de l'Etat vis-à-vis du fait religieux, c'est-à-dire l'absence de toute identification religieuse.

La confusion qui demeure autour de ce que doit être la laïcité, tient d'abord au fait qu'il n'existe pas une définition de ce principe, mais plusieurs « représentations » collectives et individuelles de ce qu'est la laïcité. Comme l'affirme le sociologue Jean BAUBEROT, spécialiste de la laïcité, la législation traduit un rapport de force entre différentes visions qui divergent<sup>2</sup>. La laïcité n'est donc pas un principe figé, mais « une réalité instable » et « en mouvement ». Il identifie notamment plusieurs « laïcités historiques » :

- la laïcité antireligieuse et la laïcité gallicane correspondent à une laïcité élevée au rang de religion civile. La première combat la religion, la seconde vise à renforcer la tutelle de l'Etat sur la religion. Non retenues en 1905, elles seraient aujourd'hui hautement médiatiques ;

- les laïcités séparatistes, prédominantes en 1905. Elles regroupent deux visions divergentes. La séparation individualiste et stricte reconnaît non pas une Eglise catholique comme une organisation à part entière et unifiée, mais seulement des citoyens catholiques. Mais c'est la seconde approche qui s'affirme au sein de la Commission parlementaire en 1905. Avec une dimension collective et inclusive, cette dernière promeut la libre constitution des Eglises, dans le respect des convictions religieuses.

<sup>2</sup> Jean BAUBEROT, *Les 7 laïcités françaises*, Editions de la maison des sciences de l'homme, mars 2015

D'autres types de laïcité seraient plus récents : la laïcité ouverte (au « spirituel » et à la confrontation des idées), la laïcité identitaire qui émerge face aux revendications musulmanes et la laïcité concordataire, sur le modèle de l'Alsace-Moselle, où continue d'exister le système de « cultes reconnus ».

Par extension, l'impératif de neutralité de l'Etat s'applique aux agents du service public dans leur fonction. Il s'impose aussi aux institutions privées ayant une mission de service public (comme les crèches non confessionnelles). Pour les organismes privés comme pour les usagers du service public, la liberté de religion ne peut être restreinte que pour des raisons exceptionnelles. La liberté de conscience et de culte a été réaffirmée par la loi de 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Cette liberté est toutefois limitée par le « respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre, de sécurité, de santé et d'hygiène » (Charte de la laïcité dans les services publics, cf annexe 2). De plus, certaines lois ont conduit à une restriction de la liberté d'expression de son appartenance religieuse (loi de 2004 sur les tenues vestimentaires dans les établissements scolaires, loi de 2010 sur la dissimulation du visage dans l'espace public).

## 1. Les principes de neutralité de l'Etat et de liberté religieuse questionnés

Quel que soit l'équilibre trouvé entre neutralité et liberté, quelles que soient les différences voire les oppositions entre les régimes des pays occidentaux étudiés, tous ont été interrogés par les bouleversements des formes de religiosité et de la composition religieuse de leur pays.

### 1.1. Un cadre juridique incitant au dialogue entre l'Etat et les religions

Les six cas nationaux étudiés illustrent des rapports entre Etat et religions qui se caractérisent par la reconnaissance de deux principes, la neutralité de l'Etat et la liberté religieuse, ainsi que la recherche d'un équilibre toujours spécifique à l'histoire et à la culture du pays.

### a) L'affirmation de la neutralité de l'Etat

La neutralité de l'Etat vis-à-vis des groupes religieux et la reconnaissance de leur autonomie, bien qu'acceptées dans l'ensemble des pays étudiés, peuvent être plus ou moins souples. Les textes juridiques ainsi que les pratiques diffèrent. L'histoire, la culture, la démographie, sont autant de facteurs qui pèsent sur la définition de la « laïcité » propre à chaque pays.

A la suite de Françoise CHAMPION, chercheuse au CNRS (Centre national de la recherche scientifique), nous pouvons toutefois observer certaines convergences entre pays<sup>3</sup>. Elle distingue notamment deux logiques qui animent les relations entre l'Etat et la religion : celle de *sécularisation* et celle de *laïcisation*. Le processus de sécularisation est entendu comme « *une relative et progressive (avec des zigzags) perte de pertinence sociale (et, en conséquence, individuelle) des univers religieux par rapport à la culture commune* », tandis que la laïcisation « *concerne avant tout la place et le rôle social de la religion dans le champ institutionnel, la diversification et les mutations sociales de ce champ, en relation avec l'État et la société civile* »<sup>4</sup>.

**Les pays de tradition catholique relèvent plutôt d'une logique de laïcisation, comme c'est le cas en France, en Belgique, en Italie, en Espagne, au Luxembourg, au Portugal et en Autriche.** Cette approche a généralement pour cadre une société dans laquelle l'Eglise a une place prépondérante et est perçue comme une institution en concurrence avec l'Etat.

Dans le Royaume d'Espagne, la Constitution de 1978 et la loi organique sur la liberté religieuse deux ans plus tard établissent l'« *aconfessionnalité* » de l'Etat (*aconfesionalidad*). Cette séparation s'est donc faite assez tardivement et sous tension, dans un contexte *postfranquiste*. Afin de garantir la paix civile, des accords internationaux de coopération entre le Saint-Siège et l'Etat (1976 et 1979) conservent néanmoins un statut préférentiel à l'Eglise catholique.

La relation entre l'Etat italien et l'Eglise catholique est particulière, car encadrée par des accords entre deux Etats. La Constitution de 1947 pérennise les accords du Latran, c'est-à-

dire la reconnaissance de l'Etat du Vatican comme système juridique autonome pour les catholiques. La signature d'un « Nouveau Concordat » en 1984 met, bien que tardivement, fin à une ambiguïté qui demeurerait, en abolissant le principe du catholicisme comme religion d'Etat. Pour les autres religions, les relations avec l'Etat se font sur la base d'accords (article 8 de la Constitution), les communautés désignant un représentant légal pouvant obtenir la personnalité juridique. Elles peuvent alors déposer leur statut en préfecture, tant que ceux-ci sont conformes au droit italien. Aucun accord n'a cependant été signé avec les musulmans. En effet, l'absence d'un représentant identifié et reconnu au sein même de cette communauté ne permet pas d'entamer des négociations en ce sens.

**Les pays de tradition protestante comme le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Finlande, et dans une certaine mesure les Etats-Unis, sont plutôt tournés vers la logique de sécularisation.** Celle-ci poursuit une « *libéralisation concomitante de la société et de l'Eglise* »<sup>5</sup>, qui n'exclut pas les églises protestantes dans les sphères sociales et politiques.

