

D

RAPPORT

Les discriminations fondées sur la religion

CONSTATS ET ANALYSES DU DÉFENSEUR DES DROITS

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

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	04	1) Les variations d’une religion à l’autre	15
PRÉCISIONS LIMINAIRES SUR LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION	06	2) L’impact du port de signes religieux	16
I· LA COMPÉTENCE « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS » : UNE COMPÉTENCE SPÉCIFIQUE LARGE MAIS ENCADRÉE	06	3) Les variations selon les profils	18
A· Discrimination directe	07	C· L’imbrication des motifs « religion » et « origine »	19
B· Discrimination indirecte	07	D· Les domaines de survenance des discriminations fondées sur la religion, l’origine ou la couleur de peau	21
C· Harcèlement moral discriminatoire, y compris d’ambiance	08	II· LES STATISTIQUES ISSUES DES RÉCLAMATIONS REÇUES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION	22
D· Harcèlement sexuel	08	A· La stabilité des réclamations et l’augmentation des appels	22
E· Injonction à discriminer et incitation à la discrimination	09	B· Un non-recours important, en particulier pour les personnes victimes de discriminations fondées sur la religion	24
II· LES AUTRES COMPÉTENCES : DES LEVIERS COMPLÉMENTAIRES POUR PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS DES PERSONNES NON-CROYANTES, CROYANTES OU PERÇUES COMME TELLES	10	C· Au cœur des réclamations : les discriminations subies par les femmes de confession musulmane portant un voile	25
A· L’alerte, un moyen d’appréhender des situations de discrimination par une voie nouvelle	10	D· Les domaines concernés par les réclamations portant sur les discriminations fondées sur la religion	27
B· L’intérêt supérieur et les droits de l’enfant, un moyen d’appréhender d’autres formes de rejet ou stigmatisation	10	PARTIE 2	
C· La déontologie des forces de sécurité, un moyen d’appréhender des propos ou comportements discriminatoires ou déplacés	11	ANALYSE JURIDIQUE DES RÉCLAMATIONS : DES DISCRIMINATIONS ENTRE STÉRÉOTYPES ET INTERPRÉTATIONS ERRONÉES DE LA LAÏCITÉ	29
PARTIE 1		PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES : RAPPELER LES PRINCIPES POUR ÉVITER LA SURVENANCE DE DISCRIMINATIONS	29
ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE : L’AMPLEUR DES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION	12	La « liberté religieuse », une liberté fondamentale	29
I· LES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION EN FRANCE : RÉSULTATS DE L’ENQUÊTE ACCÈS AUX DROITS (2024)	12	Les « signes religieux », des expressions de la personnalité relevant de la vie privée et de la liberté religieuse	31
A· La perception et l’observation des discriminations fondées sur la religion	13	La « laïcité », un principe de liberté	33
B· Les expériences personnelles de discriminations fondées sur la religion	14	La « neutralité », un devoir limité	35

I- APPRENDRE ET SE FORMER 37**A- Le rappel des principes : obligation de neutralité pour les enseignants, obligation de discrétion religieuse pour les élèves 38****B- L'application des principes par le Défenseur des droits 40****1) L'entrée dans l'établissement scolaire : le cas des tenues assimilées à une abaya 40****2) La vie au cours de l'année scolaire 41**

a) Cantine scolaire : le principe de laïcité ne s'oppose pas aux menus de substitution 41

b) Sorties et activités scolaires : les parents d'élèves ne sont pas soumis à une obligation de neutralité religieuse, sauf exceptions 43

c) Les demandes d'autorisation d'absence d'élèves : l'acceptation au cas par cas des demandes ponctuelles, le rejet des demandes d'absence systématique 45

3) La fin de l'année scolaire 46

a) Les examens en candidature libre : les candidats ne sont pas soumis à l'interdiction de porter des signes religieux 46

b) Les signes religieux lors des cérémonies de remise des diplômes : des règles complexes dépendant de la situation de l'élève post-diplôme 47

4) L'enseignement supérieur 48

a) Les établissements d'enseignement supérieur publics 48

b) Les établissements d'enseignement supérieur privés 49

c) Examens : les contrôles visant à éviter les fraudes doivent respecter le principe de non-discrimination 50

d) Photographies sur la carte d'étudiant : aucune obligation de poser « tête nue » 50

5) Les formations professionnelles 51

a) Aucun fondement légal ne justifie une obligation de neutralité pour les adultes suivant une formation professionnelle dans une structure privée 51

b) Le cas spécifique des formations professionnelles organisées dans des établissements scolaires publics 52

II- TRAVAILLER 53**A- Le rappel des principes : la distinction entre emploi public et emploi privé 54****1) Dans le secteur public : une stricte obligation de neutralité 55****2) Dans le secteur privé : le principe de la liberté religieuse 56****B- L'application des principes dans l'accès à l'emploi et dans l'emploi 58****1) L'accès à l'emploi 58**

a) Des refus d'embauche parfois explicitement discriminatoires 58

b) Des refus d'embauche discriminatoires à la suite de questions posées sur la religion du candidat lors de l'entretien d'embauche 58

c) Des refus d'embauche discriminatoires fondés sur l'existence d'une clause de neutralité dans le règlement intérieur de l'entreprise 59

d) Des refus d'embauche discriminatoires reposant sur la crainte d'un risque de radicalisation non avéré 63

2) Dans l'emploi 65

a) Les multiples cas de harcèlement moral discriminatoire et d'ambiance 65

b) Les autorisations d'absence pour raison religieuse 66

III- SE LOGER, CONSOMMER ET SE DIVERTIR 67**A- Le logement 68****B- Les commerces et services 70****C- Les loisirs 71****1) L'accès aux salles de bowling 71****2) L'accès aux salles de sport 72****3) La question de la neutralité dans les fédérations sportives 73****4) Le port du burkini 75****III- PARTICIPER À LA VIE CITOYENNE ET ASSOCIATIVE 77****A- L'accueil dans les bâtiments publics 77****B- Le temps des élections 78****C- La participation à la vie associative 79****1) Une participation empêchée par l'existence de clauses de neutralité 79****2) Les refus de location de locaux municipaux à des associations religieuses 80****3) Le « contrat d'engagement républicain », ou les difficultés d'interprétation de l'obligation de ne pas « remettre en cause le caractère laïque de la République » 81****CONCLUSION 83****NOTES 84**

INTRODUCTION

La seconde édition de l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO2), soutenue par le Défenseur des droits, rendait compte en 2020 d'une hausse des discriminations rapportées sur le fondement de la religion¹ : alors qu'en 2008-2009, 5 % des personnes âgées de 18 à 49 ans avaient déclaré avoir subi ce type de discriminations, elles étaient 8 % en 2019-2020.

