



Berne, le 9 juin 2017

Présence et port de symboles religieux dans les bâtiments publics

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 13.3672, Aeschi,
10.09.2013

Table des matières

1	Contexte.....	3
1.1	Le postulat Aeschi.....	3
1.2	Approfondissement de la question.....	3
1.3	Délimitation.....	4
2	Résultats de l'analyse de la situation en Suisse.....	4
2.1	Analyse de la législation et de la jurisprudence au niveau fédéral.....	4
2.2	Analyse des interventions politiques dans les cantons (2001-2015).....	6
2.3	Etudes empiriques.....	9
2.3.1	Sondage en ligne.....	9
2.3.1.1	Présence de symboles religieux dans les édifices et difficultés et conflits auxquels ils donnent lieu.....	9
2.3.1.2	Port de vêtements et de symboles religieux.....	10
2.3.2	Enquête qualitative.....	11
2.3.2.1	Interviews auprès de chercheurs et de membres de communautés religieuses.....	11
2.3.2.2	Interviews auprès du personnel de services et d'institutions mandatés par l'Etat.....	16
2.3.3	Résumé.....	17
3	Droit comparé.....	19
3.1	Affichage de signes et de symboles religieux dans les édifices et l'espace publics.....	19
3.2	Port de signes et symboles religieux dans les édifices et l'espace publics.....	20
4	Position du Conseil fédéral.....	22

1 Contexte

1.1 Le postulat Aeschi

Le présent rapport trouve son origine dans le postulat 13.3672 « Clarifier certaines questions religieuses » déposé le 10 septembre 2013 par le conseiller national Thomas Aeschi. Dans son intervention, M. Aeschi demande au Conseil fédéral de réaliser un rapport présentant le besoin de légiférer notamment sur les deux questions religieuses suivantes:

« 1. La présence de crucifix et d'autres symboles religieux dans les édifices publics (tribunaux, bâtiments administratifs, écoles, etc.);

2. Le port de symboles religieux de plus ou moins grande taille (par ex. l'habit, la kippa ou le foulard) dans les édifices publics (tribunaux, bâtiments administratifs, écoles, etc.) en comparaison avec le port de symboles religieux plus petits (par ex. les petits colliers représentant une croix, une étoile de David ou un croissant de lune). »

L'auteur du postulat argue que la situation juridique serait peu claire et que le Tribunal fédéral disposerait dès lors d'une « marge d'interprétation en la matière [...] extrêmement grande ».

Dans l'avis rendu le 13 novembre 2013, le Conseil fédéral a indiqué être disposé à élaborer un rapport sur le sujet. Il a en revanche refusé d'examiner un troisième point soulevé par l'intervenant, concernant l'impôt ecclésiastique pour les personnes morales. Le Conseil national a suivi sa proposition le 13 décembre, acceptant les deux premiers points et rejetant le troisième.

Le présent rapport vaut exécution du mandat confié au Conseil fédéral.

1.2 Approfondissement de la question

Pour pouvoir brosser un tableau de la situation juridique et de la pratique quotidienne concernant l'affichage et le port de symboles religieux, l'Office fédéral de la justice (OFJ), chargé de réaliser le rapport, a confié différents mandats destinés à approfondir ces questions. La démarche retenue a été mise au point avec le précieux concours d'un groupe de travail qui était présidé par l'OFJ et qui comptait des représentants de la conférence des gouvernements cantonaux, du Secrétariat d'Etat aux migrations, du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et du service de lutte contre le racisme.

L'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg a été mandaté au printemps 2015 pour réaliser une analyse sur les interventions déposées dans les cantons ces quinze dernières années qui sont en lien avec le postulat Aeschi (présence et port de symboles religieux dans les édifices publics). L'Institut devait par ailleurs déterminer les projets (législatifs) qui ont découlé de ces interventions, qu'ils soient ou non terminés¹.

L'Institut suisse de droit comparé (ISDC) a été chargé d'une étude comparative de la situation juridique relative à l'affichage et au port de symboles religieux dans les bâtiments publics en Allemagne, en France, en Italie, en Autriche, en Belgique, en Suède et en Grande-Bretagne².

Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a réalisé, après avoir été sélectionné parmi les soumissionnaires, une vaste étude sur la présence et le port de symboles religieux dans les bâtiments publics³. Cette étude porte sur la présence, la signification

¹ Analyse der politischen Vorstösse zu religiösen Fragestellungen in den Schweizer Kantonen im Zeitraum 2001-2015, rapport de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, septembre 2015 (mandant: Office fédéral de la justice).

² Avis juridique sur l'affichage et le port des signes et symboles religieux en droits allemand, anglais, autrichien, belge, français, italien, et suédois, avis 15-021 du 30 octobre 2015, SIR, Lausanne (mandant: Office fédéral de la justice).

³ Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole. Empirische und theoretische Grundlagen. Synthesebericht vom 1. Juli 2016 zum Postulat Aeschi 13.3672, Prof. Walter Kälin/Prof. Stefan Huber/lic. rer. soc. Karin Myktyjuk-Hitz/lic. iur. Reto Locher, Rechtsanwalt/Nora Martin, M.A. Ethnologie, CSDH, Berne (mandant: Office fédéral de la justice).

et la charge conflictuelle des symboles religieux exposés et portés dans les édifices publics. Le CSDH a analysé les ouvrages de droit et de sciences sociales publiés sur ce sujet et mené des enquêtes empiriques quantitatives et qualitatives.

1.3 Délimitation

Les clarifications demandées dans le postulat 13.3672 concernent uniquement les signes et symboles religieux qui sont exposés ou portés *dans des édifices publics*. Parmi les symboles affichés dans ces derniers, on trouve les croix ou les crucifix accrochés aux murs des salles de tribunal ou de classe; les signes religieux portés comprennent notamment le voile islamique, la kippa juive ou la croix sous forme de pendentif. Le débat public ne se limite évidemment pas à ces éléments religieux ni à leur présence dans les édifices publics.

L'affichage de symboles religieux dans d'autres espaces accessibles au public, comme les parcs, les installations sportives et les espaces de loisirs, le port de vêtements religieux spéciaux (comme le burkini dans les piscines) ou le port de signes religieux par les contrôleurs des trains par exemple prêtent aussi à discussion. Les espaces privés accessibles au public peuvent aussi être concernés, par exemple dans le cas d'un employeur qui ne tolère pas que son personnel de vente porte des vêtements caractéristiques d'une religion. D'autres controverses plus ou moins aiguës concernent la présence de symboles religieux dans l'espace public au sens large (interdiction générale de se dissimuler le visage, croix sommitales, etc.).

Le présent rapport se concentre sur le mandat de clarification contenu dans le postulat 13.3672, limité aux signes et symboles religieux affichés ou portés dans les édifices publics. Ici et là cependant, nous élargissons notre propos à d'autres lieux accessibles au public ou à l'espace public en général, par exemple dans notre compte-rendu de la jurisprudence, dans l'examen des réglementations d'autres Etats ou encore dans la confrontation des différentes approches ou stratégies de résolution des conflits.

2 Résultats de l'analyse de la situation en Suisse

2.1 Analyse de la législation et de la jurisprudence au niveau fédéral

Dans le cadre de son étude réalisée sur mandat de l'OFJ, le Centre suisse de compétence en matière de droits humains (CSDH) a procédé à l'analyse de la législation et de la jurisprudence fédérales concernant l'affichage et le port de signes religieux dans les édifices publics, ainsi que de la doctrine y relative.

La législation concernant l'affichage et le port de signes et symboles religieux dans les édifices publics est inexistante en droit fédéral. Tout juste peut-on mentionner l'art. 21, al. 1, let. c de la loi sur le personnel de la Confédération⁴ selon lequel les dispositions d'exécution peuvent prévoir que l'employé doit, si sa fonction l'exige, revêtir des vêtements de travail déterminés. Cependant, aucun service de l'administration fédérale ne s'est appuyé sur cette disposition pour interdire aux employés de la Confédération le port de signes religieux tels que le voile islamique. Le port de signes religieux de la part des employés de l'administration fédérale est donc, en principe, toléré⁵. Il y a également lieu de mentionner l'initiative populaire lancée en février 2016 au niveau fédéral visant à interdire la dissimulation du visage dans l'espace et les lieux publics, sur le modèle de l'art. 9a de la Constitution tessinoise⁶.

Au niveau fédéral, la problématique de l'affichage et du port de signes et de symboles religieux dans les édifices publics et l'espace public en général a donc été essentiellement l'affaire du Tribunal fédéral.

⁴ LPers, RS 172.220.1.

⁵ Par exemple, les CFF autorisent leurs employés à arborer des signes religieux à moins que des motifs de sécurité ne s'y opposent.

⁶ FF 2016 1501

La présence d'un crucifix dans les salles de classe n'a pas été admise par le Tribunal fédéral dans un arrêt rendu en 1990⁷. Le Tribunal fédéral y soutient que l'Etat est tenu à une neutralité religieuse particulièrement haute en matière d'école publique obligatoire (neutralité aujourd'hui déduite des articles 15 et 62 al. 2 Cst.). Selon le Tribunal fédéral, cette obligation n'est pas respectée dès lors que la présence d'un tel symbole chrétien dans une salle de classe peut suggérer l'attachement de l'école publique à une religion déterminée. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral affirme en outre que les convictions religieuses des élèves non-chrétiens et de leurs parents, seuls responsables de l'éducation religieuse de leurs enfants (art. 303 CC), peuvent être heurtées par la présence de ce symbole religieux dans les salles de classe. Le Tribunal fédéral précise que les principes énoncés dans sa décision ne s'appliquent qu'aux salles de classe des écoles publiques et ne sauraient valoir d'une manière générale. La présence de symboles religieux dans d'autres lieux publics (tribunaux, parlements, etc.) reste donc une question ouverte⁸. La majorité de la doctrine approuve cette décision du Tribunal fédéral.

L'interdiction du port de signes religieux dans les édifices publics et l'espace public en général a plusieurs fois fait l'objet de recours auprès du Tribunal fédéral. Celui-ci a ainsi confirmé la sanction infligée à un Sikh qui avait roulé à moto sans casque au motif que sa religion lui interdisait de se départir de son turban⁹. Le Tribunal fédéral a également admis le licenciement d'une enseignante d'une école primaire du canton de Genève qui avait refusé de retirer son foulard pour dispenser son enseignement¹⁰. A l'appui de sa décision, le Tribunal fédéral invoquait le principe de neutralité religieuse de l'Etat dans la mesure où un enseignant, en tant que fonctionnaire, incarne l'Etat aux yeux de ses élèves. En ce sens, un enseignant doit s'abstenir d'exercer toute influence en matière religieuse sur ses élèves, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'élèves scolarisés au niveau primaire que la jeunesse et l'inexpérience rendent particulièrement influençables. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral estime en outre que l'interdiction du port du voile par le personnel enseignant est une mesure proportionnée lorsqu'il s'agit de préserver la paix religieuse de l'école ainsi que les convictions religieuses des élèves et des parents. Ces deux intérêts publics peuvent alors l'emporter sur la liberté religieuse des enseignants.