Dès 1791, le premier amendement américain affirme que « *le Congrès ne votera aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice* ». Les Etats-Unis sont donc le premier pays occidental à déclarer constitutionnellement la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Il ne peut y avoir d'Eglise officielle, ni de soutien public pour une religion particulière ou pour une institution à caractère confessionnel. L'interprétation dominante de cette séparation est aujourd'hui celle du « mur de séparation entre l'Eglise et l'Etat » selon la formule du Président JEFFERSON (début du XIX<sup>ème</sup> siècle), la vision la moins « permissive ». Aucun financement public, quel qu'il soit, ne peut être attribué à une institution confessionnelle. Ce principe s'est trouvé réaffirmé et étendu aux Etats par la Cour Suprême en 1947<sup>6</sup>.

Le cas britannique est particulier. L'Eglise anglicane est « établie » en Angleterre (et l'Eglise presbytérienne en Ecosse). Cela signifie que le souverain en est le gouverneur suprême et le « défenseur », ceci depuis 1559. Des évêques siègent à la Chambre des Lords, l'éducation est largement confiée à des écoles

<sup>3</sup> HAARSCHER, *ibid.*, p. 49

<sup>4</sup> Jean BAUBEROT, *Laïcité 1905-2005. Entre passion et raison*, 2004, p. 53

<sup>5</sup> HAARSCHER, *ibid.*, p. 49

<sup>6</sup> Cour Suprême, *Everson*, 1947

religieuses, où la prière quotidienne est obligatoire. Cet « *établissement* » de l'Eglise anglicane n'est pas remis en question. L'attachement des Britanniques à la religion d'Etat contraste avec leur grande tolérance à l'égard de l'affirmation de signes religieux quel que soit la religion, ainsi que la sécularisation croissante de la société. L'Eglise n'a finalement que peu de privilèges par rapport aux autres religions. De plus, le Royaume-Uni est un pays de *Common Law* et les sources du droit sont essentiellement jurisprudentielles. Or, la Cour Suprême a précisé que : « *Les lois et les usages du Royaume n'incluent pas la Chrétienté, sous quelque forme que ce soit. L'aphorisme - la chrétienté fait partie de la common law d'Angleterre - n'est que pure rhétorique* »<sup>7</sup>.

Plus récemment, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, a été instauré en Suède la séparation de l'Eglise (luthérienne) et de l'Etat. Elle devient ainsi le seul pays nordique sans religion d'Etat. Cette séparation s'est faite de manière apaisée et s'est concrétisée par le transfert progressif des fonctions administratives jusqu'alors exercées par l'église. Cette séparation tardive témoigne de la volonté de l'Etat de s'adapter aux mutations démographiques récentes, liées à l'immigration massive en provenance de pays à majorité musulmane.

**D'autres pays comme les Pays-Bas et l'Allemagne se caractérisent par la forte présence, à la fois de l'Eglise catholique et des Eglises protestantes. Françoise CHAMPION parle de pays multiconfessionnels, dans lesquels un compromis a dû être trouvé entre les communautés.**

Le pluralisme est ainsi caractéristique de la culture allemande, tant du fait d'un arbitrage nécessaire de l'Etat entre les deux religions dominantes (catholique et protestante) et qu'en raison du caractère fédéral de l'Etat. En Allemagne, la liberté de culte et la neutralité de l'Etat sont inscrites dans la Loi fondamentale (*Grundgesetz*, 1949), bien qu'il y soit fait mention de Dieu. Il ne peut y avoir de religion d'Etat et toute discrimination entre confessions est condamnable. Les Eglises ont toutefois un poids important dans la sphère publique, notamment dans le champ de l'action sociale. La neutralité de l'Etat coexiste avec une coopération nécessaire.

Enfin, une dernière catégorie peut être identifiée en Europe (mais qui ne sera pas

traitée dans cette note) : les pays pour lesquels la religion est un élément essentiel de l'identité nationale, car mobilisée lors de conflits avec des étrangers. C'est le cas de l'Irlande et de la Grèce, pour lesquels la religion a eu un rôle majeur dans leur histoire nationale récente.

## **b) La primauté des principes d'autonomie et de liberté religieuse**

La neutralité de l'Etat vis-à-vis du fait religieux peut se décliner sous différentes formes. Il apparaît que dans la majorité des pays étudiés, le principe de liberté d'organisation des groupes religieux est prépondérant et est parfois explicité par la Constitution (allemande, italienne, espagnole). Dans la hiérarchie des normes, il semble que l'autonomie des confessions prime sur les principes de laïcité et de neutralité, contrairement au cas français<sup>8</sup>.

La *laicità* italienne demeure favorable à l'expression du fait religieux dans l'espace public. L'article 19 de la Constitution, qui affirme la liberté de culte, interdit à l'Etat d'imposer des réglementations de gestion interne des groupes religieux, qui peuvent s'organiser selon leur propre statut. Le Ministère de l'Intérieur est néanmoins chargé de contrôler sa régularité au regard de la loi italienne.

De même, la Loi organique espagnole sur la liberté religieuse de 1980 permet aux communautés de s'inscrire sur un registre du Ministère de la Justice, leur conférant la personnalité juridique et une pleine autonomie. Au Royaume-Uni, les Eglises autres qu'anglicanes sont souvent constituées en associations, mais jamais en corporations de droit public. Néanmoins, la logique politique vis-à-vis des groupes religieux relève plutôt du « laissez-faire » et les Britanniques considèrent que l'Etat n'a pas à intervenir dans les affaires internes des religions.

Aux Etats-Unis, l'Etat ne peut poser de contrainte concernant les pratiques religieuses au sein de l'espace public. La clause de libre exercice inscrite dans le premier amendement permet de déroger à la loi pour des raisons religieuses. Cette liberté est néanmoins encadrée par un seuil, dit d'« intérêt irrésistible ».

<sup>8</sup> Francis MESSNER « La Neutralité de l'Etat dans les pays de l'Union Européenne », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 101, 1998, p.29

<sup>7</sup> Cour Suprême, *Bowman V. Secular Society Ltd*, 1917



En Allemagne, la séparation de l'Etat et des Eglises se veut souple. Elle affirme plutôt le « droit de l'entreprise religieuse »<sup>9</sup>, dans un espace public « confessionnalisé ». Le système est organisé de façon partenariale. Les groupes religieux peuvent obtenir, via les *Länder*, un statut de communauté religieuse, leur permettant de gérer les questions religieuses à proprement parler. Ils peuvent, de plus, obtenir un statut de corporation de droit public, qui pose le cadre d'un partenariat avec l'Etat. Cela leur permet de fixer leurs propres règles de fonctionnement interne, y compris en matière de droit du travail (tant que celles-ci sont conformes à la loi). Comme en Italie, la communauté musulmane est confrontée à l'absence d'instance représentative. Elle ne dispose donc pas du statut de corporation de droit public.