Plus récemment, l'enquête « Vécu et ressenti en matière de sécurité » (VRS), menée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), relevait une très forte hausse des faits de discrimination : entre 2021 et 2023, le nombre de personnes rapportant des discriminations a augmenté d'environ 78 %², avec une prépondérance nette de victimes se déclarant discriminées, en 2023, sur la base de leur origine (45 %), de leur couleur de peau (34 %), mais aussi de leur religion réelle ou supposée (29 %).

La nouvelle édition de l'enquête Accès aux droits (2024) menée par le Défenseur des droits – que le présent rapport détaille – témoigne également d'une augmentation des discriminations fondées sur un motif religieux (7 % des enquêtés ont déclaré en avoir fait l'objet au cours des cinq dernières années, contre 5 % en 2016). Par ailleurs, le Défenseur des droits a observé, au moment des élections législatives de l'été 2024, un pic inquiétant (+ 53 % entre mai et juin 2024) d'appels au 3928, numéro dédié à la lutte contre les discriminations, principalement pour dénoncer des propos et comportements racistes, antisémites et anti-musulmans.

L'appartenance religieuse et ses expressions multiples font l'objet d'une attention accrue dans le débat public français. Dans le contexte récent, les discours de haine en lien avec la religion se sont multipliés. Ces discours trouvent, à travers les médias et les réseaux sociaux, une large résonance favorisant leur banalisation et l'installation d'un climat de

suspicion et de stigmatisation. L'appartenance religieuse, réelle ou supposée, est alors susceptible d'engendrer des comportements discriminatoires. Ces derniers affectent les personnes concernées à chaque étape de leur vie et dans le quotidien de leurs échanges : à l'école, au travail, dans l'accès au logement, aux commerces, dans la vie associative et sportive, etc.

Ces données s'inscrivent, en France, dans un paysage religieux en profonde recomposition. Alors que l'influence de l'Église catholique s'est affaiblie tout en restant la première religion (29 % de la population française se déclare catholique), le protestantisme évangélique³ a connu ces dernières années une expansion grandissante et l'islam est devenu la deuxième religion de France (10 %)⁴. Surtout, la désaffiliation religieuse des Français progresse de manière continue, avec une part de croyants désormais inférieure à la moitié de la population : en 1952, 4 % des Français étaient non affiliés à une religion⁵ ; en 2019-2020, 51 % déclarent ne pas avoir de religion⁶. La France fait ainsi partie des pays où la proportion de croyants est parmi les plus faibles au monde⁷.

Ce double mouvement – diversification du paysage religieux et désaffiliation religieuse – contribue à transformer les rapports sociaux et influence les perceptions collectives. Certaines expressions religieuses – qu'il s'agisse de pratiques ou de signes visibles – peuvent alors se trouver surexposées et susciter l'incompréhension, voire l'intolérance, potentiellement vectrices de discriminations.

Parallèlement, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) relève que la laïcité évoque, en 2024, quelque chose de « positif » pour une grande majorité des Français (76 % des personnes interrogées, soit + 2 points par rapport à 2023). Cependant, près d'un quart des personnes interrogées (24 %, contre 14 % en 2020) la comprennent

comme une interdiction des signes religieux dans l'espace public⁸, traduisant ainsi un écart entre la perception sociale et la réalité du cadre juridique.

Cette interprétation erronée de la laïcité peut en partie résulter de l'effet conjugué de plusieurs facteurs : la sécularisation croissante de la société, le développement de la visibilité sociale des adeptes de certaines religions (en particulier l'islam), et certains discours politiques et médiatiques qui, à force de répétition, finissent par imposer cette lecture. La laïcité peut ainsi être instrumentalisée pour servir une « *sorte d'athéisme collectif* »⁹ visant à imposer la mise à distance, voire l'effacement, de toute expression religieuse jugée trop visible. Certaines manifestations d'appartenance religieuse peuvent alors être perçues comme inappropriées ou sources de tensions, favorisant la survenance de discriminations.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante chargée notamment de lutter contre les discriminations, est un observateur central des discriminations fondées sur la religion en France. Le traitement des réclamations qui lui sont adressées et l'examen des situations individuelles constituent une source d'informations directes et concrètes sur les difficultés rencontrées par les personnes de diverses confessions religieuses dans l'exercice de leurs droits. Cette mission lui permet également d'identifier des tendances structurelles, d'évaluer les pratiques à l'aune du droit et de contribuer à la compréhension d'enjeux qui dépassent ces situations individuelles. Les études qu'il conduit lui permettent en ce sens de compléter ses observations en offrant une vision plus globale des réalités sociales.

Le présent rapport poursuit une ambition aussi simple que nécessaire dans le contexte précédemment évoqué : rappeler le droit, tout le droit, rien que le droit, et les recommandations que le Défenseur des droits formule, avec la volonté de porter un regard objectif et apaisé.

Les décisions rendues par l'institution offrent en effet l'opportunité de présenter et

d'expliquer les règles de droit applicables et d'éclairer les lignes jurisprudentielles tracées par les juges. Cette approche a une double vocation : documenter les phénomènes de discrimination et renforcer l'effectivité du droit, en offrant aux personnes, aux institutions et aux acteurs sociaux une référence claire et fiable sur ce qui est permis et ce qui est interdit en application du droit de la non-discrimination.

Cet objectif de clarté et de pédagogie explique la densité du rapport. La complexité du cadre juridique et la sensibilité du sujet exigent en effet de privilégier des analyses détaillées et nuancées plutôt que des raccourcis simplificateurs.

C'est dans cette perspective que ce rapport s'organise en deux temps, après des précisions apportées sur la compétence du Défenseur des droits en matière de discriminations fondées sur la religion.

- La 1^{re} partie renvoie à ce que le Défenseur des droits observe à travers notamment les résultats de la seconde édition de son enquête Accès aux droits (2024) et les statistiques d'activité de l'institution : que disent les chiffres de la situation des discriminations fondées sur la religion en France ?
- La 2^e partie, après un rappel nécessaire du contenu de certains principes juridiques (liberté religieuse, laïcité, neutralité), procède à l'examen des réclamations traitées par l'institution, en suivant le parcours de vie de toute personne qui entend « se former », « travailler », « se loger », « consommer », « se divertir » et « participer à la vie citoyenne et associative » : quels obstacles rencontrent concrètement les personnes discriminées, ou susceptibles de l'être, sur le fondement de leurs convictions religieuses, réelles ou supposées ?