La question du port du voile par les élèves des écoles publiques s'est présentée à deux reprises devant le Tribunal fédéral. Dans un arrêt rendu en 2013, ce dernier soutient que l'interdiction du port du voile à l'école constitue une atteinte grave à la liberté de conscience et de croyance des élèves. A cet égard, une base claire et explicite située dans une loi au sens formel est nécessaire, ce qui n'était pas le cas en l'espèce¹¹. Le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence dans un arrêt rendu en 2015 dans lequel il n'a pas admis l'interdiction *générale* du port du voile islamique aux élèves des écoles publiques quand bien même elle se fondait sur une loi au sens formel¹². Dans ce cas d'espèce, le Tribunal fédéral a jugé qu'une telle mesure était disproportionnée. Notre Haute Cour a toutefois laissé la porte ouverte à une interdiction *ponctuelle* qui s'appuierait sur un intérêt public prépondérant, tel que le déroulement pacifique de la vie scolaire, la préservation de la paix religieuse, la protection de la liberté de conscience et de croyance des autres élèves, l'intégration des élèves concernées ou la réalisation du mandat constitutionnel relatif à l'égalité des sexes. Dans le cas soumis à l'examen du Tribunal fédéral, aucun des intérêts publics précités ne s'est vu accor-

⁷ ATF 116 Ia 252.

⁸ Pour des raisons procédurales, le Tribunal fédéral n'a pas pu se prononcer sur la présence d'un crucifix dans la salle d'audience d'un tribunal. Cf. ATF 121 I 42.

⁹ ATF 119 IV 260 c. 3 : à l'appui de sa décision, le Tribunal fédéral avançait que la religion sikh interdit de se montrer tête découverte en public, ce qui n'implique pas directement l'obligation de porter un turban. En effet, il est tout à fait possible pour un membre de la communauté sikh de troquer son turban contre un casque dans un espace privé, avant d'emprunter sa moto. Dans cet arrêt, le TF motive également sa décision par un intérêt public évident à la sécurité en matière de circulation routière.

¹⁰ ATF 123 I 296 ; Décision confirmée par le Cour européenne des droits de l'homme. Cf. CourEDH, Dhalab c. Suisse, Décision d'irrecevabilité no. 42393/98, 15 février 2001.

¹¹ ATF 139 I 280

¹² ATF 142 I 49

der la primauté sur la liberté religieuse de l'élève qui exigeait de pouvoir revêtir le voile islamique en classe.

Dans sa grande majorité, la doctrine voit de telles interdictions d'un œil critique. L'interdiction du port du voile par les enseignantes des écoles publiques est la mesure la plus largement critiquée. Contrairement au crucifix posé dans une salle de classe, le voile d'une enseignante ne signifierait pas directement l'identification de l'école publique à une religion déterminée et, en ce sens, il exercerait une influence moindre sur les élèves. Son interdiction constituerait dès lors une atteinte disproportionnée à la liberté de conscience et de croyance de l'enseignante concernée. En revanche, la doctrine majoritaire rejoint le Tribunal fédéral pour affirmer qu'une interdiction générale du port du voile par les élèves est inconstitutionnelle. Certains auteurs relèvent – là aussi à l'image du Tribunal fédéral – qu'une interdiction pourrait entrer en ligne de compte si le port du voile est si répandu qu'il conduit à des tensions et à des conflits interreligieux.

2.2 Analyse des interventions politiques dans les cantons (2001-2015)

L'analyse de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg a porté sur les interventions, pétitions et initiatives populaires déposées dans les cantons entre 2001 et 2015 qui avaient un lien avec la présence ou le port de symboles religieux dans l'espace public¹³. Ses résultats sont présentés par canton et par thème (croix et crucifix, lieux de prières et leurs symboles, cimetières et leurs aménagements, fêtes chrétiennes à l'école et leurs symboles, dissimulation du visage et du corps, coiffure et plus particulièrement voile islamique, taille des signes religieux). Les commentaires ci-après se fondent dans une large mesure sur cette analyse.

L'analyse indique pour la période considérée une fréquence élevée d'interventions politiques en lien avec ce thème. L'examen n'a pas donné de résultats pertinents dans un petit nombre de cantons dépourvus d'une agglomération substantielle¹⁴. Les interventions politiques traitent pour l'essentiel des thèmes suivants:

- Les crucifix et les croix (notamment dans les écoles, les hôpitaux, les parlements et les tribunaux) et la célébration de fêtes chrétiennes (Noël par ex.) et les symboles qui accompagnent ces fêtes dans les écoles;
- L'augmentation du nombre de lieux de prière et de cimetières musulmans (construction de mosquées, lieux de prière et centres culturels, mise en place de carrés séparés dans les cimetières);
- Le port du voile ou du foulard chez les musulmanes.

Les interventions qui portent principalement sur les fêtes et les symboles chrétiens expriment plutôt la crainte qu'ils ne disparaissent des édifices publics, voire de l'espace public en général. Les interventions concernant les symboles et les tenues des musulmans font plutôt ressortir la crainte que la population musulmane ne gagne en influence ou que l'Etat ne lui fasse trop de concessions.

De manière générale, les interventions politiques examinées n'ont amené que dans peu de cas le législateur à agir. Celles notamment qui concernaient le maintien des fêtes chrétiennes dans les écoles n'ont pas donné matière à intervention sur le plan juridique. Ces célébrations sont considérées dans tous les cantons comme faisant partie des traditions scolaires.

¹³ Les interventions politiques dont il a été tenu compte ont porté non seulement sur les édifices étatiques ou servant à l'accomplissement de tâches étatiques, comme les tribunaux, les bâtiments administratifs, les écoles, les hôpitaux et les établissements d'exécution des peines, mais aussi les édifices accessibles au public comme les centres sportifs ou culturels, les centres de loisirs, les cimetières, les moyens de transport public, les cinémas, les restaurants, les hôtels et les magasins. Par ailleurs, le terme d'«affichage» de symboles religieux est interprété au sens large : il inclut tous les cas où la symbolique religieuse est intégrée dans l'ouvrage même ou dans sa structure (minaret, cimetière, lieu de prière). Enfin, on a également tenu compte des interventions portant sur des installations ou des manifestations temporaires (crèche de Noël par ex.).

¹⁴ Appenzell-Rhodes Intérieures, Appenzell-Rhodes Extérieures, Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald et Uri.

En ce qui concerne l'affichage dans les édifices publics, en particulier dans les écoles, de croix ou de crucifix, les réactions varient. Cette question fait ressortir les particularismes cantonaux. L'arrêt controversé rendu par le Tribunal fédéral en 1990 dans le cas de la commune tessinoise de Cadro¹⁵ n'a pas donné lieu aux mêmes interprétations dans tous les cantons et a entraîné des réglementations hétérogènes. Ainsi, les cantons de Genève et de Neuchâtel, qui sont empreints de tradition laïque, n'admettent pas l'affichage de symboles religieux dans les salles de classe et les tribunaux. Le gouvernement du canton du Jura a également donné une interprétation étroite de l'arrêt Cadro, concluant que les symboles religieux sont à proscrire dans les écoles et les tribunaux. Le Conseil d'Etat du Tessin estime à l'inverse que les crucifix ont toujours leur place dans les entrées et les couloirs des édifices scolaires, puisque ces espaces ne sont pas dédiés à l'enseignement. Quant au canton du Valais, on y trouve des croix, plus rarement des crucifix, dans de très nombreuses salles de classe¹⁶. Ces situations sont le reflet de la culture locale et de la pratique religieuse dominantes.

Ces dernières années, les cantons ont aussi enregistré des interventions parlementaires sur les vêtements islamiques (dissimulation du corps entier et port du voile ou du foulard). La question du voile islamique n'a débouché que dans peu de cas sur une modification de la législation. Cela est probablement dû pour l'essentiel à l'arrêt rendu en 1997 par le Tribunal fédéral dans l'affaire du voile genevois¹⁷. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a appuyé la décision des autorités scolaires de Genève de licencier une enseignante convertie à l'islam qui refusait d'ôter son voile pendant les heures d'enseignement. Il avait uniquement à statuer sur le port du voile par une enseignante. Il a cependant laissé entendre que l'issue aurait pu être différente s'il avait eu à trancher sur le cas d'une élève. C'est ce qu'il a fait à la fin de 2015¹⁸, dans un arrêt où il a conclu que l'interdiction de porter le voile faite à une fille musulmane qui fréquentait l'école communale de Sankt Margrethen (SG) n'était pas compatible avec la liberté de croyance et de conscience. Avant cet arrêt, la plupart des cantons faisaient déjà une distinction entre le cas où le voile était porté par une élève (autorisé) et celui où il l'était par une enseignante (interdit)¹⁹.

De nombreuses interventions politiques ont été déposées pendant la période sous revue, surtout après 2009, en vue d'instaurer une interdiction de se voiler le visage dans l'espace public²⁰. Elles n'ont abouti que dans de rares cas à une modification de la législation²¹, et

¹⁵ ATF 116 Ia 252 du 26 septembre 1990. Le conseil communal de la commune de Cadro avait ordonné à l'automne 1984 la pose d'un crucifix dans chacune des classes de l'école primaire du lieu. Un enseignant a fait recours contre cette décision. Le tribunal administratif du canton du Tessin a annulé la décision du conseil communal, au motif qu'elle violait le principe de la neutralité confessionnelle en vigueur à l'école publique. La commune a porté l'affaire devant le Tribunal fédéral, qui a à son tour rejeté le recours, arguant notamment que la pose d'un crucifix dans les salles d'école primaire violait la neutralité confessionnelle de l'enseignement obligatoire garantie par la Constitution fédérale.

¹⁶ En 2010, un enseignant au cycle d'orientation de Stalden (VS) membre du mouvement des Libres Penseurs a été licencié par la commission scolaire parce qu'il avait refusé de raccrocher un crucifix dans sa classe après l'en avoir retiré. Deux ans plus tard, le tribunal du canton du Valais a déclaré son licenciement illégal.

¹⁷ ATF 123 I 296 du 25 novembre 1996. Le Tribunal fédéral a estimé que le principe de la laïcité à l'école obligatoire imposait à l'enseignante, en tant que représentante de l'école publique, de retirer le foulard religieux pendant les heures d'enseignement.

¹⁸ ATF 142 I 49 du 11 décembre 2015. Dans un arrêt du 8 septembre 2016 portant sur des rapports de droit privé, le tribunal régional de Bern-Mittelland a jugé abusif un licenciement, motivé par le port du voile sur le lieu de travail, d'une musulmane employée depuis plusieurs années dans une blanchisserie industrielle de Berne. La jeune femme, dont le travail donnait pleinement satisfaction à son employeur, s'est mise à porter le voile pour des motifs religieux, ce qui lui a valu un licenciement immédiat. Motif invoqué : ce comportement recèlerait des risques pour la sécurité et l'hygiène. S'il est vrai que les conditions de sécurité et d'hygiène au travail peuvent justifier des restrictions des droits de la personnalité des employés, dans le cas présent, l'employeur n'a pas pu démontrer de manière crédible dans quelle mesure le bon déroulement du travail commandait une interdiction du port du voile.