A l'image de l'Allemagne, les communautés religieuses de Suède peuvent obtenir un statut officiel qui leur confère une large autonomie.

La séparation des Eglises et de l'Etat est donc au sein des pays étudiés relativement souple et confère aux confessions religieuses une grande autonomie. C'est bien le respect strict de la liberté religieuse et des religions qui prévaut. A la différence de la France où ce sujet est perçu comme politique, la laïcité est traitée dans ces pays comme « un sujet de conciliation des droits fondamentaux »<sup>10</sup>. La neutralité de ces Etats ne se traduit donc pas par un effacement du fait religieux. On remarque au contraire l'affirmation de celui-ci dans l'espace public, c'est-à-dire au sein des établissements publics, de la sphère politico-médiatique, dans le champ des politiques sociales. Dans cette logique, c'est moins la présence que la faveur ou la discrimination faite à une confession qui suscite le débat.

## 1.2. Un paysage religieux en recomposition

L'Europe historique et les pays occidentaux plus généralement, se sont construits autour de la chrétienté, et la religion chrétienne y demeure majoritaire. Les catholiques représentent ainsi plus de 69 % de la population en Espagne, entre 83 % et 98 % en Italie selon les études, plus de 30 % en Allemagne. On décompte 29 % de protestants

chez les Allemands, et près de 65 % chez les Suédois. 59 % des Britanniques se déclarent chrétiens (avec une majorité d'anglicans). Ils sont 71 % aux Etats-Unis<sup>11</sup>.

Or, le paysage religieux des sociétés occidentales a largement évolué au cours du XX<sup>ème</sup> siècle et plus encore au cours des dernières décennies. Ce changement tient à un double phénomène : la sécularisation des sociétés ainsi qu'un « multiconfessionnalisme » issu de l'immigration, avec en particulier une présence accrue de résidents musulmans. L'islam est ainsi devenu dans plusieurs pays la première religion après la chrétienté, en termes numériques.

### a) La sécularisation des sociétés

La sécularisation des sociétés se caractérise par la croissance du nombre de personnes se disant non-croyantes et par un déclin des pratiques culturelles chez les croyants. A son tour, l'éloignement des institutions se manifeste par une « individualisation » ou encore un « bricolage » des croyances<sup>12</sup>.

Cette sécularisation est plus prononcée dans les pays du nord de l'Europe, du moins en ce qui concerne le premier aspect. Ainsi, 50 % des Suédois ne croiraient pas en l'existence d'un Dieu. Les non-croyants représentent 37 % de la population en Allemagne et 26 % en Espagne. Le nombre de chrétiens aurait baissé de près de 8 % aux Etats-Unis entre 2007 et 2014, tandis que celui des personnes « sans religion » a augmenté de près de 7 % au cours de la même période.

En pratique, il n'y a pas forcément plus de pratiquants dans les pays méditerranéens. Ainsi, 36 % des croyants britanniques sont pratiquants, entre 25 et 30 % en Italie, tandis que parmi les catholiques espagnols seulement 13,7 % se disent pratiquants en 2015<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> <http://www.pewforum.org/2015/05/12/americas-changing-religious-landscape/>

<sup>12</sup> Danièle HERVIEU-LEGER, *La religion pour mémoire*, 1993, p. 245

<sup>13</sup> A noter que les différents chiffres présentés dans cette note proviennent de plusieurs études. Ils ont donc été obtenus par des méthodes différentes, d'où les limites de l'exercice de comparaison entre eux.

<sup>9</sup> J. ZYLBERBERG, *ibid.*, p.39

<sup>10</sup> Thierry RAMBAUD, « Laïcité : l'expérience allemande », *Le Figaro*, 22/08/2015

## b) Persistance des traditions chrétiennes

Malgré les mouvements de sécularisation, les traditions chrétiennes persistent dans le paysage culturel des pays occidentaux. Compte tenu de l'importance historique et culturelle du christianisme, ces Eglises conservent souvent un statut privilégié, tout en respectant le principe de neutralité étatique.

En Italie, la place de l'Eglise demeure prépondérante et peu controversée, et a la particularité d'entrer dans le champ des relations interétatiques. Dans une décision de 1989, la Cour constitutionnelle italienne confirmait la constitutionnalité de l'enseignement religieux catholique dans les écoles publiques du fait de sa valeur éducative. Elle considère, en effet, le catholicisme comme « patrimoine historique du peuple italien »<sup>14</sup>.

De même, en Espagne, la religion catholique majoritaire est très ancrée dans le paysage historique et culturel, d'où une présence forte dans la vie quotidienne. L'Eglise conserve d'importants privilèges. La relation entre l'Etat et les confessions est tripartite en Espagne : elle repose sur un traité avec l'Etat du Vatican pour l'Eglise catholique, sur des accords de coopération pour les trois autres religions majoritaires et enfin sur le droit commun des associations pour les religions minoritaires<sup>15</sup>. Les relations entre l'Etat et l'Eglise catholique sont devenues plus tendues à partir de l'arrivée du socialiste ZAPATERO au poste de Premier ministre. L'Eglise a depuis vivement protesté contre une série de lois, comme celle sur l'enseignement, sur le mariage gay ou encore l'avortement.

L'existence d'une religion « établie » au Royaume-Uni, la religion anglicane, constitue certes un régime inégalitaire, mais reste symbolique et traduit surtout un attachement à la tradition. De manière générale, la religion est très présente dans la société, et ce pour l'ensemble des confessions religieuses.

Dans le cas américain, les références religieuses sont très présentes et font partie intégrante de *l'American way of life*. On peut citer notamment l'inscription « *In God we trust* » sur la monnaie fiduciaire ou encore le serment des élus sur un livre religieux. Si ce livre est traditionnellement la Bible, aucune obligation ne la mentionne. En 2006, un élu musulman a choisi de prêter

serment sur le Coran lors de son investiture. De même, la Cour Suprême n'a pas condamné la pratique des « prières législatives » avant les sessions parlementaires, puisqu'aucune religion en particulier n'est mise en avant.

Alors qu'il n'existe pas de religion « établie » comme au Royaume-Uni, les Eglises allemandes (catholique et protestante) disposent d'un statut privilégié. Organisées en tant que corporations de droit public, elles peuvent prélever une taxe d'Eglise par l'intermédiaire de l'administration des finances publiques. Cet impôt finance notamment les œuvres caritatives des églises, qui bénéficient aussi de subventions de l'Etat. De plus, l'identité et les valeurs chrétiennes ont un poids important sur la scène politique, les deux partis chrétiens, CSU (*Christlich-Soziale Union*) et CDU (*Christlich Demokratische Union*) représentant la principale force politique au niveau fédéral.