PRÉCISIONS LIMINAIRES SUR LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés dans cinq domaines limitativement déterminés par l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 : (1) la défense des droits et libertés des usagers des services publics ; (2) la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ; (3) la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ; (4) le respect de la déontologie des forces de sécurité ; (5) l'information, l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Les discriminations fondées sur la religion relèvent directement de la mission de lutte contre les discriminations. Toutefois, les domaines de compétence du Défenseur des droits ne sont pas hermétiques : une réclamation portant sur une discrimination peut mobiliser plusieurs missions. Par exemple, une discrimination religieuse subie par un enfant et/ou dans le cadre d'un service public sera également examinée au regard des compétences relatives aux droits de l'enfant et/ou aux droits des usagers.

Par ailleurs, des comportements ou propos qui, sans relever de la discrimination, porteraient atteinte à la liberté religieuse ou conduiraient à la stigmatisation des personnes en raison de leur religion, peuvent être appréhendés par le Défenseur des droits via ses domaines de compétences autres que celui de la lutte contre les discriminations (par exemple, la situation d'un enfant qui, à l'école, serait

stigmatisé et/ou exclu par ses camarades en raison de sa religion, relève du champ de compétence « droits de l'enfant » du Défenseur des droits).

I- LA COMPÉTENCE « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS » : UNE COMPÉTENCE SPÉCIFIQUE LARGE MAIS ENCADRÉE

Le langage courant a banalisé l'emploi du terme « discrimination » pour y intégrer des comportements qui, en droit, n'en relèvent pas. Les discours de haine, qu'ils circulent sur les réseaux sociaux ou dans l'espace public, les violences physiques ou psychologiques, les conflits de voisinage, ou tout autre comportement d'incivilité, sont ainsi fréquemment qualifiés de « discriminations ». En réalité, ils relèvent de régimes juridiques distincts pour lesquels le Défenseur des droits n'est pas compétent ; il réoriente alors les personnes qui le saisissent vers les acteurs compétents.

« J'ai été témoin de l'utilisation d'un mot antisémite dans un train. La personne utilisait ce terme au téléphone. [...] Il utilisait cette injure dans le cadre de sa conversation [...] au téléphone, en connivence avec la personne au bout du fil. »

Témoignage reçu le 2 février 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

« J'ai des problèmes et des conflits avec mes voisins. Ceux-ci ont plusieurs fois évoqué mon appartenance catholique afin de m'intimider et me faire du tort. »

Témoignage reçu le 6 février 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

La limitation de la compétence du Défenseur des droits aux discriminations – entendues d'un point de vue juridique – s'avère parfois difficile à comprendre pour les réclamants et les interlocuteurs de l'institution. En effet, appliquée au sujet de la religion, cette précision signifie que le Défenseur des droits n'est pas compétent pour connaître, de manière générale, de toutes les manifestations de haine anti-musulmans ou d'antisémitisme, par exemple. Ce n'est qu'en tant que ces expressions sont constitutives de discriminations que le Défenseur des droits est compétent pour les traiter.

A. DISCRIMINATION DIRECTE

La discrimination directe correspond à la forme la plus classique de discrimination, qui renvoie à l'existence d'un traitement défavorable fondé sur un critère discriminatoire défini par la loi (religion, origine, sexe, etc.) et dans un domaine déterminé par la loi (éducation, emploi, logement, santé, loisirs, etc.).

Ex. : *un refus d'accès à un commerce ou un service public, un refus de location d'un logement, un refus d'embauche, un licenciement, etc., en raison de la religion réelle ou supposée de la victime.*

La discrimination peut être volontaire ou se produire sans intention particulière de désavantager ou d'écarter la personne. Elle résulte de préjugés ou stéréotypes, qui surviennent parfois inconsciemment, à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes.

Le Défenseur des droits rappelle qu'en dehors de la matière pénale, il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve d'une intention discriminatoire de la part de l'auteur. En vertu des règles d'aménagement de la charge de la preuve s'appliquant en droit de la non-discrimination (en dehors du droit pénal),

toute personne qui s'estime victime d'une discrimination doit seulement présenter des éléments de fait qui permettent d'en présumer l'existence. Il revient ensuite à la personne mise en cause de prouver que la différence de traitement alléguée est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

Par ailleurs, le fait que la victime ne pratique pas ou ne possède pas de convictions religieuses réelles ne saurait exclure la qualification de discrimination fondée sur la religion, dès lors que celle-ci est perçue ou imputée par l'auteur des faits. Les articles 225-1 du code pénal et 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précisent en effet que l'appartenance à une religion déterminée, comme fondement de la discrimination, peut être simplement « supposée » par son auteur.

Dans le même sens, la protection bénéficie également aux personnes discriminées parce qu'elles n'ont pas de religion (par ex., une discrimination dans l'accès à l'enseignement privé confessionnel), ou en raison d'une religiosité jugée insuffisante (par ex., une discrimination dans l'accès à un emploi).

B. DISCRIMINATION INDIRECTE

Le Défenseur des droits est également compétent pour connaître des discriminations dites « indirectes », c'est-à-dire celles qui se produisent lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre (c'est-à-dire qui ne vise pas explicitement un motif prohibé) entraîne en réalité un désavantage particulier pour un groupe de personnes en raison d'un motif protégé par la loi (religion, nom de famille, etc.).

Ex. : *l'interdiction générale et systématique de porter un couvre-chef, qui découle d'une règle interne écrite en vigueur dans un établissement privé (centre sportif, lieu de loisirs, etc.), est susceptible de caractériser une discrimination indirecte s'il est établi que l'obligation en apparence neutre qu'elle prévoit entraîne, en fait, un désavantage particulier pour les personnes portant un couvre-chef pour des raisons religieuses (voile, kippa, turban sikh, etc.).*

C. HARCÈLEMENT MORAL DISCRIMINATOIRE, Y COMPRIS D'AMBIANCE

« Je suis chef d'établissement dans un établissement catholique en France. Mon épouse est protestante. Une vidéo de nous en train de présenter la célébration de Pâques a été envoyée à ma tutelle catholique. [...] Depuis je vis un enfer, une cabale. [...] Des reproches, des entretiens de recadrage sur mon management... »

Témoignage reçu le 13 décembre 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Le harcèlement moral est caractérisé par des agissements subis par une personne « ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant » (art. 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008). Si ces agissements sont fondés sur un critère prohibé, telle que la religion, il s'agit alors d'un harcèlement moral discriminatoire. Cette forme de discrimination peut être constituée par un seul fait si celui-ci est d'une particulière gravité¹⁰.