¹⁹ Le canton de St-Gall fait office d'exception: dans une circulaire édictée en 2010, son conseil de l'éducation a qualifié le voile islamique de symbole non religieux, ce qui laisse aux écoles la possibilité d'édicter leurs propres directives interdisant le port du voile. L'ATF 136 I 280 (qui concerne le canton de Thurgovie) dresse un constat opposé : selon le Tribunal fédéral, l'interdiction du port du voile constitue une atteinte à la liberté de religion qui nécessite une base légale formelle. Voir aussi ATF 142 I 49.

²⁰ Tel a été le cas dans le canton du Tessin (voir la note de bas de page 7), mais aussi dans ceux de BS, BL, FR, VS, JU, TG, SG, SO, SZ, ZH. En 2010, le canton d'Argovie a déposé au niveau fédéral une initiative cantonale (iv. pa. 10.333 du 14.09.2010 «Interdiction de se couvrir le visage dans les lieux publics». Le Conseil des Etats et le Conseil national ont décidé de ne pas y donner suite (respectivement les 09.03.2011 et 28.09.2012). Le 22 février 2016, l'UDC valaisanne a déposé une initiative «pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes»

n'ont jamais entraîné d'interdiction à l'échelle cantonale. Seule exception : le Tessin, qui a mis en vigueur le 1^{er} juillet 2016 une interdiction légale de se voiler le visage dans l'espace public²².

Les interventions sur le foulard ou le voile, à l'origine de débats nourris, ont produit des effets dans la mesure où elles ont incité les gouvernements et les administrations des cantons à approfondir les questions soulevées. Elles les ont souvent amenés à préciser ou compléter les recommandations élaborées en la matière. Des efforts sont déployés pour transposer de manière pragmatique la jurisprudence du Tribunal fédéral, par exemple en autorisant une élève de porter un maillot de bain intégral (burkini) pour participer au cours de natation obligatoire. Dans son arrêt concernant l'affaire *Osmanoglu et Kocabas contre Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a confirmé que les cantons peuvent continuer de prévoir à l'école publique des leçons de natation obligatoires pour tous les élèves. Les juges, dont la décision était unanime, partagent l'argument avancé par le Tribunal fédéral dans un arrêt de 2008 modifiant sa jurisprudence, selon lequel des motifs religieux ne sauraient en principe justifier une exemption de fréquenter des branches de l'école obligatoire²³. Confirmant la large marge d'appréciation laissée aux Etats partie sur les questions concernant la liberté de religion et de croyance, la CourEDH partage l'avis du Tribunal fédéral selon lequel il faut reconnaître en principe la primauté des obligations scolaires sur le respect des commandements religieux. Les enfants de cultures différentes doivent trouver leur place dans le cadre social de la Suisse.

Des communes cherchent des solutions concrètes pour répondre aux demandes des communautés non chrétiennes désireuses de pratiquer leurs propres rituels funéraires ou de disposer d'un espace funéraire adapté²⁴. Cependant, de telles demandes se heurtent souvent à de fortes résistances au niveau local, résultant généralement de l'interprétation qui en est faite du principe de l'égalité de traitement.

L'affaire de la poignée de main de Therwil au printemps 2016 a eu une forte résonance sur les plans national et international: deux garçons musulmans, élèves de l'école secondaire de la commune de Therwil (Bâle-Campagne), ont refusé pour des motifs religieux de serrer la main de leur maîtresse d'école. Pour garantir le bon déroulement de l'enseignement et éviter une discrimination de l'enseignante, la direction de l'école avait provisoirement décidé de dispenser les deux élèves de la coutume de la poignée de main vis-à-vis des enseignants des deux sexes. La direction de l'enseignement, de la culture et du sport du demi-canton avait ensuite annulé cette décision et réalisé une expertise sur la question²⁵. Faisant écho à plusieurs interventions parlementaires, le gouvernement de Bâle-Campagne a mis en consultation un projet de modification de la loi sur l'éducation prévoyant que les autorités scolaires signalent aux autorités migratoires les actes graves ayant valeur de refus d'intégration²⁶.

²¹ Le canton de Fribourg a modifié sa loi sur la scolarité obligatoire au 1^{er} août 2015. Elle oblige à présent les élèves à fréquenter l'école «le visage découvert». Le canton du Valais entend édicter une disposition similaire. L'obligation générale d'éviter tout comportement pouvant entraver l'enseignement devrait suffire à faire de la dissimulation du visage à l'école un acte illicite.

²² Le 23 septembre 2013, le corps électoral du Tessin a approuvé une initiative populaire demandant l'inscription dans la constitution d'une interdiction de dissimuler son visage. Se fondant sur le message du Conseil fédéral du 12 novembre 2014 (FF 8927), le conseil des Etats et le conseil national ont accordé respectivement les 5 et 11 mars 2015 la garantie fédérale à cette modification de la constitution du Tessin.

²³ ATF 135 I 79.

²⁴ A Lucerne, depuis le milieu de 2012, les communautés hindoues ont la possibilité, en conformité avec leur foi et avec le droit suisse, de déverser les cendres de leurs défunts en un endroit précis des rives de la Reuss.

²⁵ Rechtsabklärung der BKSD du 14.04.2016, www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/medienmitteilungen/verweigerter-handedruck-an-schule-therwil/downloads/haendedruck_rechtsabklaerung.pdf.

²⁶ Vorlage vom 07.12.2016 zur Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen, www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen/aktuelle-vernehmlassungen.

2.3 Etudes empiriques

Un volet important de la présente analyse a porté sur l'examen des résultats d'études empiriques. Le CSDH a mené de telles études en appliquant des méthodes quantitatives et qualitatives.

2.3.1 Sondage en ligne

Le CSDH a mené avec le soutien de l'OFJ un sondage en ligne auprès d'écoles publiques, de hautes écoles, de tribunaux, d'offices du personnel cantonaux et de l'Office fédéral du personnel (en particulier de leurs services juridiques). Y ont également participé des services de médiation, des employés des CFF (personnel de guichet, contrôleurs, ressources humaines) et des aumôniers d'hôpitaux et de prisons.

Par manque de ressources, il a fallu limiter l'échantillon des écoles publiques à sept cantons (BS, BE, FR, GE, SG, TI et VS), mais les autres institutions mentionnées ont été sollicitées sur tout le territoire.

Un courriel contenant un lien vers le sondage a été envoyé à 919 institutions. 3738 personnes appartenant à 282 institutions ont répondu au questionnaire, ce qui donne pour les institutions un taux de participation de 31%. En l'absence de contact direct entre l'intervieweur et le sondé, on peut qualifier ce taux de bon. Le taux de réponses au sein même des institutions a cependant fortement varié, avoisinant les 100% aux CFF (271 réponses) et dans les aumôneries (63 réponses dans les hôpitaux et 77 dans les prisons), et atteignant des valeurs suffisantes pour être représentatives dans les services de médiation (86%), les hautes écoles (50%), les offices du personnel de la Confédération et des cantons (44%) et les tribunaux (40%). A l'inverse, le taux de réponses moyen (27%) obtenu dans les écoles publiques est proche du minimum permettant d'obtenir des résultats représentatifs. On note des taux de réponses élevés dans celles de St-Gall (51%), de Berne (37%) et de Bâle-Ville (31%). Les taux de réponses sont beaucoup plus bas au Tessin (9%) et en Suisse romande (Genève : 13%, Valais : 15%, Fribourg : 22%). L'exploitation des données de ces derniers cantons permettra seulement de dessiner des tendances générales.

2.3.1.1 Présence de symboles religieux dans les édifices et difficultés et conflits auxquels ils donnent lieu

Selon les résultats du sondage, 53% des institutions interrogées affichent des symboles religieux dans leurs murs. Dans les cantons de tradition catholique (Fribourg, St-Gall, Tessin et Valais), de tels symboles sont visibles dans la plupart des écoles, contrairement aux cantons de tradition réformée (Bâle-Ville, Berne, Genève), où leur présence est plutôt exceptionnelle. Seulement un sixième des tribunaux, offices du personnel et services de médiation disposent de directives concernant l'affichage de symboles religieux, contre environ 29% des écoles publiques en moyenne (approximativement 50% à Bâle-Ville et Genève et seulement 20% environ en Valais).

Les sondés ont aussi été interrogés sur l'existence de difficultés ou de conflits liés aux symboles religieux affichés. Sont également pris en compte les conflits de basse intensité qui n'ont pas de conséquence juridique. Des conflits sont rapportés dans 25 à 30% des tribunaux, des offices du personnel et des écoles publiques dans lesquels des symboles religieux sont exposés. Cette part augmente à 44% dans les hautes écoles, ce qui s'explique probablement par le fait que dans la plupart de ces institutions, des activités sont proposées par différentes religions et confessions. Les conflits sont particulièrement nombreux dans les établissements pénitentiaires (61%). A l'inverse, les symboles religieux affichés dans les hôpitaux ne donnent pas matière à conflit (0%). Ils sont sans doute considérés comme des éléments appartenant naturellement à ce milieu. Des conflits relativement fréquents sont signalés aux CFF (45%) et dans les écoles publiques des cantons de Genève (75%), du Valais (53%), du Tessin (43%) et de Bâle-Ville (40%).

Comme le montrent ces résultats, le contexte détermine largement l'apparition de conflits liés à la présence de symboles religieux. Les facteurs contextuels sont le type d'institution et le

canton. Les sondés relèvent une plus grande proportion de conflits aussi bien dans les cantons marqués par une plus grande religiosité (comme le Valais) que dans ceux empreints de tradition laïque (par ex. Genève).

2.3.1.2 Port de vêtements et de symboles religieux

Le CSDH a interrogé les sondés en ligne de manière détaillée sur le port de vêtements et de symboles religieux. Il s'agissait d'obtenir des informations sur la perception qu'en ont les sondés (caractère voyant ou non), sur la fréquence des cas, sur les règles appliquées et sur les conflits occasionnés au sein du personnel, des utilisateurs ou des visiteurs («public»).

Membres du personnel

A la question de savoir si le port de vêtements ou de symboles religieux par des membres du personnel était ressenti plutôt comme voyant ou discret, la taille de l'objet et son emplacement jouent comme l'on pouvait s'y attendre un rôle déterminant. Seule une minorité juge voyant le port de symboles religieux autour du cou (croix : 19% ; étoile de David : 25% ; demi-lune : 24%). Une importante majorité considère à l'inverse voyants les couvre-chefs religieux (kippa : 76% ; voile : 87% ; turban sikh : 88%) et le vêtement couvrant tout le corps (tenue monastique chrétienne : 82% ; tenue orthodoxe juive : 91% ; tenue musulmane : 94%). On peut en conclure deux choses : premièrement, l'observateur ne fait pas une grande différence du point de vue de la visibilité entre la coiffure et la tenue intégrale. La simple valeur de « marqueur » d'un symbole religieux porté sur la tête suffit à le rendre voyant. Deuxièmement, la tradition religieuse ne joue apparemment pas un grand rôle si l'on en croit les pourcentages très similaires obtenus dans les différentes religions pour des tenues et symboles chrétiens, juifs et musulmans.