Les Eglises suédoises ayant obtenu la personnalité juridique sont aussi autorisées à prélever une taxe collectée par l'Etat et peuvent recevoir des subventions publiques. L'Eglise luthérienne, qui était avant 2000 l'Eglise d'Etat, conserve certains privilèges comme la participation de droit à des commissions publiques. Cette place prépondérante de l'Eglise luthérienne donne lieu aujourd'hui à des débats, comme celui autour des fêtes de fin d'année des écoles dans les églises.

## c) Multiconfessionnalisme

Les pays occidentaux ont tous connu ces dernières décennies des vagues d'immigration plus ou moins fortes, notamment depuis des pays à majorité musulmane. Dans de nombreux pays européens, l'islam est ainsi devenu la première religion après le christianisme. La proportion de musulmans est relativement faible en Espagne, en Italie ou aux Etats-Unis (inférieure à 1 % de la population), tandis qu'elle est de 4 % en Suède et de plus de 5 % en Allemagne et au Royaume-Uni, où la communauté hindoue représente 1,5 %. Plus récemment, la question de la radicalisation<sup>16</sup> de

<sup>14</sup> G. COSTA, *ibid.*, p.43

<sup>15</sup> <http://www.eurel.info/>

<sup>16</sup> Discuté pour son caractère « fourre-tout », le terme de radicalisation est défini par Farhad KHOSROKHAVAR comme « *un processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel* », dans KHOSROKHAVAR Farhad, *Radicalisation*, 2014, p. 8

certaines jeunes musulmans a été mise en avant, notamment au Royaume-Uni, en Suède et en France.

Les sociétés se caractérisent donc aujourd'hui par une plus grande diversité des croyances et par une multiplication des signes d'appartenance religieuse dans l'espace public. Cette situation interroge la gestion publique du fait religieux, telle qu'instituée dans chaque pays. Elle met au défi les équilibres trouvés jusqu'alors.

Bien que soit garantie la neutralité des Etats face au fait religieux dans les pays étudiés et malgré le bouleversement du paysage religieux ces dernières décennies, l'espace public n'y est pourtant pas laïc mais au contraire « confessionnalisé » et même multiconfessionnel. Le Professeur Jacques ZYLBERBERG confirmait cette religiosité culturelle en affirmant à propos des cas britanniques et allemands « *la confessionnalité légale contraste avec la modernisation de la société civile et la sécularisation des mœurs* ».

## 2. Les revendications religieuses en débat

Les débats autour de la manière dont les autorités doivent concilier neutralité et recrudescence des revendications religieuses n'ont pas la même intensité selon les pays. En Espagne par exemple, la question est récente, étant donné que l'immigration massive date des années 2000. Elle fait peu débat aujourd'hui. Aux Etats-Unis, le fait religieux est ancré dans la vie quotidienne comme dans la vie publique. C'est pourquoi la question y est plutôt débattue sous le prisme du respect du pluralisme religieux et de la non discrimination. Plus que la religion, ce sont des questions morales qui sont au cœur des polémiques (mariage entre personnes de même sexe, avortement).

Les affaires faisant l'objet d'une décision judiciaire concernent pour la majorité la religion chrétienne, en termes numériques, puisque celle-ci demeure majoritaire au sein de la population. Néanmoins, les affaires concernant l'islam sont souvent plus emblématiques et largement discutées au sein de la société. Les corps exécutif, législatif et judiciaire se heurtent à des problématiques nouvelles et délicates, car elles concernent les libertés fondamentales et sont empreintes d'idéologie.

La gestion des espaces est au cœur des débats et s'illustre en termes voisins dans les différents pays. Parmi toutes les questions émergentes, celles liées au secteur social et médico-social demeurent minoritaires. Dans tous les cas, c'est le dialogue qui prévaut et, peut-être, à terme, une doctrine européenne.

### 2.1- L'usage des espaces et des signes en question

Même si les débats ne sont pas aussi polémiques que celui sur le voile en France, la plupart des pays ont dû se prononcer sur la compatibilité de revendications émanant, souvent, de la communauté musulmane avec leur régime de « laïcité ».

#### a) La construction des lieux de culte

En Italie, la question de l'implantation de mosquées est sujette à polémique. A l'exception de certaines provinces, les musulmans se retrouvent dans des salles de prières dont les espaces ne sont pas toujours adéquats. Cette situation de précarité suscite des tensions entre les communautés et la population locale. De la même manière, on observe le développement d'un « islam des caves » en Suède. Les subventions du gouvernement pour la construction des lieux de culte ont été supprimées dans les années 1990. Cependant, des projets de construction de mosquées financés par l'Arabie Saoudite ont relancé le débat sur l'autorisation de ces subventions publiques.

En Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni, la neutralité de l'Etat n'empêche pas de subventionner les lieux de culte<sup>17</sup>. Les collectivités territoriales peuvent ainsi prévoir des espaces spécifiques dans leur plan d'urbanisme. Elles peuvent aussi subventionner indirectement la construction des édifices, voire directement en Allemagne et en Italie. La rénovation des bâtiments peut de même être à la charge des collectivités territoriales.

En France, la question des subventions pour la construction de lieux de culte est ambivalente. Elle doit combiner le premier article de la loi de 1905 qui « garantit le libre exercice des cultes » et l'article 2 qui stipule que « la République ne

<sup>17</sup> Note sur les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte, demandée par Mr. Hervé MAUREY, sénateur, octobre 2014



reconnait, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». L'ensemble des édifices construits avant 1905 est aujourd'hui propriété de l'Etat et « prêté » gratuitement aux églises. La construction et l'entretien des nouveaux lieux de culte est cependant, après 1905, à la charge des associations culturelles. Or, devant la difficulté de lever des fonds importants, les collectivités territoriales ont dû trouver des moyens afin de mettre en œuvre l'article premier de la loi. En pratique, les associations culturelles bénéficient indirectement d'aides financières de l'Etat. Cette aide peut prendre la forme d'une fiscalité avantageuse, de l'exonération de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, de garanties d'emprunts<sup>18</sup>, de subventions pour une association « culturelle », de mise à disposition de locaux<sup>19</sup>, de subventions au titre de la protection des monuments historiques, ou encore de baux emphytéotiques<sup>20</sup> qui permettent, par exemple, de louer des terrains pour des montants en dessous du marché<sup>21</sup>. Ces aides indirectes ont été validées par le Conseil d'Etat par cinq arrêts du 19 juillet 2011<sup>22</sup>, justifiées par l'intérêt public local.