Ex. : des blagues répétées sur la religion d'une personne, l'exclusion d'un salarié de plusieurs réunions en raison de ses convictions religieuses, la diffusion de rumeurs sur les convictions religieuses d'une personne, l'exercice de pressions régulières visant le retrait injustifié du signe religieux porté par un salarié, des mises à l'écart récurrentes d'un élève par d'autres élèves, etc.

« Un collègue m'a traité de terroriste car je porte la barbe et que je suis de confession musulmane. Il s'est aussi permis de dire devant une grande tablée que je n'étais pas la personne qu'ils connaissaient et que je cachais mon jeu et que s'ils venaient à me tourner le dos j'étais prêt à leur poser une bombe dans le dos. »

Témoignage reçu le 5 mars 2025, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Si l'institution n'est pas directement compétente en matière d'injures, des propos (y compris injurieux) peuvent en revanche caractériser une situation de harcèlement

moral discriminatoire. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹ et de la Cour de cassation¹², des propos discriminatoires, même non répétés, peuvent constituer des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination¹³.

« J'ai travaillé pendant 6 mois dans une administration où mon chef de service me disait tout le temps : "Je déteste les juifs, ces gens-là ne devraient pas exister". »

Témoignage reçu le 5 novembre 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Au-delà des comportements ou propos qui visent directement la victime, le harcèlement discriminatoire peut être constitué quand elle subit un contexte global de pressions, d'humiliations, de blagues déplacées, de propos ou de comportements dégradants, en lien avec un critère de discrimination, qui finissent par créer un climat hostile et délétère et atteignent toutes les personnes exposées, même si elles ne sont pas ciblées individuellement¹⁴. Le juge sanctionne ce harcèlement d'ambiance (ou environnemental) comme une forme de harcèlement moral ou sexuel.

Ex. : des propos, comportements ou tags répétés à caractère antisémite au sein d'une entreprise, des propos adressés à la cantonade par un professeur lors de ses cours, la publication sur un groupe Whatsapp d'une promotion d'étudiants d'un sondage « Les juifs : pour ou contre ? »¹⁵, etc.

D. HARCÈLEMENT SEXUEL

Selon l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la discrimination inclut « tout agissement à connotation sexuelle, subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».

Le harcèlement sexuel peut être constitué par des propos ou comportements sexuels visant une personne parce qu'elle appartient (ou est perçue comme appartenant) à une religion.

Dans un essai, Sarah Diffalah et Salima Tenfiche ont montré la persistance de la représentation hypersexualisée et fétichisée de la femme arabe, dans les représentations sociales (et en particulier les médias et la pornographie)¹⁶. Dans le même sens, des travaux ont porté sur la figure archétypale de la « *belle juive* », inventée par des hommes non juifs dans la littérature du XIX^e siècle¹⁷, ou encore sur l'émergence et la permanence actuelle de stéréotypes sexualisés à l'encontre des femmes juives (la « *sexy Jewess* » aux États-Unis)¹⁸.

Ces stéréotypes et préjugés peuvent alimenter des propos, blagues ou comportements à connotation sexuelle dirigés vers des femmes perçues comme juives, arabes et/ou musulmanes, qui deviennent alors des cibles privilégiées de harcèlement sexuel, constitutif en droit d'une discrimination.

Ex. : *des remarques à connotation sexuelle en raison du port du voile, des « blagues » sur la chasteté ou la pudeur supposée d'une personne en raison de sa pratique religieuse, le fait de mimer des scènes sexuelles en lien avec un signe religieux, d'imposer des vidéos ou images sexuelles à une personne croyante pour tester sa réaction, etc.*

E. INJONCTION À DISCRIMINER ET INCITATION À LA DISCRIMINATION

Le droit inclut dans la discrimination le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement discriminatoire (art. 1^{er}, 2^o de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008). Cela renvoie au fait d'ordonner, d'exiger ou de prescrire un traitement discriminatoire, même si la personne qui reçoit l'ordre ne l'exécute finalement pas.

Ex. : *le fait pour un employeur de demander à son responsable RH de ne pas recruter de candidats juifs, le fait pour le propriétaire d'un logement de demander à son agence immobilière de ne pas louer à des personnes de confession musulmane, le fait pour un directeur de salle de sport de donner pour consigne à ses employés de refuser l'adhésion à des femmes portant un voile, etc.*

L'incitation à la discrimination désigne quant à elle l'appel public à traiter différemment une personne ou un groupe de personnes en raison d'un critère protégé par la loi, notamment la religion (art. 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Si le Défenseur des droits n'a pour l'heure été saisi que de situations de provocation à la discrimination fondée sur l'origine¹⁹, il pourrait tout à fait l'être de cas relevant de motifs religieux.

Ex. : *les propos appelant à « chasser les musulmans d'un quartier » ou à « boycotter les commerces tenus par des juifs », la distribution de tracts appelant à ne pas embaucher de personnes portant un signe religieux, etc.*

Les mesures de rétorsion en cas de signalement de discrimination

Le Défenseur des droits tient à rappeler qu'aucune personne ne peut faire l'objet de mesures de rétorsion (harcèlement, mutation, refus de promotion, licenciement, etc.) après avoir signalé, soit en tant que victime, soit en tant que témoin, une situation de discrimination. À ainsi fait l'objet de mesures de rétorsion illégales (affectation dans un autre service à un nouveau poste impliquant une réduction importante de ses fonctions et de nouvelles contraintes horaires) la salariée ayant dénoncé un harcèlement discriminatoire subi en raison du port d'un voile²⁰.

II· LES AUTRES COMPÉTENCES : DES LEVIERS COMPLÉMENTAIRES POUR PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS DES PERSONNES NON-CROYANTES, CROYANTES OU PERÇUES COMME TELLES

Certains champs de compétences du Défenseur des droits permettent d'appréhender soit des situations de discrimination par une voie nouvelle (par la mission « lanceurs d'alerte »), soit des comportements qui, sans constituer directement des discriminations, peuvent néanmoins relever d'attitudes ou de propos anti-religieux (par les missions « droits de l'enfant » et « déontologie des forces de sécurité »).

A. L'ALERTE, UN MOYEN D'APPRÉHENDER DES SITUATIONS DE DISCRIMINATION PAR UNE VOIE NOUVELLE

« *Mon N+2 tient ouvertement des propos islamophobes et a notamment clairement exprimé le fait que bien qu'une candidate à un poste eût toutes les compétences, nous ne la recruterons pas car elle porte le voile, et que "le voile on sait ce qui se cache derrière... des problèmes..." ; "regardez les problèmes posés dans le monde par ces gens, et bien moi je ne fais pas rentrer les problèmes dans l'entreprise".* »

Témoignage reçu le 6 juin 2025, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

La compétence en matière de droits des lanceurs d'alerte, dont a été investi le Défenseur des droits par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, renforcée par la loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022, a permis à l'institution d'appréhender des situations de discrimination nouvelles, en autorisant le traitement de signalements effectués par des témoins dénonçant des pratiques discriminatoires.