Le sondage en ligne révèle que 71% des institutions interrogées comptent des collaborateurs ou collaboratrices portant un symbole religieux autour du cou. Dans 33% d'entre elles, des membres du personnel ont une coiffure religieuse ou une tenue religieuse intégrale. Tel est le cas dans 81% des hautes écoles. Ce chiffre élevé s'explique probablement par la participation au sondage d'instituts dispensant un enseignement en théologie, en judaïsme, en sciences de l'islam ou en sciences des religions. On trouve dans 35% des écoles publiques sondées des membres du personnel portant un couvre-chef religieux ou un vêtement religieux intégral. Cette valeur supérieure à la moyenne s'explique probablement par une forte présence d'enseignants appartenant à un ordre religieux ou exerçant la prêtrise. Au niveau des cantons, de tels symboles vestimentaires sont portés dans 60% des écoles de Bâle-Ville, dans 50% de celles du Tessin et dans 47% de celles du Valais. Dans les cantons catholiques du Tessin et du Valais, l'explication est probablement à rechercher dans la présence d'enseignants appartenant à un ordre religieux. Dans le canton de Bâle-Ville, c'est sans doute plutôt la pluralité religieuse de la population qui est déterminante. Comme le montre le tableau 11, les hôpitaux (57%) et les établissements d'exécution des peines (47%) sont également nombreux à compter des membres de leur personnel portant une coiffure religieuse ou une tenue religieuse intégrale. Ces pourcentages élevés s'expliquent probablement par la présence d'aumôniers, le reste du personnel étant généralement tenu de porter des habits de service ou un uniforme.

33% des écoles publiques appliquent des règlements en matière d'habillement religieux, contre seulement 11% à 18% des autres institutions sondées. Les écoles publiques font donc plutôt figure d'exception. La densité réglementaire est plus forte dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève et du Valais.

La plupart des institutions ne signalent pas de conflits dus à une tenue religieuse revêtue par des membres de leur personnel. Font exception les hautes écoles suisses et les écoles publiques du canton de Bâle-Ville, dont respectivement 50% et 40% indiquent avoir connu des conflits causés par des tenues religieuses. Il convient de rappeler que le sondage place très bas le seuil à partir duquel on parle de conflit. En atteste le faible pourcentage (9%) de ceux qui, dans les hautes écoles, les offices du personnel, les services de médiation et les écoles publiques, aboutissent devant les tribunaux. Cela montre que les institutions touchées ont mis en places des mécanismes efficaces d'autorégulation.

Public

Le sondage en ligne a aussi servi à collecter des données sur l'habillement et les symboles religieux portés par le « public ». Ce terme couvre les écoliers et les étudiants, les clients des tribunaux, offices du personnel et services de médiation, les usagers des CFF, les patients et visiteurs des hôpitaux et les détenus et visiteurs des prisons. La plupart des institutions publiques n'appliquent pas d'interdiction de porter des vêtements religieux. Sur les 198 écoles publiques sondées, 31 (11%) le font. Les quelques cas d'interdictions recensés aux CFF, dans les hôpitaux et dans les prisons paraissent trop circonscrits pour qu'on puisse y voir une tendance générale.

Dans près de la moitié des institutions où l'on relève des restrictions (42% sur 31), des actes de protestation et des violations des interdictions sont également signalés. Cette proportion marquée indique combien les symboles religieux sont importants aux yeux des personnes qui les portent, qui sont donc prêtes à passer outre les interdictions. Cette interprétation est corroborée par les résultats de l'étude représentative MOSAiCH de 2008. 40% des personnes interrogées dans le cadre de cette dernière ont indiqué qu'elles continueraient de se conformer aux règles de leur foi si « une loi contraire à ses principes et ses enseignements était adoptée »²⁷. Ces résultats semblent indiquer que l'interdiction de symboles religieux non seulement est difficile à appliquer, mais qu'elle nourrit aussi les conflits religieux.

Dans presque toutes les institutions qui ne prévoient pas de restrictions, le public porte des symboles religieux. Tel est le cas, dans une mesure dépassant la moyenne (« souvent ou très souvent »), des usagers des CFF (45%), des étudiants des hautes écoles (33%), des détenus des établissements d'exécution des peines (28%), des patients des hôpitaux (23%) et des élèves des écoles publiques (20%).

Seuls 27% des tribunaux indiquent avoir eu à trancher (dans un petit nombre de cas) des litiges en relation avec le port de symboles religieux. Cela confirme le faible taux (9%) de conflits religieux réglés par voie judiciaire dans les autres institutions. On peut en conclure que ces dernières résolvent elles-mêmes la grande majorité des conflits.

2.3.2 Enquête qualitative

Afin d'approfondir les résultats obtenus grâce au sondage en ligne, le CSDH a mené des interviews qualitatives auprès de chercheurs, de membres de certaines communautés religieuses et de représentants des autorités.

2.3.2.1 Interviews auprès de chercheurs et de membres de communautés religieuses

Le CSDH a effectué 41 interviews dans ce groupe. 18 ont été menées auprès de chercheurs actifs dans les domaines des sciences des religions, des sciences de l'islam, des sciences politiques, du droit, de la sociologie, de l'ethnologie, des sciences du judaïsme et de l'histoire. Les 23 autres personnes interviewées (dont sept femmes) appartenaient aux grands courants religieux présents en Suisse et à d'autres, minoritaires, dont les membres ont l'habitude de porter des symboles religieux en public. Dix des interviews ont été effectuées auprès de groupes de deux à trois personnes.

Les questions portaient sur les sujets suivants : 1. présence de symboles religieux chrétiens, juifs, musulmans, bouddhiques, hindouistes ou sikhs ; 2. diffusion de ces symboles ; 3. signification de ces symboles ; 4. conflits, exclusion, discriminations ou menaces liées à des symboles religieux ; 5. stratégies retenues contre les conflits, 6. particularités régionales, 7. appréciation générale de la présence de symboles religieux dans l'espace public et 8. besoin de légiférer.

²⁷ Fondation pour la recherche sociale (FORS), MOSAiCH 2009, Religion, ISSP08, question sur le conflit entre la loi et les règles religieuses, <http://fors-getdata.unil.ch>

Présence, diffusion et signification des symboles religieux

Le CSDH a exploité les réponses concernant la *présence* et la *diffusion* de symboles religieux aussi bien du point de vue de la société que du point de vue individuel. Pour ce qui est de leur *signification*, il a considéré uniquement le point de vue du répondant, qu'il soit membre d'une communauté religieuse ou chercheur.

On ne s'étonnera pas du fait que la plupart des personnes interviewées constatent une prédominance des symboles chrétiens en Suisse. Sont cités des constructions (Eglises, cloîtres, chapelles, clochers), des objets et des ornements figurant sur ces constructions (cloches, croix, crucifix, fresques, coqs de clocher) et des objets extérieurs (crucifix, croix, chemins de croix et croix sommitales). On peut ajouter à cette liste des éléments valant profession de foi comme des affiches, l'alpha et l'omega, le monogramme IHS, le staurogramme ou le poisson, qu'on fixe sur des objets (voiture) ou qu'on porte sur soi, ainsi que les chapelets, bijoux et tatouages, et les habits religieux. La fréquence des symboles chrétiens varie selon la couleur confessionnelle du canton et le rapport qu'il entretient avec l'Eglise : ils sont bien plus nombreux dans les régions catholiques que dans les régions protestantes ou laïques. Par ailleurs, tous les symboles ne possèdent plus forcément une connotation religieuse, à l'exemple des coqs-girouettes sur les toits des temples protestants, qui servent à indiquer la direction du vent, ou des cloches lorsqu'elles sonnent pour donner l'heure. De nombreux autres symboles peuvent avoir, selon le contexte, une signification religieuse ou non religieuse. Il en est ainsi de la couronne de l'avent, du sapin de Noël ou encore du lapin et des œufs de Pâques.²⁸

Les objets et vêtements représentatifs de la religion juive sont la menorah, l'étoile de David, la kippa, le symbole Haï et la fête de Hanoucca. Les femmes juives orthodoxes portent une perruque et une longue robe ou jupe. Les hommes juifs qui pratiquent une orthodoxie stricte portent des vêtements noirs ou un caftan, un schtreimel ou un autre chapeau, une barbe et les cheveux en papillotes. Toutefois, la grande majorité des juifs vivant en Suisse ne sont pas reconnaissables comme tels. Le symbole juif le plus visible est l'étoile de David. Elle est attestée depuis le Moyen-Âge tardif mais n'est devenue symbole de la religion juive qu'à l'époque moderne. La kippa n'est portée que par une minorité des hommes juifs, qui ce faisant démontrent respecter le chabbat (jour du repos) et le rite kascher. Environ 15 à 20% des juifs sont strictement orthodoxes. Ils vivent principalement à Zurich, à Genève et dans une moindre mesure à Bâle.

Les chercheurs et les membres d'autres communautés religieuses interviewés par le CSDH sur les symboles musulmans visibles mentionnent les mosquées, les coupoles, les minarets, le croissant de lune et des inscriptions arabes (le nom de Mahomet par exemple) sur des bâtiments religieux. Ils citent le voile porté sous différentes formes (hijab, tchador, niqab, burka), accompagné de vêtements longs et amples, parfois également d'une cape (généralement noire). S'agissant des hommes, les personnes interrogées mentionnent la barbe (longue, parfois teintée au henné), le caftan ou la djellaba, le sarik ou le takke. Plus rarement, on voit également des colliers de prière musulmans (misbaha). Les mosquées se situent en Suisse plutôt dans les agglomérations et les quartiers industriels et ne sont généralement pas reconnaissables en tant que telles. Très peu d'entre elles sont surmontées d'une coupole, et on ne trouve que quatre minarets en Suisse (à Zurich, Genève, Winterthour et Wangen bei Olten). Les foulards et voiles se présentent sous des formes et couleurs variées et revêtent des significations diverses, qui peuvent différer d'une génération à une autre. Les musulmanes qui en portent le font pour affirmer leur piété et leur foi religieuse (foi en Allah et en l'existence d'un Au-delà), par respect de certains préceptes coraniques censés justifier le port du voile (sourates 24:31, 33:53 et 33:59), par culture ou tradition, par habitude, pour se

²⁸ A titre d'exemple, on peut mentionner la pétition lancée par l'association « Neuer Rütlibund » sise à Lucerne et qui indique avoir récolté 25'049 signatures. Cette pétition a été remise à la Chancellerie fédérale le 4 novembre 2016. L'association exige que les symboles chrétiens, soit notamment les croix, puissent être maintenus ou affichées dans l'espace public sans autre restriction. En effet, selon cet organisme, l'espace public devrait pouvoir refléter notre histoire qui est imprégnée par le christianisme ainsi que notre identité, notre culture, notre tradition et nos valeurs. Ici, la croix a donc une importance qui va au-delà du symbole religieux.

protéger contre le harcèlement, pour marquer leur appartenance religieuse, sous la pression sociale ou, plus rarement, parce qu'elles y sont contraintes, par signe de protestation ou par provocation. Seule une minorité des musulmanes portent un foulard en Suisse. La plupart n'en arborent un ou n'affichent d'autres symboles musulmans que dans un contexte religieux (à la mosquée, durant les fêtes, etc.). On voit rarement des femmes portant un tchador ou un niqab noir ou la burka, qui masquent en plus des cheveux une partie du visage ou le visage en entier. Les personnes interviewées évaluent à quelques-unes au plus les femmes qui revêtent une burqa en Suisse, tandis qu'elles estiment à une dizaine le nombre de femmes couvertes d'un niqab et à 400 à 500 les porteuses d'un tchador. Les autres femmes qui portent en public la burka ou le niqab sont des touristes ou des membres des corps diplomatiques des pays du Golfe, qu'on rencontre principalement à Genève, Lugano ou Interlaken.