#### b) Le port de signes religieux dans les établissements publics

Le port du voile islamique par des élèves est généralement accepté au nom de la libre expression de l'appartenance religieuse. Cette liberté contraste avec la situation française où le voile islamique est perçu comme une atteinte à la laïcité. La loi de 2004 interdit ainsi « le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ». En avril 2015, une collégienne s'est même vu refuser l'accès à son établissement en raison de sa jupe longue,

<sup>18</sup> articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du Code général des collectivités territoriales

<sup>19</sup> article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales

<sup>20</sup> article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales

<sup>21</sup> <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/separation-eglises-etat/>

<sup>22</sup> CE, 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, n°308544 ; CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P.*, n°308817 ; CE, 19 juillet 2011, *Mme V.*, n°320796 ; CE, 19 juillet 2011, *CU du Mans – Le Mans Métropole*, n°309161 ; CE, 19 juillet 2011, *Commune de Montpellier*, n°313518

considérée comme un signe religieux ostentatoire.

Les controverses sont le plus souvent traitées à l'échelle locale ou régionale. Ainsi, en Espagne, des solutions ont été apportées par les autorités éducatives locales ou grâce à des compromis au niveau des établissements eux-mêmes, dont les conseils décident de l'autorisation ou non de signes religieux (intégration d'une autre école ; réintégration dans le même établissement, sur décision du président de la communauté ; annulation d'une exclusion par le gouvernement autonome catalan)<sup>23</sup>. En Suède, la direction de l'école peut interdire pour des raisons spécifiques le port de signes religieux ostentatoires.

Les pays anglo-saxons, quant à eux, refusent de légiférer sur cette question malgré les débats qu'elle suscite, au non de la liberté d'expression. Leur approche est très libérale. Le National Health Service (NHS) britannique a publié un guide pratique, afin d'informer le personnel et les usagers sur les accommodements relatifs aux pratiques religieuses<sup>24</sup>. Est pointée dans ce guide la nécessité de prendre en compte les demandes liées aux convictions religieuses, vis-à-vis des professionnels (tenues vestimentaires adaptées dès 1996), comme des patients afin d'améliorer leur prise en charge (régimes alimentaires, lits dirigés vers la Mecque, « burqas chirurgicales »).

Le port du voile islamique intégral (niqab et burqa), suscite par contre de nombreuses polémiques et est souvent prohibé au sein des établissements publics (dans plusieurs *Länder* en Allemagne ; de manière locale en Italie et en Espagne ; en Suède ; aux Pays-Bas depuis août 2015). En France, c'est au nom de la sécurité publique et non de la laïcité que la loi de 2010 interdit le port du voile intégral dans l'espace public, autrement dit, non seulement dans les établissements publics, mais aussi sur la voie publique ou encore dans les centres commerciaux.

<sup>23</sup> Voir les affaires concernant Najwa Malha et Fatima Elidrissi : SERNA Carmen, « El mismo pañuelo... la misma polémica, ocho años después », *El Mundo*, 24 avril 2010, ALVAREZ Pilar « ¿De verdad hace falta regular el velo en clase? », *El País*, 29 avril 2010

<sup>24</sup> Department of Health, "Religion or belief : A practical guide for the NHS", janvier 2009

### c) L'affichage de symboles religieux dans les établissements publics

Des situations récurrentes ont donné lieu à des décisions de justice dont les conclusions n'allaient pas toujours dans le même sens.

Ainsi, l'arrêt *Lautsi et autres c. Italie*, précité, stipulait que l'exposition de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques ne portait pas atteinte à la liberté éducative des parents et constituait un symbole passif. La logique était pourtant inversée dans une décision de la Cour allemande de Karlsruhe de 1995 qui interdisait l'affichage obligatoire de crucifix considérant que cela remettait en cause le devoir de neutralité de l'Etat.

Aux Etats-Unis, le cœur des polémiques concerne l'égalité de traitement entre confessions. Le principe de pluralisme religieux semble prendre le pas sur celui de la liberté religieuse. La Cour Suprême réaffirme le devoir de neutralité de l'Etat « entre religion et non-religion »<sup>25</sup>, et valide les signes religieux à caractère « passif »<sup>26</sup>, c'est-à-dire à portée culturelle plus que religieuse. Ainsi, dans un même arrêt de 1989, la Cour condamne l'exposition d'une crèche seule devant un bâtiment public, mais juge légale l'exposition d'une crèche à côté d'une ménorah de Hanouka (chandelier juif)<sup>27</sup>.

La question de la laïcité concerne bien d'autres thèmes non développés dans cette note. Il est parfois difficile de distinguer clairement la position de chaque pays, étant donné l'actualité de ces sujets. On peut citer par exemple la polémique autour des régimes alimentaires adaptés.

### d) Le dialogue au cœur des réponses institutionnelles

Les autorités ont créé des instances de dialogue interreligieux permettant un échange de connaissances et de points de vue. Dans certains cas, ces instances vont même jusqu'à apporter une aide aux administrations publiques dans leur gestion du fait religieux, dans le respect du cadre légal. On peut citer l'Observatoire du Pluralisme Religieux en

<sup>25</sup> Cour Suprême, 2005, *McCreary County, Kentucky v. ACLU of Kentucky*

<sup>26</sup> Cour Suprême, 2005, *Van Orden*

<sup>27</sup> Arrêt de la Cour Suprême américaine, 1989, *County of Allegheny v. American Civil Liberties Union*

Espagne, la conférence italienne « Religions, cultures et intégration », des instances territoriales italiennes de dialogue, le Conseil pour les liens avec les communautés religieuses en Suède, *l'Equality and Human Rights Commission* au Royaume-Uni et *l'Equal Employment Opportunity Commission* aux Etats-Unis, toutes deux en charge de lutter contre les discriminations et de fournir des conseils et instructions en la matière.

Certaines instances ont de plus été créées spécifiquement afin de dialoguer avec la communauté musulmane, ce qui, compte tenu de l'absence de représentant officiel, n'est pas toujours aisé : on peut citer le Comité de l'Islam italien ou la Conférence sur l'Islam en Allemagne. Une telle instance pourrait voir le jour au Royaume-Uni si l'on en croit les déclarations récentes de David CAMERON<sup>28</sup>. Ces structures s'apparentent au Conseil français du culte musulman (CFCM).

## 2.2. La situation dans le secteur social et médico-social (SMS)

Les établissements sociaux et médico-sociaux ont la particularité de se situer légalement à la frontière du public et du privé. Dans la sphère publique, la neutralité religieuse est un impératif, tandis que dans la sphère privée, la liberté religieuse prime. En France, un établissement peut revêtir une « mission d'intérêt général », sans toutefois relever du secteur public et être assujéti à sa législation<sup>29</sup>. La diversité des types d'établissement ne fait qu'accroître la confusion autour de la législation et des pratiques applicables au sein de ces établissements.