En effet, en matière de discrimination, le Défenseur des droits ne peut être saisi que par les victimes ou associations, régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par leurs statuts de combattre les discriminations ou d'assister

les victimes de discriminations (art. 5 de la loi organique du 29 mars 2011). La désignation du Défenseur des droits comme autorité externe chargée du recueil des signalements par le décret du 3 octobre 2022 a permis d'étendre sa compétence aux témoins de discrimination, sans qu'ils soient eux-mêmes victimes. Le Défenseur des droits peut en effet intervenir en enquêtant sur les pratiques discriminatoires ou d'autres atteintes aux droits que le lanceur d'alerte dénonce.

C'est ainsi que l'institution a été alertée par plusieurs élèves, anciens élèves et parents d'élèves d'un établissement d'enseignement privé catholique sous contrat d'association avec l'État dénonçant certaines pratiques génératrices de situations de souffrance au sein de cet établissement, notamment des pressions liées à la religion ou à l'absence de religion des élèves. Le Défenseur des droits a constaté que le caractère obligatoire des messes et célébrations religieuses au sein de cet établissement portait une atteinte injustifiée à la liberté de conscience des élèves. En conséquence, il a recommandé, d'une part, de préciser dans le règlement intérieur que la participation des élèves à ces célébrations était facultative ; d'autre part, d'organiser formellement le rattrapage des cours manqués à l'occasion d'événements religieux, tels que le pèlerinage à Lourdes²¹.

B. L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT, UN MOYEN D'APPRÉHENDER D'AUTRES FORMES DE REJET OU STIGMATISATION

La compétence du Défenseur des droits en matière de droits de l'enfant lui permet d'être saisi de discriminations et d'autres situations qui, sans constituer juridiquement des discriminations, traduisent néanmoins des manifestations de haine ou de stigmatisation anti-religieuse.

Dans une étude, Valérie Boussard montre la diversité des manifestations de l'hostilité anti-juifs à l'école, qui s'est accentuée à la suite du 7 octobre 2023, « *allant d'expressions antisémites les plus franches à la mise en accusation au nom de la diabolisation d'Israël, en passant par des remarques ordinaires sournaises ou des comportements qui se*

passent de parole »²². Elle souligne également que les jeunes ont généralement tendance à relativiser l'hostilité qu'ils vivent tandis que les enseignants signalent rarement ces comportements²³.

De telles manifestations d'antisémitisme, comme la haine anti-musulmans exprimée dans le cadre scolaire, peut donner lieu à des saisines du Défenseur des droits. Dans ces situations, l'institution s'intéresse moins à la caractérisation du propos ou du comportement à l'œuvre – pour lesquels elle n'a pas compétence s'ils ne sont pas discriminatoires – qu'à la manière dont l'institution scolaire a protégé les droits de l'enfant et pris en charge les faits rapportés, accompagné la victime et sa famille, diligenté une enquête, respecté la procédure disciplinaire, organisé des actions de prévention auprès des classes, etc.

C. LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ, UN MOYEN D'APPRÉHENDER DES PROPOS OU COMPORTEMENTS DISCRIMINATOIRES OU DÉPLACÉS

Le Défenseur des droits est compétent pour instruire les manquements à la déontologie commis par les personnes exerçant une activité de sécurité, qu'il s'agisse de policiers, gendarmes, personnels pénitentiaires, agents de sécurité privée, etc. Ces manquements peuvent, dans certains cas, constituer une discrimination, notamment lorsqu'ils sont motivés par les convictions religieuses réelles ou supposées de la victime. D'autres comportements ou propos inappropriés, sans nécessairement relever de la discrimination, entrent également dans le champ de compétence du Défenseur des droits, unique organe de contrôle externe et indépendant des forces de sécurité.

Relèvent ainsi de cette compétence les situations telles que les refus de dépôt de plainte, les contrôles d'identité répétés ou plus stricts, les fouilles ciblant les personnes portant un signe religieux, les verbalisations abusives, les propos déplacés à l'égard d'une personne en raison de sa religion lors d'un contrôle ou dans un commissariat, l'usage inadapté ou disproportionné de gaz lacrymogènes lors d'une manifestation, etc.

L'enquête Accès aux droits réalisée par le Défenseur des droits, dont le premier volet consacré à la déontologie des forces de sécurité a été publié en juin 2025, met en lumière certaines inégalités de traitement. Elle montre notamment que le refus de dépôt de plainte ou de main courante touche plus fréquemment les personnes portant un signe religieux (33 % de celles qui ont souhaité déposer plainte contre 21 % en population générale) ainsi que celles perçues comme noires, arabes ou maghrébines (28 %)²⁴.

PARTIE 1

ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE : L'AMPLEUR DES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

À travers le traitement des réclamations et l'analyse des situations individuelles qui lui sont soumises, le Défenseur des droits bénéficie d'un accès privilégié aux obstacles rencontrés par les personnes dans l'exercice de leurs droits. Cette mission de protection des droits lui confère un rôle d'observateur unique, à même de révéler les dynamiques récurrentes de discrimination et de repérer des défaillances plus structurelles. Les statistiques d'activité de l'institution livrent en ce sens de précieuses informations sur l'état des discriminations fondées sur la religion en France.

Afin de compléter ses observations et d'offrir une vision plus globale des réalités sociales que les seules saisines ne suffisent pas toujours à révéler, le Défenseur des droits soutient également des travaux de recherche et conduit ses propres études. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'enquête Accès aux droits menée par le Défenseur des droits. Après une première édition en 2016, l'institution a reconduit en 2024 cette enquête afin de mesurer les évolutions des atteintes aux droits en France, notamment les discriminations fondées sur la religion²⁵.

Cette partie présente et analyse les constats généraux, relatifs aux discriminations fondées sur la religion, de l'enquête Accès aux droits (2024). Des données plus spécifiques, par domaine (éducation, emploi, logement), seront mobilisées dans le cadre de la 2^e partie de ce rapport, en lien avec l'analyse des décisions du Défenseur des droits en ces domaines.

I- LES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION EN FRANCE : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE ACCÈS AUX DROITS (2024)

Conduite auprès d'un échantillon (plus de 5 000 personnes) représentatif de la population française, avec l'appui de l'institut de sondage Ipsos, l'enquête Accès aux droits permet d'aborder la question des discriminations fondées sur la religion à partir de plusieurs approches : la perception de ces discriminations dans la société, les discriminations rapportées par les enquêtés (fréquence et variations selon les profils des personnes et selon les domaines dans lesquels elles surviennent), leurs répercussions sur la vie sociale des populations concernées ou encore les recours éventuellement engagés.