Les symboles bouddhistes visibles en public en Suisse comprennent les figurines de Bouddha, les stoupas, les drapeaux de prières tibétains et les robes jaunes, oranges, rouges, brunes, beiges ou noires des nonnes et des moines bouddhistes, qui se distinguent encore par leurs cheveux très courts ou rasés. On trouve depuis 2001 un stoupa sur le Säntis, construit par la communauté tibétaine de Suisse. La robe du moine ou de la nonne possède une signification intérieure et une signification extérieure : elle rappelle à la personne qui la porte qu'elle a prêté serment de suivre les préceptes de bouddha, tout en signalant à l'entourage son appartenance à un ordre bouddhiste.

Les symboles hindouistes comprennent en Suisse les divinités et les signes (Om²⁹ et svastika) qui ornent les temples et les chars des cortèges. D'autres signes visibles sont notamment le tilaka ou bindi, un point gris ou rouge dessiné sur le front ou le corps. La svastika, qui traduit le bonheur, est très rarement utilisée sous nos latitudes du fait qu'elle est souvent confondue avec la croix gammée (la première est orientée à gauche, la seconde à droite).

Le symbole le plus marquant des sikhs est le turban. Il est constitué d'un tissu en coton long de plusieurs mètres, noué chaque jour. Les sikhs de Suisse font preuve de sens pratique et ne portent pas systématiquement un turban. Le mini-turban est considéré comme une version moderne du turban et est également porté par les femmes dans certaines circonstances. Les sikhs ne se coupent pas les cheveux, qu'ils considèrent comme un cadeau de Dieu.

Les interviews réalisées par le CSDH révèlent des différences régionales. Les symboles non chrétiens sont plus répandus dans les régions urbaines. A la campagne, où le contrôle social est plus fort, les signes chrétiens traditionnels prédominent, tandis que les membres d'autres religions tendent à se fondre dans la population. Les signes religieux, notamment les vêtements, sont portés de manière plus visibles par les visiteurs de passage dans les endroits touristiques. Les réponses des personnes interviewées ne font pas ressortir de réelles différences entre les régions linguistiques.

Conflits liés à la présence de symboles religieux dans l'espace public

Les chercheurs interviewés par le CSDH et des sondés issus de différentes traditions religieuses jugent très faible globalement le nombre de conflits induits par des signes religieux dans l'espace public. Ils se disent surpris par le fait que les critiques à l'encontre des symboles religieux émanent souvent d'anciens chrétiens, d'experts des sectes, d'athéistes et d'autres personnes critiques à l'égard des religions, mais pas des membres d'autres religions. De telles critiques visent notamment des symboles chrétiens comme le crucifix ou la couronne de l'Avent. Plusieurs des personnes interviewées sont par ailleurs d'avis que de nombreux conflits sont provoqués par des politiciens et des médias, comme ceux qui ont mené à l'interdiction des minarets en Suisse et à l'interdiction de se voiler le visage au Tessin, alors que les minarets et les porteuses de burka sont très peu nombreux. Dans le cas des symboles musulmans, certains sondés estiment qu'un grand nombre de conflits sont provoqués par des personnes converties, qui représentent une très petite minorité des mu-

²⁹ Lorsque ce symbole central de l'hindouisme figure sur des vêtements de yoga, il acquiert une dimension profane.

sulmans de Suisse. Mais les symboles religieux ne sont pas seulement source de conflits : nombre d'interviewés les voient aussi comme des déclencheurs d'expériences positives et reflétant des valeurs comme le respect, la reconnaissance et la curiosité (par exemple vis-à-vis des sœurs catholiques ou des moines bouddhistes).

En ce qui concerne les constructions, les personnes interviewées citent les conflits liés aux lieux de prière musulmans, dont les projets suscitent souvent des oppositions. Les communautés musulmanes, mais aussi d'autres communautés religieuses éprouvent des difficultés à trouver des lieux de prière adaptés. L'inhumation des morts est aussi source de conflits. Les possibilités pour les communautés musulmane et juive d'ensevelir leurs morts selon leurs traditions religieuses se sont cependant améliorées ces dernières années. Chez les Hindous, certaines règles religieuses sont en contradiction avec les directives de crémation officielles. Par ailleurs, les possibilités légales de disperser dans des cours d'eau les cendres des défunts hindous sont limitées. Dans l'enceinte des écoles, les personnes interviewées mentionnent les conflits dus au port du foulard par les écolières musulmanes. Ces conflits se limitent toutefois à un nombre restreint de cas, en particulier deux ou trois cas enregistrés dans le canton de Vaud et un dans la commune de Sankt Margrethen. Les écoliers juifs ne posent pas de problèmes, étant donné que les familles juives strictement orthodoxes envoient leurs enfants dans des écoles privées juives.

Dans les domaines de la formation et du travail, les interviewés ont mentionné plusieurs conflits, dus au port du foulard musulman ou du turban sikh et à la tenue d'une enseignante. Ils sont aussi plusieurs à indiquer que les musulmanes porteuses d'un foulard ont des problèmes à trouver un travail.

Plusieurs personnes interviewées ont relevés que des membres de certaines religions reconnaissables en public (sœurs catholiques, nonnes chrétiennes orthodoxes, évêques et prêtres, musulmanes porteuses d'un voile, prêtres hindous, adeptes de Krishna) sont victimes de discriminations (regards réprobateurs, moqueries, remarques désobligeantes, voire provocations et insultes). Les musulmanes voilées sont les plus visées et sont de plus en plus stigmatisées.

Stratégies pour résoudre les conflits liés à la présence de symboles religieux dans l'espace public

Les chercheurs interviewés par le CSDH et des sondés issus de différentes communautés religieuses indiquent que des solutions pragmatiques ont été trouvées dans la plupart des cas. Les stratégies mises en place varient fortement. L'évitement consiste à ne pas attirer l'attention sur soi en public (sikhs qui se rasent et se coupent les cheveux, musulmanes qui renoncent à porter le foulard, juifs qui cachent leur étoile de David ou sœurs catholiques qui revêtent des habits « civils » pour se rendre en ville). Mais la stratégie d'évitement peut placer les personnes qui l'appliquent en porte-à-faux avec leur croyance et entraîner par réaction des comportements hors-norme. La stratégie d'accoutumance, qui consiste à toujours porter les signes d'appartenance religieuse, a pour but de créer un effet d'habitude dans la population et de l'amener à considérer normale la présence des symboles en question. Il apparaît que les endroits où l'on enregistre le moins de conflits sont ceux où des groupes religieux sont établis depuis longtemps (par ex. juifs strictement orthodoxes dans certains quartiers de Genève et Zurich). Mais le succès de cette stratégie dépend aussi de la perception qu'a la population de la communauté en question.

L'échange intracommunautaire d'expériences vécues en public représente une stratégie active de résolution des conflits. Une autre stratégie consiste à développer des relations avec les personnes et les communautés du voisinage. Le but est d'apprendre à se connaître et à déconstruire les préjugés. Une telle démarche est essentielle notamment en vue de l'institution de lieux de prière musulmans. Les campagnes d'information³⁰ et la participation à des activités interreligieuses vont dans le même sens. Une stratégie relativement efficace

³⁰ Note de l'auteur: lorsque de telles activités vont au-delà de la simple information et qu'elles acquièrent une certaine intensité, elles peuvent être considérées comme un acte de prosélytisme indésirable.

consiste à engager le dialogue directement avec les personnes qui sont heurtées par certains symboles religieux. La plupart des interviewés qui sont confrontés à des discriminations (sœurs catholiques, nonnes de l'Eglise orthodoxe roumaine, musulmans, bouddhistes, adeptes de Krishna) appliquent cette stratégie. Le symbole religieux n'est visiblement pas tout et le comportement de la personne qui le porte peut contribuer à relativiser son importance. Encore faut-il qu'elle ait une estime de soi suffisante. Par ailleurs, il est important que les tiers qui assistent à des agressions verbales ou physiques fassent preuve de civisme et interviennent.

Les personnes interviewées considèrent particulièrement importantes les stratégies de collaboration avec les autorités. Il peut s'agir aussi bien de résoudre des cas concrets que de nouer des liens de coopération durables. Le domaine funéraire offre des exemples concrets de collaboration fructueuse. Les autorités se montrent de plus en plus ouvertes sur ces questions. De nombreux conflits ont été résolus grâce à une coopération entre les communautés religieuses, les autorités, les Eglises officielles, les services des parcs et jardins et, dans certains cas, les services d'intégration. Un exemple de solution pragmatique à l'égard de la communauté musulmane est l'inhumation des défunts le visage tourné vers la Mecque lorsqu'il n'est pas possible d'orienter la tombe en direction du lieu saint. Les Hindous sont autorisés à disperser les cendres de leurs défunts à Lucerne dans la Reuss (22 jours par an) et à Zurich dans la Limmat (aussi souvent qu'ils le souhaitent). En revanche, les autorités font souvent preuve d'attentisme dans les conflits liés à la construction de lieux de prière musulmans, intervenant généralement lorsque les tensions sont déjà exacerbées. Il est préférable d'établir le plus tôt possible le dialogue avec les parties impliquées, pour que tous participent au processus. Les groupes de contact informels mis en place par des musulmans sont salués (par ex. le « Groupe de contact Musulmans » à Neuchâtel, ou à Genève le groupe de discussion entre représentants de la communauté musulmane et du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport). Le canton de Bâle-Ville a nommé en 2011 une coordinatrice des questions religieuses. Rattachée au Präsidualamt, responsable du développement du canton et de la ville, elle a pour mission de contribuer à réduire les discriminations et de favoriser la liberté et la paix religieuses. Le service de coordination travaille de concert avec le centre de recherche universitaire sur le droit et les religions et fournit des conseils en matière de religions.

Les aides-mémoires dont disposent presque tous les cantons constituent une autre manière de gérer les questions religieuses à l'école. Ces documents ont seulement valeur de guides et ne sont pas contraignants. Les stratégies adoptées en matière de développement urbain sont également soulignées. Une plus grande présence des musulmans et des autres groupes religieux dans l'espace public est considérée comme favorable aux rencontres et à la réduction des préjugés. La Maison des religions à Berne et les mosquées au centre de Montreux et d'Aigle sont des exemples de lieux favorisant de tels échanges.