La vulnérabilité des publics concernés par ce secteur justifie ensuite l'exception énoncée à l'article 2, second alinéa, de la loi de 1905 (cf annexe 1). L'Etat peut financer la présence d'aumôniers dans les établissements « tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons », afin de garantir la liberté de culte de tous.

<sup>28</sup> Voir notamment le discours du Premier ministre David CAMERON prononcé le 20 juillet 2015 : <https://www.gov.uk/government/speeches/extremism-pm-speech>

<sup>29</sup> Conseil d'Etat, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*

### a) Les revendications liées au fait religieux demeurent limitées

La recrudescence des revendications d'affirmation visible d'appartenance religieuse concerne essentiellement les secteurs éducatif et sanitaire. Peu d'affaires sont directement liées au secteur SMS. On peut néanmoins relever dans les cas espagnol et italien l'importance de la religion pour les professionnels de ce secteur, à l'image du poids de celle-ci dans la vie quotidienne. Cela se traduit par exemple par le refus de nombreux gynécologues catholiques de pratiquer l'avortement. En Italie, environ 70 % des médecins avancent la clause de conscience pour ne pas avoir à pratiquer l'avortement. Un décret régional de 2014 prévoyait l'abolition de cette clause dans le Latium, avant d'être suspendu, suite à des manifestations. En France, tout professionnel de santé peut poser une objection de conscience, mais doit rediriger le patient vers un autre confrère.

Le cas allemand est particulier, étant donné que de nombreux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) relèvent de communautés chrétiennes. Ainsi, les deux principales associations caritatives, *Caritas* et *Diakonisches Werk*, comptent, à elles deux, plus d'un million de salariés et 1,2 million de bénévoles. Ces organisations sont respectivement gérées par l'Eglise catholique et par les protestants. Compte tenu de leur statut juridique, ces communautés peuvent prohiber le port de signes d'autres religions. Le principe mis en avant est celui de la « neutralité à l'égard de l'employeur », ce qui n'est pas le cas pour des organisations ne relevant pas de communauté religieuse. Des discussions visant à créer des organisations musulmanes d'utilité publique sont en cours entre le ministère de l'Intérieur et la Conférence sur l'Islam.

Un tel régime d'exception existe aussi aux Etats-Unis, où de nombreux établissements possèdent un caractère confessionnel. Ils disposent de ce fait d'une grande liberté et peuvent éventuellement déroger au droit commun. Concernant les établissements publics, ou recevant des subventions de l'Etat, deux lois interdisent toute entrave à la liberté religieuse, de la part du gouvernement ainsi que de la part des institutions<sup>30</sup>. L'employeur peut être

condamné pour discrimination religieuse, par exemple dans le cas où il refuserait d'embaucher une personne en raison de signes visibles d'appartenance religieuse<sup>31</sup>.

### b) Une gestion pragmatique des revendications

En pratique, les polémiques autour d'affaires concernant le fait religieux ne transparaissent pas toujours au niveau national, étant donné leur résolution à des niveaux plus bas. Dans l'ensemble des pays étudiés, la gestion des revendications s'effectue essentiellement au niveau local, voire régional en Allemagne, en partenariat avec les institutions confessionnelles de dialogue. Les collectivités territoriales sont en effet compétentes et autonomes dans les domaines sociaux et médico-sociaux. Ce mode de gestion permet de plus des résolutions au cas par cas, et donc « sur mesure ».

Ce modèle peut être couplé avec l'implication le cas échéant d'une autorité indépendante chargée de la protection des libertés fondamentales des citoyens, dans le cadre des litiges de ces derniers avec l'administration (rôle de l'actuel Défenseur des droits en France et de l'ancien Médiateur de la République). En Suède, l'*ombudsman* a été institué dès 1809<sup>32</sup>. On trouve aussi la figure *Defensor del pueblo* en Espagne, ou du Médiateur européen prévu par le traité de Maastricht de 1992. D'autres autorités peuvent avoir de même un rôle de médiation, comme des commissions (Grande-Bretagne, Espagne), des agences spécialisées ou instituts (Allemagne, Italie).

De plus, les autorités peuvent agir par la transmission de circulaires ou par la rédaction de chartes (Charte des valeurs de la citoyenneté et de l'intégration en Italie) et *guidelines* sur le modèle britannique ou américain, afin de faire partager les outils et bonnes pratiques en milieu professionnel.

Enfin, les gardiens de la séparation de l'Eglise et de l'Etat sont, dans les pays anglo-saxons de tradition jurisprudentielle, les juges eux-mêmes. Depuis un arrêt de 1971<sup>33</sup>, prévaut, aux Etats-Unis, la doctrine dite « *Lemon test* », qui implique un contrôle de proportionnalité pour juger de la conformité des lois et décrets au

<sup>30</sup> Au niveau fédéral, le *Religious Freedom Restoration Act* (RFRA) de 1993 et au niveau local, le *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (RLUIPA) de 2000.

<sup>31</sup> Titre VII du Civil Rights Act, 1964

<sup>32</sup> <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl08-610-ei/pjl08-610-ei.html>

<sup>33</sup> Cour Suprême, 1971, *Lemon v. Kurtzman*

premier amendement. Ce contrôle s'effectue selon trois points : l'objectif séculier de l'objet, l'absence de promotion excessive d'une religion et l'absence d'enchevêtrement excessif entre la sphère publique et le fait religieux.

### 2.3. Le cadre légal européen et la « marge nationale d'appréciation »

Au niveau européen, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'applique pas de ligne claire sur ces sujets, laissant une grande autonomie aux Etats, au nom de la « marge nationale d'appréciation ».

Du point de vue du droit écrit, la Convention fait de la liberté de religion l'un des piliers de la « société démocratique » (article 9, cf annexe 3). D'autres principes énoncés lui sont complémentaires, tels que la liberté d'expression (article 10), la non-discrimination (article 14) et le respect des convictions religieuses des parents dans l'instruction de leur enfant (article 2 du Protocole n° 1).

Sur le plan interne (individuel), la liberté est considérée comme absolue, tandis que sur le plan externe (collectif), elle devient relative puisque contrainte par l'exigence d'ordre public. Associée à l'article 11 de la Convention qui garantit la non-ingérence de l'Etat au sein des structures associatives, cette dernière dimension sous-tend l'autonomie des communautés religieuses<sup>34</sup>.

Les contentieux ayant pour objet la liberté de religion occupent depuis une quinzaine d'années une place de plus en plus importante, en termes quantitatifs, dans la jurisprudence de la Cour<sup>35</sup>.

Concernant les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, la Cour condamne une ingérence jugée excessive de la part de l'Etat dans les affaires internes aux communautés<sup>36</sup>. L'Etat doit prôner la tolérance face au pluralisme et ne pas attiser les tensions intra-religieuses.