Ces données s'avèrent particulièrement précieuses dans un contexte où les enquêtes de la statistique publique, en raison du caractère sensible de la donnée, ne renseignent généralement pas sur l'appartenance religieuse. Les connaissances statistiques sur les croyances religieuses et les pratiques associées demeurent rares.

Précisions méthodologiques

Toutes les statistiques sont réalisées sur données pondérées pour être représentatives de la population française résidant en France métropolitaine, par sexe, âge, taille du ménage, profession, taille de la commune et région de résidence.

Les enquêtés sont regroupés en fonction de leur religion déclarée ou perçue, et seules les religions comptabilisant un nombre de répondants suffisants ont été isolées : christianisme et islam. Faute d'effectifs suffisants, les personnes se déclarant de religion juive (63 enquêtés) ou bouddhiste (41 enquêtés) sont regroupées avec celles se déclarant d'une autre religion (58 enquêtés), non que les discriminations à leur encontre n'existent pas ou soient tendanciellement similaires, mais parce qu'on ne peut fournir de statistiques suffisamment robustes prises séparément.

Enfin, les personnes « sans religion » sont celles qui se déclarent sans religion et qui déclarent qu'aucune religion ne leur est imputée.

A. LA PERCEPTION ET L'OBSERVATION DES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

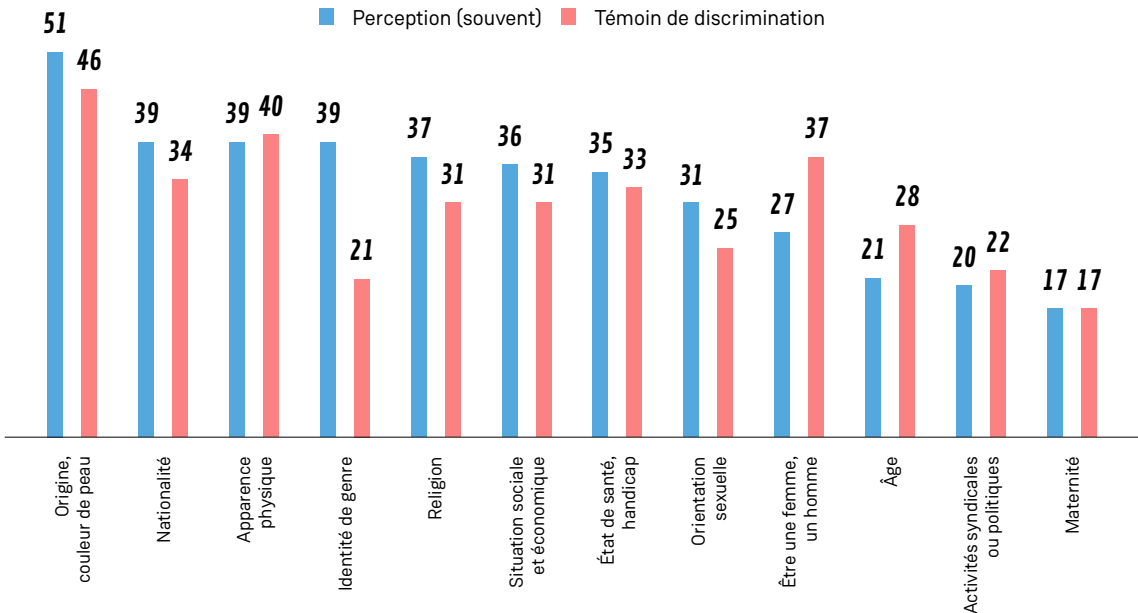
En 2024, 37 % de la population pense que des personnes sont « souvent » discriminées en raison de leur religion (graphique 1).

Les personnes interrogées déclarent plus souvent qu'en 2016 avoir été témoins de discriminations fondées sur la religion : c'est le cas de 31 % d'entre elles en 2024 contre 21 % en 2016. Cette hausse peut traduire à la fois une augmentation effective des discriminations fondées sur la religion et/ou une meilleure capacité à les reconnaître en raison d'une sensibilisation plus importante à ces enjeux.

L'estimation de la prévalence des discriminations fondées sur la religion dans la société française demeure ainsi cohérente avec les témoignages rapportés par les personnes interrogées quant à leur expérience personnelle.

GRAPHIQUE 1

PERCEPTION ET OBSERVATION (AVOIR ÉTÉ TÉMOIN) DE DISCRIMINATIONS ET DE TRAITEMENTS DÉFAVORABLES SELON LE MOTIF (EN %)



Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine.

Lecture : 51 % des personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine estiment que des personnes sont « souvent » traitées défavorablement ou discriminées en raison de leur origine ou de leur couleur de peau. Elles sont 46 % à avoir été le témoin de telles discriminations.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

B. LES EXPÉRIENCES PERSONNELLES DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

Mesure des discriminations : la pertinence d'une approche par les expériences rapportées

Les discriminations « perçues » ou « rapportées » correspondent à ce que les personnes déclarent avoir vécu, au sein des enquêtes statistiques, en réponse aux questions généralement formulées ainsi : « *Pensez-vous avoir subi des discriminations ?* », « *Au cours des cinq dernières années, vous est-il arrivé d'être personnellement traité(e) défavorablement ou discriminé(e) en raison de...* », etc.²⁶.

L'enquête Accès aux droits (2016 et 2024) du Défenseur des droits et le baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi que l'institution publie chaque année conjointement avec l'Organisation internationale du travail, tout comme l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO et TeO2) qu'elle a soutenue, mobilisent cette approche dite « subjective » (c'est-à-dire fondée sur la déclaration des enquêtés) de façon complémentaire aux approches dites « objectives » (c'est-à-dire fondées sur des éléments factuels sur la situation des individus, tels que les *testings* ou l'analyse des écarts de carrière) pour mesurer la prévalence des discriminations²⁷.

Si cette mesure subjective est parfois discutée par certains observateurs (qui estiment qu'elle pourrait surévaluer les discriminations en encourageant les individus à interpréter toute expérience négative comme « discriminatoire »), la recherche en sciences sociales a, en réalité, démontré que les personnes interrogées ont plutôt tendance à sous-évaluer les discriminations dont elles sont victimes²⁸. D'une part, les discriminations étant souvent subtiles, diffuses ou systémiques, nombre de personnes ne savent pas qu'elles ont un jour été discriminées (par exemple, un candidat écarté d'un recrutement ou d'un logement n'a pas accès aux critères qui ont réellement présidé à son rejet).