Appréciation générale

La majorité des personnes interviewées présentant un profil religieux ou scientifique ne se sentent pas dérangées par les symboles d'autres religions visibles dans l'espace public. L'esprit d'ouverture domine à cet égard. Seule une minorité semble afficher une position favorable à un laïcisme strict (qui demande l'exclusion de la religion de l'espace public). Les membres de communautés non chrétiennes ne s'offusquent aucunement de la domination des symboles chrétiens en Suisse et trouvent leur présence naturelle. La liberté de religion inclut le droit d'en afficher les signes. Les religions qui se cachent sont considérées comme potentiellement dangereuses. La visibilité facilite l'intégration des minorités religieuses dans la société. Cette liberté trouve ses limites dans l'utilisation des symboles religieux à des fins de provocation, par exemple dans le cas d'un foulard brandi comme un étendard politique ou d'une gigantesque croix qu'on illumine de nuit. Il semble admis que le port de symboles religieux (ou le refus d'en porter) doit résulter d'un choix individuel. Bien qu'un large consensus plaide en Suisse pour qu'on montre son visage, cela ne saurait justifier une interdiction de le dissimuler. Une majorité des personnes interrogées estime que la neutralité devrait régner dans les bâtiments publics officiels (tribunaux, locaux de la police ou des pompiers, etc.), et que les personnes qui représentent l'Etat dans l'exercice de leur métier devraient avoir une

apparence neutre. Selon les sondés, l'école est un domaine de l'espace public particulièrement sensible. La plupart des personnes interrogées présentant un profil religieux ou scientifique estiment que la pluralité religieuse doit refléter la diversité de la société à l'école également, et qu'il est contre-productif d'en bannir les signes religieux. Selon les sondés, un objectif de formation devrait être de pouvoir lire et interpréter les symboles religieux, chose qu'on ne sait souvent plus faire, en ville notamment (par ex. des sœurs catholiques sont prises pour des musulmanes). Le rôle des médias et de la politique est souvent critiqué. De l'avis des répondants, la politique a à la fois une dimension concrète et une dimension symbolique, comme l'a montré l'initiative pour l'interdiction des minarets et comme en atteste aujourd'hui l'initiative populaire contre le port du voile intégral.

Nécessité de légiférer ou de prendre d'autres mesures

De manière générale, ni les chercheurs, ni la plupart des personnes issues des communautés religieuses ne voient la nécessité de légiférer dans le domaine des symboles religieux. Selon eux, l'approche fédéraliste et pluraliste de la Suisse lui permet de jouir d'une expérience positive en la matière. Par ailleurs, on n'observe pas pour l'heure de menace notable sur la paix religieuse et sociale ni sur l'ordre public qui rendrait nécessaire une réglementation sur les symboles religieux. Les quelques problèmes rencontrés ont été dans la grande majorité des cas résolus sans passer devant un tribunal, grâce à des solutions pragmatiques. Comme il ressort du sondage, ce ne sont pas tant les symboles religieux qui sont à l'origine des conflits, mais plutôt les débats publics qui se concentrent sur la compatibilité de l'islam avec la démocratie. De même, les conflits attribués à la religion sont souvent d'origine sociale, familiale ou culturelle (radicalisation des jeunes par ex.). Si l'on voulait réglementer ce domaine, on se trouverait confrontés à un grand nombre d'autres problèmes difficiles à résoudre (définition des symboles religieux, interprétation et signification de ces symboles pour l'individu). Selon les sondés, les difficultés ne résident pas tant dans les symboles religieux que dans les interprétations erronées et les préjugés qu'ils suscitent, qui sont refoulés parce que contraires au politiquement correct. Les personnes interviewées estiment que circonscrire le religieux au privé apporterait nombre d'inconvénients (radicalisation par ex.). Elles prônent une participation active des autorités et des autres acteurs à un processus de recherche commune de solutions et mentionnent de nombreux exemples de succès obtenus grâce à de tels échanges. Dans le cas de conflits aigus qui surviennent à l'école ou qui résultent d'un projet d'implantation d'une mosquée, la mise en place d'une médiation officielle suffit la plupart du temps à apaiser les esprits. De manière générale, il est recommandé de renforcer la participation et le brassage sociaux et d'éviter toute (nouvelle) règle d'exclusion, surtout dans la Constitution fédérale.

Les personnes interviewées jugent important que les autorités puissent accéder à des informations pointues sur la religion, ce qui n'est pas le cas la plupart du temps. Les cantons devraient être libres de décider de la manière de s'informer. La coopération tripartite entre la Confédération, les cantons et les communes est jugée judicieuse.

2.3.2.2 Interviews auprès du personnel de services et d'institutions mandatés par l'Etat

Le CSDH a mené par téléphone 19 interviews d'approfondissements auprès de six aumôniers d'hôpitaux et de prisons, de trois employés de l'école publique, de trois employés de hautes écoles, de deux employés des CFF, de deux employés des tribunaux, d'un employé de l'administration fédérale et de deux employés des administrations cantonales. Ces personnes venaient de onze cantons (BL, BS, FR, GE, NE, TI, SG, SO, VD, VS, ZH). Neuf interviews ont été réalisées en allemand, huit en français et deux en italien. La petitesse de l'échantillon fait qu'il n'est pas représentatif des diverses autorités et régions. Il s'agissait uniquement d'approfondir les informations recueillies lors de l'enquête en ligne.

Présence et port de symboles religieux

Les employés et les membres des autorités interviewés ont cité les symboles suivants : des croix chrétiennes dans des salles de classe, dans le couloir d'un établissement d'exécution des peines et dans un tribunal cantonal ; des bibles dans les tables de nuit d'un hôpital et des symboles chrétiens dans des chapelles ou des espaces de recueillement d'hôpitaux ou

de prisons. La présence de tels symboles varie fortement d'un canton à un autre, en fonction du contexte religieux, avec une concentration plus forte dans les cantons catholiques comme le Valais et le Tessin, par rapport à des cantons laïques comme Genève et Neuchâtel. Les personnes employées dans ces derniers n'ont toutefois pas jugé particulièrement dérangeante la présence de tels symboles, sauf dans le cas d'une croix dans la salle d'un tribunal pénal cantonal. Les personnes interviewées y voient plutôt le reflet d'une tradition (religieuse) qu'un signe de foi. Les aumôniers précisent que certaines chapelles des prisons et des hôpitaux ne sont aujourd'hui plus utilisées uniquement par des chrétiens et qu'elles sont ornées également de symboles d'autres religions.

La grande majorité des personnes interviewées ne voient aucun problème dans le fait que des employés portent des symboles religieux. La majeure partie de ces symboles consistent en des objets discrets tels que de petits colliers ou bracelets. Les cas où des employés affichent des signes religieux plus voyants (foulard, kippa, turban, etc.) sont rares. Cela s'explique aux dires des personnes interviewées (enseignants, personnel des hôpitaux, personnel des prisons) par l'existence de directives précises sur la sécurité et le code vestimentaire.

Conflits

De manière générale, la majorité des personnes interviewées ayant vécu une situation conflictuelle y voit un événement isolé, relevant plutôt de l'anecdote. Les exemples de conflits mentionnés concernent en partie l'imposition de règles de sécurité et d'hygiène qui entravent le port de symboles religieux. Un aumônier cite le cas de femmes musulmanes obligées d'ôter leur foulard ou leur voile intégral pour rendre visite à un détenu. Le régime de la détention préventive est à cet égard particulièrement strict. Plusieurs personnes ont cité des cas mettant à mal la neutralité de l'Etat en matière religieuse (croix imposante placée dans la salle d'un tribunal cantonal, foulard porté par une enseignante pendant les heures de cours ou par une apprentie travaillant au guichet d'une administration cantonale).

Résolution des conflits

Les personnes interviewées indiquent que les conflits ont été pour la plupart résolus au niveau des autorités et des institutions concernées, que ce soit par des directives internes, par le dialogue, par la persuasion ou par d'autres mesures créatives.

Besoin de légiférer

De manière générale, les personnes interviewées rejettent nettement de nouvelles dispositions légales dans le domaine des symboles religieux, estimant qu'elles seraient contre-productives : d'une part elles créeraient des conflits et des tensions là où il n'y en a pas, d'autre part elles réduiraient la marge de manœuvre nécessaire pour trouver, par le dialogue, des solutions sur mesure. L'option d'une réglementation impliquerait en outre qu'on trace des limites claires entre les symboles religieux et les symboles traditionnels et culturels, chose ô combien difficile.

2.3.3 Résumé

Les résultats des relevés empiriques, quantitatifs et qualitatifs menés dans le cadre de l'étude du CSDH peuvent être résumés comme suit:

- *Présence de symbole religieux*: on trouve des symboles religieux dans plus de la moitié des édifices publics. Ils sont particulièrement nombreux dans les hôpitaux. Dans les cantons catholiques, 61 à 88% des établissements scolaires comportent des symboles religieux, contre seulement 22 à 33% dans les cantons réformés. 70% des institutions étatiques comptent parmi leurs employés des personnes qui portent des symboles ou des habits religieux. Dans presque toutes les institutions, on trouve parmi la clientèle des porteurs de signes ou de vêtements religieux.
- *Visibilité et signification des symboles religieux*: une forte majorité des sondés, toutes appartenances confondues, voient dans les coiffures et les tenues intégrales des symboles religieux « forts ». Les membres des communautés religieuses considèrent impor-

tante la présence de symboles religieux à l'école, à l'extérieur et à l'intérieur des édifices religieux, dans les aumôneries d'hôpital ou de prison et dans les cimetières et les lieux de crémation. Toutefois, une importance plus grande est accordée aux vêtements religieux qu'aux symboles affichés sur ou dans les édifices religieux. Il n'est pas possible d'établir une limite nette entre un port religieux et un port non religieux de symboles religieux.

- *Conflits liés à des symboles religieux*: des conflits (le conflit est défini ici de manière très large et commence à partir d'un simple différend) en lien avec des symboles religieux présents dans des édifices ou espaces publics sont mentionnés par 39% des institutions interrogées. Ils sont plus fréquents dans les institutions suivantes : établissements d'exécution des peines (61%), CFF (45%), hautes écoles (44%), écoles publiques des cantons de Genève (75%), du Valais (53%), du Tessin (43%) et de Bâle-Ville (40%). 25% des institutions interrogées mentionnent des conflits avec des employés de l'Etat qui portent des symboles ou des vêtements religieux. Seulement 9% des conflits ont eu un dénouement judiciaire, dans les autres cas, ils ont été résolus sans l'intervention d'un juge.
- *Réglementations existantes*: les seules réglementations spécifiques connues concernant l'affichage de symboles religieux sont des directives concernant l'aménagement des tombes et l'inventaire des biens culturels et des monuments historiques dignes de protection. En revanche, les dispositions en matière de droit du personnel imposent souvent un code vestimentaire et donc, indirectement, une interdiction implicite de porter des vêtements religieux. Au niveau communal, il existe des réglementations scolaires indiquant comment les élèves doivent se vêtir. De l'avis du Tribunal fédéral toutefois, elles ne constituent pas une base légale suffisante pour interdire aux élèves de porter le voile islamique.³¹
- *Jurisprudence*: les personnes qui sont dérangées par des signes religieux et les porteurs de tels signes qui s'opposent aux injonctions de les enlever peuvent invoquer la liberté de conscience et de croyance inscrite à l'art. 15 Cst., ce qui implique qu'on examine concrètement s'il y a eu violation de leur droit fondamental. Le Tribunal fédéral s'est penché à diverses reprises sur l'obligation de l'Etat de respecter la neutralité religieuse. Il l'a fait dans son arrêt concernant la commune tessinoise de Cadro³², dans lequel il a estimé que l'affichage d'un crucifix en salle de classe contrevenait à la neutralité religieuse de l'école. Cet arrêt n'est cependant pas pleinement appliqué dans la pratique. Le voile porté pour des motifs religieux a donné lieu à une jurisprudence différenciée: le Tribunal fédéral l'a interdit aux enseignantes, qui représentent l'Etat et qui sont donc tenues de respecter la neutralité de l'école publique en matière religieuse³³, mais il estime que soumettre les élèves à une interdiction générale de porter le voile serait disproportionné.³⁴ Le refus de naturaliser une femme au motif qu'elle porte le voile constitue également une violation de l'interdiction de discriminer.³⁵ Dans un autre registre, la sécurité routière impose à un sikh de porter un casque au lieu du turban lorsqu'il est à moto.³⁶ La doctrine et la jurisprudence ont mis au point un grand nombre de règles interprétant précisément la constitution. Les arrêts du Tribunal fédéral n'ont pas entraîné pour l'heure de modification de la législation. Ils se répercutent toutefois sur les règlements scolaires.
- *Besoin de légiférer*: les personnes sondées par le CSDH estiment pour la plupart qu'il n'y a pas lieu de légiférer, étant donné que les conflits en lien avec des symboles religieux sont résolus dans leur très grande majorité sans passer par la voie judiciaire et qu'il est

³¹ ATF 139 I 280

³² ATF 116 Ia 252

³³ ATF 129 I 296. Cette interdiction s'applique par analogie au port du voile par les enseignantes et aux tenues religieuses intégrales.