Les affaires les plus récentes concernent en grande partie le port de signes extérieurs

---

<sup>34</sup> « Aperçu de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de religion », Division de la recherche du Conseil de l'Europe, 2013, p. 9

<sup>35</sup> Division de la recherche du Conseil de l'Europe, *ibid.* p. 5

<sup>36</sup> Association Les Témoins de Jéhovah c. France, n° 8916/05, § 53, 30 juin 2011

religieux. La décision, à propos de la présence de crucifix dans les écoles publiques en Italie<sup>37</sup>, a eu un grand retentissement. Selon la Cour, il s'agit d'une question qui relève de la marge d'appréciation des Etats, tant qu'aucune forme d'endoctrinement n'est démontrée. En effet, il est difficile d'établir une règle européenne alors que ce sujet est traité de manière très diverse par les différents Etats. De même dans l'arrêt *S.A.S. c. France* de 2014, où était mise en cause la loi interdisant le port du voile intégral dans l'espace public, la Cour a conclu à la non-violation du droit de la Convention. Elle soulignait la légitimité des arguments en faveur de la préservation du « vivre ensemble » et invoquait encore une fois la marge nationale d'appréciation. Contraire aux résolutions adoptées antérieurement ou encore au point de vue du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le sens de cette conclusion témoigne de la prévalence de la marge d'appréciation nationale (cf annexe 4).

L'élévation de la liberté de religion « *au rang de droit substantiel de la Convention* » faite par la Cour a été progressive et tend à s'affirmer plus directement aujourd'hui<sup>38</sup>. Les avis émis lors des audiences, préfigurent une doctrine commune. Cette dernière fait prévaloir le principe de liberté religieuse sur celui de neutralité de l'Etat. Cependant, la Cour sanctionne peu les Etats, préférant faire appel à la « marge nationale d'appréciation », notamment sur les questions du port de signes religieux.

### Conclusion

---

En dépit des faveurs accordées aux confessions chrétiennes, qui découlent d'une histoire socioculturelle particulière, l'ensemble des pays considérés affirme la neutralité de l'Etat vis-à-vis des religions.

Néanmoins, et c'est sur ce point que ces pays divergent du modèle français, l'espace public n'est pas sécularisé, mais est au contraire un espace d'affirmation visible de l'identité religieuse. De façon générale, les entités religieuses conservent une place importante au sein de la société, notamment dans les domaines scolaire, sanitaire, social et caritatif. Les collectifs revendiquant une laïcité à la

---

<sup>37</sup> Lausi et autres c. Italie, 18 mars 2001

<sup>38</sup> Division de la recherche du Conseil de l'Europe, *ibid.* p. 5



française demeurent des exceptions. Plus encore, les mesures prises en France depuis les années deux mille ont ainsi été très discutées, voire critiquées, dans les médias étrangers. Ce fut le cas, notamment, des lois sur le voile islamique et sur le voile intégral, qui ont suscité de violentes critiques de la part des médias et milieux progressistes américains. Certains dénonçaient alors des lois « *violant les libertés individuelles* » et « *attisant la haine* » entre les communautés ethniques et religieuses<sup>39</sup>.

Ainsi, dans la plupart des pays occidentaux comme dans l'état présent du droit européen, la liberté religieuse semble primer sur la laïcité-séparation<sup>40</sup>. Ceci malgré une audience de plus en plus importante des partis radicaux dans certains pays européens. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme suggère l'émergence d'une doctrine partagée qui poserait une hiérarchie commune des principes. Si cet horizon semble encore lointain, il est clair qu'entre liberté et neutralité, la laïcité doit se réinventer pour constituer un instrument de paix civile.

## Notes d'analyse déjà parues en 2015

- La conférence de consensus dans le champ social : une démarche innovante entre regards d'experts et débat démocratique ? (Septembre)
- Perception de la cohésion sociale, Synthèse et résultats du baromètre DGCS 2014 (Juillet)
- Observation sociale et indicateurs : mieux piloter l'action publique et alimenter le dialogue civil (Juin)
- La laïcité dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux : quelle laïcité pour demain ? (2<sup>ème</sup> partie) (Mars)
- La laïcité dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux : une question émergente (1<sup>ère</sup> partie) (Février)
- La « cohésion sociale » : de quoi parle-t-on ? Clarifier le concept pour consolider un nouveau modèle d'action (Janvier)

<sup>39</sup> "The Taliban Would Applaud", New York Times, 26 janvier 2010

<sup>40</sup> HAARSCHER, *ibid.*, p. 86

## Annexe 1

### Extrait de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat

#### Titre Ier : Principes.

##### Article 1

La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.

##### Article 2

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes.

Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3.

## Annexe 2

### Charte de la laïcité dans les services publics, circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes et respecte toutes les croyances.

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, notamment religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

La liberté de religion ou de conviction ne peut recevoir d'autres limitations que celle qui sont nécessaires au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile.

La République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

#### **Les usagers du service public**

Tous les usagers sont égaux devant le service public.

Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme.

Les usagers des services publics ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement.

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent.

Les usagers accueillis à temps complet dans un service public, notamment au sein d'établissements médico-sociaux, hospitaliers ou pénitentiaires ont droit au respect de leurs croyances et peuvent participer à l'exercice de leur culte, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service.

#### **Les agents du service public**

Tout agent public a un devoir de stricte neutralité. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations.

Il appartient aux responsables des services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de ses services.

La liberté de conscience est garantie aux agents publics. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

## Annexe 3

### Extraits de la Convention européenne des droits de l'homme

#### Article 9 : Liberté de pensée, de conscience et de religion

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

#### Article 10 : Liberté d'expression

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

#### Article 14 : Interdiction de discrimination

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

#### Article 2 du Protocole n°1 : Droit à l'instruction

"Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques."



## Annexe 4

### Extrait de l'arrêt S.A.S. c. France (n° 43835/11), rendu le 1<sup>er</sup> juillet 2014 par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme

35. Adoptée le 23 juin 2010, la Résolution 1743 (2010) souligne notamment ce qui suit :

« (...) 14. Rappelant sa Résolution 1464 (2005) sur les femmes et la religion en Europe, l'Assemblée invite l'ensemble des communautés musulmanes à abandonner toute interprétation traditionnelle de l'islam qui nie l'égalité entre hommes et femmes, et restreint les droits des femmes, à la fois au sein de la famille et dans la vie publique. Cette interprétation n'est pas compatible avec la dignité humaine et les normes démocratiques ; les femmes sont égales en tout aux hommes et doivent être traitées en conséquence, sans exception. La discrimination envers les femmes, qu'elle soit fondée sur des traditions religieuses ou non, est contraire aux articles 8, 9 et 14 de la Convention, à l'article 5 de son Protocole no 7, ainsi qu'à son Protocole no 12. Aucun relativisme religieux ou culturel ne saurait être invoqué pour justifier des violations de la personne humaine. L'Assemblée parlementaire exhorte donc les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour éradiquer l'islamisme radical et l'islamophobie, dont les femmes sont les premières victimes.