D'autre part, les personnes souvent discriminées peuvent avoir intégré le fait de l'être et ne pas le déclarer tant ces comportements auront été banalisés. Enfin, certaines personnes hésitent à se présenter comme victimes, par crainte d'être stigmatisées ou de se placer illégitimement en position victimaire.

Les études expérimentales (par exemple, les *testings*) montrent d'ailleurs que les discriminations effectives qu'elles mesurent sont bien plus élevées que les taux de discriminations perçues dans les enquêtes par sondage. C'est pourquoi il est recommandé de croiser plusieurs méthodes (enquêtes de perception, *testings*, statistiques administratives, entretiens, etc.) pour approcher au mieux la réalité.

Les expériences personnelles de discrimination fondée sur la religion se produisent de manière relativement peu fréquente au niveau de la population dans son ensemble : 7 % des enquêtés ont déclaré en avoir fait l'objet au cours des cinq dernières années (tableau 1). Comme en 2016, la religion constitue ainsi le 9^e motif de discrimination cité (sur les 14 critères proposés aux personnes interrogées ; contre 11 en 2016).

Toutefois, d'une part, ce chiffre est en hausse par rapport à 2016 (5 %), ce qui témoigne d'une augmentation des discriminations fondées sur un motif religieux. D'autre part, ce chiffre est à mettre en relation avec le mouvement progressif de désaffiliation religieuse que connaît la France : en 1952, 4 % des Français étaient non affiliés à une religion, 27 % en 1981, 51 % en 2008 et 58 % en 2018²⁹. À cette sécularisation externe s'ajoute par ailleurs un mouvement de sécularisation interne : ceux qui sont affiliés à une religion croient et pratiquent moins qu'auparavant. En d'autres termes, contrairement aux critères du sexe ou de l'apparence physique, qui s'appliquent universellement et peuvent donc exposer plus massivement à des discriminations, le critère de la religion vise principalement celles et ceux qui – de moins en moins nombreux en France – revendiquent ou se voient attribuer une appartenance religieuse.

TABLEAU 1

EXPÉRIENCE DE DISCRIMINATIONS AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES EN FONCTION DU MOTIF (EN %, PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES)

	2024	2016
Être homme / femme	24	17
Âge	18	16
Apparence physique ²	17	13
Origine, couleur de peau	15	11
Situation sociale, économique ¹	13	-
État de santé, handicap	12	7
Situation familiale	10	5
Nationalité ¹	9	-
Religion	7	5
Quartier de résidence	7	4
Activités syndicales ¹	6	-
Grossesse, congé mat./pat.	3	3
Orientation sexuelle	3	1
Identité de genre ¹	2	-

Note : ¹ en 2016, les enquêtés n'étaient pas interrogés sur leurs expériences de discriminations en raison de la situation sociale ou économique, la nationalité, les activités syndicales ou l'identité de genre ; ² en 2016, étaient questionnées séparément les discriminations en raison de « la tenue vestimentaire ou du look (la manière de vous habiller) » et celles en raison de « la corpulence (poids) », ces deux modalités ont été regroupées en 2024.

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030).

Lecture : en 2024, 7 % des enquêtés déclarent avoir été discriminés au cours des cinq dernières années en raison de leur religion. Ils étaient 5 % à le déclarer en 2016.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

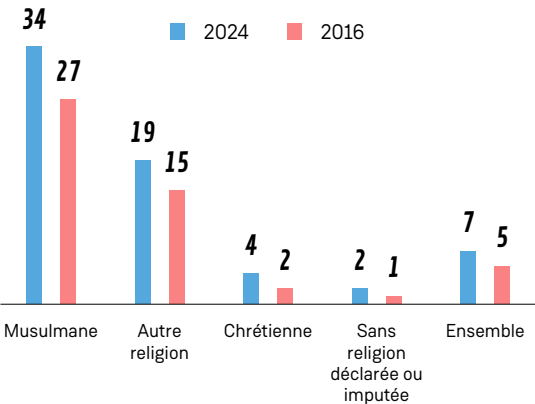
1. LES VARIATIONS D'UNE RELIGION À L'AUTRE

La hausse des discriminations ayant un motif religieux semble s'observer quelle que soit la religion (graphique 2). Elles restent toutefois nettement plus souvent rapportées par les personnes qui déclarent être de religion musulmane ou être considérées comme telles (34 % d'entre elles) que par les personnes se déclarant d'une autre religion (19 %), incluant la religion juive ou encore le bouddhisme, ou celles de religion chrétienne (4 % seulement déclarent avoir été discriminés en raison de cette religion).

À ces expériences plus importantes des discriminations pour motif religieux auxquelles sont confrontées les personnes musulmanes ou qui pensent être perçues comme telles, s'ajoutent des expériences discriminatoires plus fréquentes et en augmentation par rapport à 2016 : elles sont 14 % à déclarer avoir « souvent » été discriminées au cours des cinq dernières années en raison de leur religion (8 % en 2016 déclaraient l'avoir été

GRAPHIQUE 2

PERCEPTION ET OBSERVATION (AVOIR ÉTÉ TÉMOIN) DE DISCRIMINATIONS ET DE TRAITEMENTS DÉFAVORABLES SELON LE MOTIF (EN %)



Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine, de religion déclarée ou imputée musulmane (N = 527), chrétienne (N = 2 636), d'une autre religion (N = 160) ou sans religion déclarée ou imputée (N = 1 795).

Lecture : 34 % des personnes déclarant être de religion musulmane ou être perçues comme telles rapportent avoir été confrontées à des discriminations fondées sur un motif religieux au cours des cinq dernières années.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

« souvent » ou « très souvent »), contre 1 % des personnes de religion chrétienne (0,2 % en 2016) (tableau 2).

La population de religion musulmane (ou perçue comme telle) apparaît donc comme la plus concernée par les discriminations fondées sur la religion : non seulement ces personnes sont proportionnellement plus nombreuses à faire l'expérience de ces discriminations, mais elles en font également plus souvent une expérience individuelle répétée.

TABLEAU 2

FRÉQUENCE DES DISCRIMINATIONS RAPPORTÉES EN RAISON DE LA RELIGION SELON LA RELIGION DÉCLARÉE OU IMPUTÉE (EN %)

	Chrétienne	Musulmane	Autre	Aucune religion
Jamais	96	66	81	98
Parfois	3	20	16	2
Souvent	1	14	nd*	0

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine, de religion déclarée ou imputée musulmane (N = 527), chrétienne (N = 2 636), d'une autre religion (N = 160) ou sans religion déclarée ou imputée (N = 1 795).