³⁴ ATF 142 I 49

³⁵ ATF 134 I 49

³⁶ ATF 119 IV 260

préférable d'y remédier par des solutions pragmatiques et adaptées plutôt que par des réglementations rigides. Par ailleurs, une réglementation uniforme au niveau national, outre qu'elle serait contraire au principe du fédéralisme, ne permettrait pas de tenir compte de la pluralité religieuse et culturelle des cantons et de la diversité de leurs traditions en matière de symboles religieux.

3 Droit comparé

Tous les Etats analysés dans le cadre de l'étude réalisée par l'Institut suisse de droit comparé garantissent la liberté religieuse et l'interdiction de la discrimination. À l'exception de la Grande Bretagne, ils consacrent explicitement ou implicitement le principe de neutralité religieuse de l'Etat dans leur Constitution (France, Italie, Belgique, Allemagne, Autriche) ou dans une loi (Suède). Malgré ces similitudes, les solutions adoptées par ces différents pays face aux deux problématiques énoncées par le postulat sont fortement disparates.

3.1 Affichage de signes et de symboles religieux dans les édifices et l'espace publics

Les analyses effectuées pour les différents Etats ne font pas ressortir de tendance générale concernant l'affichage de signes et de symboles religieux dans l'espace et les bâtiments publics. La **France** l'interdit d'une manière générale. L'art. 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat interdit d'élever ou d'apposer un signe ou un emblème religieux sur les monuments publics ou dans l'espace public, à l'exception des édifices servant au culte, des cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions³⁷.

La plupart des Etats ayant légiféré ont adopté des normes qui ne concernent que certains types de lieux publics, en particulier l'école. Ainsi l'**Italie**, l'**Autriche** et le **Land allemand de Bavière** prescrivent l'affichage d'un crucifix dans les bâtiments scolaires. Dans ces trois Etats, les tribunaux ont confirmé qu'une telle prescription était compatible avec la liberté religieuse et le principe de neutralité religieuse de l'Etat, selon des arguments cependant différents. Le Conseil d'Etat italien a ainsi admis la présence de crucifix dans les salles de classe au motif que ce symbole témoigne avant tout des racines chrétiennes de la culture italienne et n'a aucune fonction d'endoctrinement religieux³⁸. La jurisprudence allemande a admis la présence de crucifix dans les écoles du Land de Bavière à la condition qu'un droit de contestation soit réservé aux parents. Les tribunaux allemands précisent qu'une présence sans conditions de signes religieux dans les bâtiments publics serait contraire à la Loi fondamentale allemande. La jurisprudence allemande a également eu l'occasion de se prononcer sur la présence de crucifix dans les salles de tribunaux et dans les locaux affectés à l'Assemblée des habitants d'une commune (Kreistag). Sans conclure à une interdiction générale des symboles religieux dans ce type de locaux public, les tribunaux ont affirmé que la présence de la croix chrétienne pouvait constituer une atteinte à la liberté religieuse des personnes non-chrétiennes si celles-ci sont inévitablement confrontées à la présence d'un symbole religieux, notamment en raison d'une obligation légale³⁹. Si ce n'est pas le cas, la jurisprudence considère que les individus sont confrontés à des symboles religieux comme ils peuvent l'être à tout moment dans leur vie quotidienne, ce qui ne constitue pas une atteinte disproportionnée à leur liberté religieuse.

³⁷ Cette loi est consultable à l'adresse suivante : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749.

³⁸ Dans un arrêt rendu par sa Grande chambre, la Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à la conclusion que la présence d'un crucifix dans une salle de classe ne viole pas la liberté religieuse des élèves ou le droit à l'éducation de leurs parents. Cf. CourEDH, *Lautsi c. Italie* (GC), n°30814/06, décision du 18 mars 2011.

³⁹ Par exemple, le Tribunal administratif de Kassel a jugé que la présence d'une croix chrétienne dans la salle de réunion de l'assemblée communale était contraire à la liberté religieuse de ses membres, dans la mesure où ils ont l'obligation légale d'assister aux séances de l'Assemblée. Ils ne pouvaient donc pas esquiver la présence du crucifix. Cf. https://vgh-kassel-justiz.hessen.de/irj/VGH_Kassel_Internet?rid=HMdJ_15/VGH_Kassel_Internet/sub/f46/f462025e-8851-1b11-aeb6-df197ccf4e69.11111111-2222-3333-4444-10000005003%2526overview=true.htm.

Quant à la **Belgique**, elle interdit expressément l'affichage de signes religieux dans les tribunaux⁴⁰ et impose que l'enseignement dans les écoles publiques soit neutre⁴¹, sans cependant que l'on puisse en déduire avec certitude que cela s'oppose à la présence de signes religieux dans les salles de classe.

Enfin, la **Grande-Bretagne** et la **Suède** se signalent par l'absence de règles ainsi que de décisions de justice dédiées spécifiquement à cette problématique. Dans les faits, la présence de signes religieux est acceptée en Grande-Bretagne où le crucifix est chose courante dans les écoles catholiques (environ 2000 écoles). En Suède, la loi suédoise sur l'éducation prescrit que l'enseignement dans les écoles publiques doit être non confessionnel. Cette réglementation apparaît incompatible avec la présence de symboles religieux dans les salles de classe⁴². La société suédoise est fortement sécularisée et la religion y est considérée comme une affaire purement privée, ce qui explique qu'il n'y a en principe aucun signe religieux présent dans les bâtiments publics.

3.2 Port de signes et symboles religieux dans les édifices et l'espace publics

En ce qui concerne, le port, par des individus, de signes et symboles religieux dans les édifices et l'espace publics, les différents Etats étudiés peuvent être distingués en trois groupes.

La **France** et la **Belgique** possèdent des législations relativement *restrictives* en matière de port de signes religieux dans l'espace et les bâtiments publics. En effet, ces deux Etats interdisent à tout individu de dissimuler son visage dans l'espace public⁴³. Le port du voile intégral (burqa, niqab, etc.) y est donc prohibé. En revanche, les individus restent libres d'arborer d'autres signes religieux dans l'espace public. L'interdiction de porter des signes qui manifestent une appartenance religieuse s'étend à tous les agents du service public en France, qu'ils soient en contact ou non avec les administrés. En Belgique, les fonctionnaires sont, en principe, également tenus à un devoir de neutralité religieuse. Cependant, l'application de cette obligation donne lieu aux pratiques les plus diverses au sein des différents services administratifs. Le Conseil d'Etat belge s'est refusé à dégager des principes généraux en la matière et privilégie l'analyse au cas par cas, si bien que l'on ne peut pas affirmer que la Belgique interdit complètement le port de signes religieux à ses fonctionnaires. Cependant, tant la communauté flamande que la communauté française de Belgique interdisent aux enseignants des écoles publiques d'arborer des signes religieux⁴⁴. Dans ces deux pays, les usagers du service publics ne sont pas concernés par une telle interdiction à l'exception des élèves des écoles, collèges et lycées publics. Des nuances sont cependant à apporter. En France, la loi du 15 mars 2004⁴⁵ prohibe uniquement les signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse. Le voile islamique, la kippa juive, le turban sikh ou une croix chrétienne de dimension manifestation excessive sont, par exemple, interdits. Les symboles plus discrets sont autorisés. En Belgique, seule la communauté flamande a prévu une interdiction similaire. La communauté française est plus libérale à cet égard. Les élèves sont en principe libres de manifester leurs convictions religieuses par

⁴⁰ Ministère belge de la justice, Circulaire ministérielle relative à la présence de crucifix dans les salles d'audiences et lieux accessibles au public, 28.04.2004.

⁴¹ Art. 24, §1, al. 3 de la Constitution belge.

⁴² En 2003, l'agence nationale suédoise de l'éducation a rendu une communication dans laquelle elle précise que l'environnement scolaire doit être neutre de toute manifestation religieuse, eu égard à la liberté religieuse des élèves. Cf. www.crs.uu.se/digitalAssets/125/125656_3religion_in_the_secular_state.pdf.

⁴³ En France : Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 page 18344 ; cette loi a été jugée conforme à la CEDH par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans sa décision SAS c. France, n°43835/11 du 1^{er} juillet 2014. En Belgique : art. 563bis du Code pénal belge. Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux femmes qui porteraient le voile intégral sous l'effet de la contrainte exercée par un proche. L'art. 71 du Code pénal belge dispose en effet qu'« il n'y a pas d'infraction lorsque l'accusé ou le prévenu (...) a été contraint par une force à laquelle il n'a pas pu résister ». Voir Cour constitutionnelle belge, arrêt n°145/2012 du 06.12.2012, § B.29.2.

⁴⁴ L'interdiction qui prévaut dans la communauté flamande est cependant limitée aux signes religieux *visibles*. Dans la communauté française, les professeurs de religion ne sont pas soumis à l'interdiction de porter des signes religieux.

⁴⁵ Cette loi est consultable à l'adresse suivante : www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&categorieLien=id.

des signes ostensibles. Des limitations ponctuelles sont toutefois possibles à des fins de sécurité ou d'interdiction du prosélytisme.

L'**Italie**, le **Royaume-Uni** et la **Suède** ont, par opposition une *réglementation plutôt tolérante*, en ceci qu'il n'existe que peu ou pas d'interdiction générale de porter des signes et symboles religieux dans les bâtiments ou les espaces publics. Cela signifie que le port de symbole religieux dans l'espace et les bâtiments publics est en principe toléré, sauf interdiction spécifique. Ainsi les autorités peuvent prononcer une interdiction ponctuelle du port de signes religieux, à condition cependant qu'elle soit conforme à certains principes constitutionnels comme la liberté religieuse et l'interdiction de la discrimination.

En Italie, une loi de 1931 interdit d'apparaître avec le visage dissimulé dans l'espace public, sauf juste motif. De l'avis des autorités italiennes, cela ne s'oppose pas au port du voile dans l'espace ou les bâtiments publics. Une même attitude tolérante est adoptée face au *kirpan*, le poignard que les sikhs arborent à leur ceinture. Les autorités demeurent toutefois autorisées à exiger d'un individu qu'il retire le signe ou le symbole religieux qu'il arbore lorsqu'un motif d'ordre public le commande.