15. À cet égard, le port du voile par les femmes, et surtout le port du voile intégral sous la forme de la burqa ou du niqab, est souvent perçu comme un symbole de soumission des femmes aux hommes, qui restreint le rôle des femmes au sein de la société, limite leur vie professionnelle et entrave leurs activités sociales et économiques. Ni le port du voile intégral par les femmes ni même celui du foulard ne sont admis comme une obligation religieuse par tous les musulmans, mais nombre d'entre eux voient ces pratiques comme une tradition sociale et culturelle. L'Assemblée estime que cette tradition pourrait représenter une menace pour la dignité et la liberté des femmes. Aucune femme ne devrait être contrainte de porter une tenue religieuse par sa communauté ou par sa famille. Tout acte d'oppression, de séquestration ou de violence constitue un crime qui doit être puni par la loi. Les femmes victimes de ces crimes doivent être protégées par les États membres, quel que soit leur statut, et bénéficier de mesures de soutien et de réhabilitation.

16. C'est la raison pour laquelle la possibilité d'interdire le port de la burqa et du niqab est envisagée par les parlements de plusieurs pays d'Europe. L'article 9 de la Convention reconnaît à toute personne le droit de choisir librement de porter ou non une tenue religieuse en privé ou en public. Les restrictions légales imposées à cette liberté peuvent se justifier lorsqu'elles s'avèrent nécessaires dans une société démocratique, notamment pour des raisons de sécurité ou lorsque les fonctions publiques ou professionnelles d'une personne lui imposent de faire preuve de neutralité religieuse ou de montrer son visage. Toutefois, l'interdiction générale du port de la burqa et du niqab dénierait aux femmes qui le souhaitent librement le droit de couvrir leur visage. 18 ARRÊT S.A.S. c. FRANCE

17. De plus, une interdiction générale pourrait avoir un effet contraire, en poussant les familles et la communauté à faire pression sur les femmes musulmanes pour qu'elles restent chez elles et se limitent à entretenir des contacts avec d'autres femmes. Les femmes musulmanes subiraient une exclusion supplémentaire si elles devaient quitter les établissements d'enseignement, se tenir à l'écart des lieux publics et renoncer au travail hors de leur communauté pour ne pas rompre avec leur tradition familiale. L'Assemblée invite, par conséquent, les États membres à élaborer des politiques ciblées, destinées à sensibiliser les femmes musulmanes à leurs droits, à les aider à prendre part à la vie publique, ainsi qu'à leur offrir les mêmes possibilités de mener une vie professionnelle et de parvenir à une indépendance sociale et économique. À cet égard, l'éducation des jeunes femmes musulmanes, de leurs parents et de leur famille est primordiale. Il est en particulier nécessaire de supprimer toute forme de discrimination à l'encontre des filles et de développer l'éducation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, sans stéréotypes et à tous les niveaux du système d'éducation. (...) ».

36. Dans sa Recommandation 1927 (2010) adoptée le même jour, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande notamment au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

« 3.13. d'inviter les États membres à ne pas adopter une interdiction générale du port du voile intégral ou d'autres tenues religieuses ou particulières, mais à protéger les femmes contre toute violence physique et psychologique ainsi que leur libre choix de porter ou non une tenue religieuse ou particulière, et de veiller à ce que les femmes musulmanes aient les mêmes possibilités de prendre part à la vie publique et d'exercer des activités éducatives et professionnelles ; les restrictions légales imposées à cette liberté peuvent être justifiées lorsqu'elles s'avèrent nécessaires dans une société démocratique, notamment pour des raisons de sécurité ou lorsque les fonctions publiques ou professionnelles d'une personne lui imposent de faire preuve de neutralité religieuse ou de montrer son visage ».

## Annexe 5

## Questionnaire transmis aux Conseillers pour les affaires sociales

**Éléments de description du contexte et de son évolution**

1- Quelles sont, en termes numériques, les principales communautés religieuses (produire, si cela est possible, des données statistiques) ?

2- Existe-t-il un texte juridique faisant référence en matière de gestion des relations entre l'Etat et les religions (reconnaissance, financement...)

Pour dire les choses en référence au contexte français, existe-t-il un texte équivalent à la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat ?

3- Diriez-vous que la gestion publique du fait religieux fait débat ?

Est-ce que les affirmations visibles de l'appartenance religieuse sont contestées dans l'espace public (port du voile – intégral ou pas -, respect des rites et des interdits...) ? Est-ce que la place accordée à une éventuelle religion dominante est contestée ? etc.

4- Si oui, est-ce que des réponses publiques ont été apportées (désignation d'une commission de « sages », création d'une institution chargée d'arbitrer les litiges, rédaction d'un rapport qui a fait date, vote d'un texte...) ?

**La situation dans le secteur social et médico-social**

Précision concernant le champ de ce secteur : Il rassemble les structures et les établissements qui accompagnent et accueillent différentes catégories de personnes vulnérables (mineurs en danger, personnes handicapées, personnes âgées, adultes atteints de maladie chronique, personnes en situation d'exclusion). Cependant, en fonction des spécificités du pays concerné, il est possible d'intégrer dans la réponse les établissements relevant du secteur de la santé et les établissements accueillant la petite enfance.

5- Au cours des 20 dernières années, a-t-on constaté une recrudescence des revendications d'affirmation visible de l'appartenance religieuse, que celles-ci émanent du personnel ou des usagers de ce secteur ? Pouvez-vous donner des exemples précis ?

Il peut s'agir de demandes d'aménagement permettant le respect d'interdits alimentaires ou de règles vestimentaires, l'observation de rites ou la gestion de la coexistence des femmes et des hommes dans les espaces collectifs.

6- Si oui, comment sont gérées ces revendications ? Localement ou nationalement ? Existe-t-il des consignes, des guides qui s'adressent aux acteurs de terrain susceptibles d'être confrontés à ces revendications ?

7- Est-ce que certains cas ont fait l'objet de polémiques ? Qu'ils aient été relayés par les médias ou de façon plus restreinte dans les assemblées, le milieu associatif... ?

Eléments de prospective

8- La gestion du fait religieux dans le secteur social et médico-social constitue-t-elle un problème public voire un problème émergent dans ce pays ?

9- Est-ce que des propositions ont été formulées pour améliorer cette gestion ? Que ce soit par des représentants politiques, associatifs ou professionnels... ?

10- En la matière, la France est-elle perçue comme un exemple ou comme un contre-exemple ? Quel pays étranger fait éventuellement figure de modèle ?