Au Royaume-Uni, la justice a admis l'exclusion d'une élève d'un établissement scolaire public au motif qu'elle s'était présentée – en violation du règlement scolaire sur l'uniforme – vêtue d'une tenue islamique. Selon la *House of Lords*, l'exclusion ne portait pas d'atteinte injustifiée à sa liberté religieuse ou à l'interdiction de la discrimination⁴⁶. A la suite de cette affaire, la plupart des restrictions au port de signes religieux dans les bâtiments publics ont été approuvées en justice, soit parce qu'elles ne portaient pas atteinte à la liberté religieuse ou à l'interdiction de la discrimination, soit parce que les atteintes aux deux principes précités étaient justifiées par des motifs objectifs. Il faut toutefois relever que les tribunaux britanniques refusent pour l'heure de fixer des principes généraux relatifs au port de signes religieux dans l'espace et les bâtiments publics et privilégient une analyse au cas par cas. Une grande liberté d'appréciation est donc laissée aux différentes autorités (écoles, tribunaux, police). Dans la pratique, celles-ci adoptent une position assez libérale et le port de signes et symboles religieux a plutôt tendance à être toléré.

En Suède, les tribunaux procèdent, en l'absence de règles générales applicables, au cas par cas en tenant compte des circonstances de chaque espèce. La situation suédoise est en ceci directement comparable avec la situation en Grande-Bretagne. La pratique des autorités suédoises est plutôt tolérante. Par exemple, les policiers et les militaires sont, en principe, autorisés à arborer des symboles religieux. Cette absence de règles générales souffre cependant une exception. L'agence suédoise pour l'éducation a ainsi établi des lignes directrices relatives au port du voile intégrale à l'école. Il en ressort que celui-ci peut être interdit, non pas parce qu'il représenterait un symbole religieux mais uniquement s'il perturbe la vie scolaire en empêchant les interactions entre élèves et professeurs ou s'il représente un danger pour l'élève (ex : expériences lors du cours de chimie). Dans chaque situation, la solution doit se trouver de concours avec l'enseignant et le directeur de l'école. Une interdiction générale serait à considérer comme une violation de la loi sur la discrimination, selon une décision rendue en 2010 par *l'Ombudsman de l'égalité*.

En **Autriche**, les communautés musulmanes bénéficient d'un statut de droit public depuis 1912. Ce n'est que récemment, le 16 mai 2017, que le Parlement autrichien a adopté une loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Son §2 sanctionne quiconque dissimule son visage dans les lieux et bâtiments publics⁴⁷. Une telle interdiction ne peut s'établir qu'aux conditions posées par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), en ceci qu'elle doit être prévue dans une base légale, motivée par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité.

⁴⁶ *R (Begum) v Governors of Denbigh High School* [2006] UK House of Lords 15.

⁴⁷ Le §2, al. 1, 1^{re} phrase, de la loi mentionnée [Bundesgesetz vom 16.05.2017 über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG)] dispose : « Wer an öffentlichen Orten oder in öffentlichen Gebäuden seine Gesichtszüge durch Kleidung oder andere Gegenstände in einer Weise verhüllt oder verbirgt, dass sie nicht mehr erkennbar sind, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 150 Euro zu bestrafen ». Voir www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_01586/fname_624800.pdf.

Enfin, l'**Allemagne** constitue un cas à part dans la mesure où la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées fait obstacle à l'adoption d'une réglementation uniforme au niveau national. La situation varie donc d'un Land à l'autre. Les législations des Länder doivent toutefois respecter certains principes inscrits dans la Loi fondamentale, en particulier l'égalité devant la loi et l'interdiction de discrimination (art. 3), la liberté religieuse (art. 4) et l'égalité des citoyens dans l'accès à la fonction publique (art. 33). A cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande qu'une loi au sens formel est nécessaire pour interdire le port de signes religieux et qu'il est interdit de favoriser les symboles d'une religion au détriment d'autres croyances⁴⁸. En matière scolaire, sept des seize Länder allemands ont légiféré sur le port de signes religieux dans les écoles publiques⁴⁹. Leurs législations consistent à imposer un devoir de neutralité religieuse au personnel enseignant. Il est ainsi interdit aux enseignants des écoles publiques des Länder concernés d'arborer des signes ou symboles religieux dans l'établissement dans lequel ils travaillent. L'interdiction se limite toutefois au port de signes religieux qui sont susceptibles de remettre en cause la neutralité religieuse de l'Etat ou de menacer la paix scolaire. Les Länder de Hesse et de Berlin ont élargi l'interdiction d'arborer des symboles religieux à l'ensemble des fonctionnaires⁵⁰.

4 Position du Conseil fédéral

L'analyse de la législation et de la jurisprudence nationale, l'examen comparatif du droit de différents pays (D, F, I, A, B, S et GB) et les résultats des études empiriques et qualitatives réalisées par le CSDH donnent selon le Conseil fédéral une image claire de la situation. Les symboles religieux affichés sur des bâtiments ou portés par des individus font partie du quotidien. Comme l'on pouvait s'y attendre, des différences régionales existent cependant: les symboles religieux sont relativement fréquents dans les écoles des cantons catholiques (TI, VS, SG et FR), mais plutôt rares dans celles des cantons réformés (BS, BE, GE). Au Valais et au Tessin, le nombre d'écoles qui comptent des employés portant une coiffure religieuse sont relativement nombreuses. Tel est également le cas dans les cantons qui connaissent une population dense aux origines religieuses et culturelles variées (BS par exemple).

Le rapport du CSDH montre que les personnes qui portent des symboles religieux aussi bien que celles qui n'en portent pas n'associent plus forcément lesdits symboles à la religion dont ils émanent, mais les voient davantage comme des signes d'appartenance culturelle. Il n'est pas possible de distinguer clairement les symboles religieux portés à des fins religieuses de ceux qui revêtent d'autres significations.

Les conflits n'en sont pas pour autant inexistantes. Les établissements de formation et les prisons en sont régulièrement le théâtre. Relevons que le terme « conflit » est employé ici au sens large et qu'il s'applique déjà à de simples différends. La fréquence des conflits varie localement. Elle est plus forte dans les régions qui ont développé leur propre approche face à la religion (tradition catholique au Valais ou laïque à Genève) ou qui présentent une population religieusement et culturellement bigarrée (Bâle-Ville).

L'analyse du CSDH indique que les conflits sont pour la plupart résolus par la voie extrajudiciaire. Seulement 9% aboutissent devant le juge. Les conflits concernant le port de symboles ou de vêtements religieux sont généralement résolus au sein même des institutions concernées. Elles semblent avoir mis en place des mécanismes d'autorégulation efficaces et appliquer des stratégies pragmatiques de résolution des problèmes. L'administration et les tribunaux font également preuve de sens pratique, en tenant compte à la fois des besoins et des sensibilités de la société et des circonstances du cas. En atteste la jurisprudence différenciée sur le port du voile à l'école développée par le Tribunal fédéral, pour les enseignantes dans un premier temps, pour les élèves ensuite. S'appuyant sur cette jurisprudence pragmatique et en réaction à des interventions politiques, de nombreuses autorités cantonales ou

⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, décision du 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10.

⁴⁹ Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

⁵⁰ §45 Hessisches Beamtengesetz (HBG); Weltanschauungssymbolegesetz Berlin.

communales ont développé des règlements, notamment dans le domaine de l'enseignement. Le rapport du CSDH montre en outre que les autorités et les institutions sont beaucoup plus sensibles que par le passé aux conflits liés à la présence religieuse dans l'espace public. En attestent les groupes de coordination et de contact mis en place à Neuchâtel et à Genève par ex. ou le service de coordination des questions religieuses institué par Bâle-Ville.

Les chercheurs et les représentants des communautés religieuses interviewés par le CSDH estiment à une large majorité qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en matière de symboles religieux. Ils relèvent que la plupart des conflits sont résolus sans l'intervention du juge et que l'absence d'une réglementation rigide favorise la mise en place dans les différentes régions linguistiques de stratégies et d'instruments adaptés aux circonstances et, donc, plus efficaces.

L'étude comparative réalisée par l'ISDC à propos des législations de différents pays (Allemagne, France, Italie, Autriche, Belgique, Suède et Grande-Bretagne) sur l'affichage et le port de symboles religieux met en évidence une situation très hétérogène, en particulier en ce qui concerne ce deuxième aspect. La France, la Belgique et l'Autriche appliquent des lois relativement restrictives, contrairement à la Suède et à la Grande-Bretagne, où les contraintes sont minimales. Le régime juridique de chaque pays reflète évidemment ses spécificités culturelles et politiques. Le laïcisme français, qui limite de manière très stricte la présence de symboles religieux dans l'espace public, est à des lieues des politiques mises en œuvre par l'Italie catholique ou l'Allemagne fédéraliste, où les Länder appliquent chacun à sa manière la marge de manœuvre que leur a laissée la Cour constitutionnelle allemande.

Le Conseil fédéral ne voit pas pour l'heure de nécessité de légiférer au niveau fédéral. La législation en matière religieuse est de la compétence des cantons. En matière de droit des religions, le fédéralisme est profondément ancré en Suisse et a dans l'ensemble produit de bons résultats, y compris pour résoudre des conflits liés à l'affichage ou au port de symboles religieux. Les autorités cantonales et communales et les institutions confrontées à des conflits parviennent généralement à trouver des solutions adaptées. Elles connaissent bien le terrain et disposent de toute une palette de possibilités pour prévenir ou résoudre un conflit directement avec les parties impliquées. Dans les cas relativement rares qui sont portés devant le juge, les tribunaux s'emploient à trouver un équilibre entre les libertés fondamentales individuelles et l'intérêt de la société. Les cantons, les communes et les institutions précisent leurs pratiques en s'appuyant sur la jurisprudence, en particulier celle du Tribunal fédéral. Voilà ce qu'indiquent les relevés empiriques et qualitatifs du CSDH et l'analyse de la jurisprudence suisse effectuée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. La grande hétérogénéité des législations des pays européens, en particulier des voisins de la Suisse, montre combien ces législations sont influencées par les sociétés où elles sont élaborées. Cette hétérogénéité est confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui laisse à chaque Etat une latitude appréciable pour légiférer⁵¹. En Suisse, la conception fédéraliste actuelle du droit en matière religieuse fait que les cantons sont libres d'élaborer leurs propres réglementations en matière d'affichage et de port de symboles religieux, dans le respect de la liberté de conscience et de la liberté de croyance garanties par la Constitution. Convaincu que cette situation est préférable à une réglementation nationale uniforme, le Conseil fédéral renonce à proposer au Parlement un dispositif légal.

⁵¹ Voir par ex. *Dahlab contre Suisse*, 15.02.2001, 42393/98; *Leyla Sahin contre Turquie*, 10.11.2005, 44774/98; *Lautsi autres contre Italie*, 18.03.2011, 30814/06; *S.A.S contre France*, 01.07.2014, 43835/11 ; voir aussi *Osmanoglu et Kocabas c. Suisse*, 10.01.2017, 29086/12 (concernant l'enseignement obligatoire de la natation à Bâle-Ville).