Lecture : parmi les personnes se déclarant de religion musulmane ou perçues comme telles, 66 % déclarent ne pas avoir été discriminées en raison de leur religion au cours des cinq dernières années ; 20 % déclarent avoir « parfois » et 14 % avoir « souvent » été discriminées pour ce motif.

***nd :** donnée non disponible en raison d'un effectif insuffisant.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

2. L'IMPACT DU PORT DE SIGNES RELIGIEUX

La visibilité de l'appartenance à une religion apparaît déterminante : les personnes portant un signe religieux (toutes religions confondues et selon un spectre large : bijoux discrets, voile, kippa, turban sikh, etc.) déclarent plus souvent avoir fait l'objet de discriminations en raison de leur religion au cours des cinq dernières années. C'est le cas de 15 % d'entre elles contre 6 % des personnes ne portant pas de signe religieux (tableau 3).

Ces résultats mettent en évidence que le port d'un signe religieux rend l'appartenance religieuse plus identifiable par autrui, augmentant mécaniquement l'exposition aux discriminations. En d'autres termes, la discrimination ne vise pas tant la croyance en tant que conviction intime de la personne que sa manifestation visible dans l'espace social. Le différentiel 15 % / 6 % met par ailleurs en évidence le poids des représentations et stéréotypes associés aux signes religieux.

Par ailleurs, les personnes portant un signe religieux sont également plus nombreuses à déclarer avoir été discriminées en raison d'un autre critère que la religion. Ce constat suggère d'abord que la visibilité de l'appartenance religieuse constitue un facteur aggravant de vulnérabilité et, selon un effet de stigmatisation globale, elle accroît la probabilité d'être ciblé, non seulement en raison de la religion, mais également en raison d'autres motifs prohibés par le droit (par exemple, le sexe et l'âge). Il traduit ensuite un possible phénomène de cumul ou d'intersectionnalité des discriminations, en ce sens que l'affichage d'un signe religieux peut renforcer ou activer d'autres biais discriminatoires déjà existants (par exemple, une femme portant un voile peut être discriminée à la fois en raison de son sexe, de son origine supposée et de sa religion). Il est enfin possible d'envisager que, parce qu'elles savent appartenir à un groupe socialement stigmatisé en raison du signe religieux qu'elles portent, ces personnes sont davantage attentives à repérer et donc à déclarer d'autres discriminations subies.



TABLEAU 3
DISCRIMINATIONS LIÉES À LA RELIGION SELON LES PROFILS (EN %)

	<i>Discrimination liée à la religion</i>	<i>Pas discriminé en raison de la religion</i>	<i>Discrimination liée à un autre critère</i>	<i>Effectifs</i>
Porte un signe religieux	15	85	59	451
Ne porte pas un signe religieux	6	94	49	4 549
Femme musulmane	38	62	73	219
Homme musulman	31	69	63	293
Femme chrétienne	4	96	54	1 276
Homme chrétien	4	96	37	1 267
Femme sans religion	1	99	60	835
Homme sans religion	2	98	39	960
Autre religion*	17	83	70	180
Ensemble	7	93	50	5 030

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5030).

Lecture : parmi les personnes portant un signe religieux, 15 % déclarent avoir été discriminées au cours des 5 dernières années en raison de la religion (contre 6 % de celles déclarant ne pas porter de signe religieux) et 59 % déclarent avoir également été discriminées en raison d'un autre critère que la religion.

Note : * les femmes et les hommes se déclarant d'une autre religion (ou être perçus comme tel) sont regroupés ici afin de garantir des effectifs suffisants (N = 180).

Source : enquête Accès aux droits 2024.

3. LES VARIATIONS SELON LES PROFILS

Les femmes qui se déclarent de religion musulmane ou être perçues comme telles expriment plus souvent avoir fait l'objet de discriminations en raison de la religion (38 %) que les hommes de la même religion (31 %) (tableau 4). Si cet écart demeure relativement limité, il s'inscrit dans la continuité de la tendance observée en 2016, où les femmes et les hommes de confession musulmane étaient respectivement 30 % et 25 % à se déclarer discriminés. Ces résultats révèlent par ailleurs une hausse des discriminations pour motif religieux à l'encontre de ces personnes, ainsi qu'une progression du différentiel, bien que toujours modéré, entre femmes et hommes.

Si l'enquête de 2016 ne permettait pas d'identifier de différences notables selon l'âge, celle de 2024 met en évidence un effet générationnel marqué (tableau 4) : 10,7 % des personnes âgées de 18 à 34 ans déclarent avoir été discriminées en raison de leur religion au cours des cinq dernières années, contre 8,1 % des 35-54 ans et 2,7 % des 55-79 ans. Par rapport à ces derniers, les 18-34 ans ont 2,5 fois plus de risque de déclarer avoir fait l'objet de discriminations en raison de la religion à profil donné, c'est-à-dire lorsque les effets du sexe, du niveau de diplôme et de la religion déclarée ou imputée sur la probabilité d'occurrence d'un tel événement sont neutralisés.

TABLEAU 4
PROBABILITÉ DE DÉCLARER AVOIR FAIT L'OBJET DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION
AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES, EN 2016 ET EN 2024

	2024		2016	
	%	Ratio de risque	%	Ratio de risque
Sexe				
Femme	6,5	1,08	4,2	1,01
Homme	7,0	réf.	4,8	réf.
Âge				
18-34 ans	10,7	2,48 ***	7,6	1,65*
35-54 ans	8,1	2,12 ***	4,4	1,27
55-79 ans	2,7	réf.	2,1	réf.
Diplôme				
Bac+2 à bac+4	7,1	1,05	4,6	0,89
Master ou doctorat	6,1	1,05	3,1	0,7
Inférieur au baccalauréat	6,4	réf.	4,9	réf.
Religion déclarée ou imputée				
Chrétienne	4,1	2,81 ***	2,1	2,36 **
Musulmane	34,3	18,61 ***	27,2	26,04 ***
Autre	19,1	11,75 ***	15,1	16,63 ***
Aucune religion	1,6	réf.	1,0	réf.

Note : réf. : modalité de référence pour la lecture des résultats. Ainsi, les 18-34 ans ont 2,48 fois plus de risque de déclarer avoir été discriminés en raison de leur religion que la référence, c'est-à-dire que les personnes âgées de 55 à 79 ans.
Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030 en 2024 ; N = 5 097 en 2016).
Lecture : en 2024, 34,3 % des personnes de religion musulmane (ou perçues comme telles) déclarent avoir fait l'objet de discriminations fondées sur la religion au cours des cinq dernières années. À âge, sexe et niveaux de diplôme donnés, le fait de déclarer être de religion musulmane (ou perçu comme tel) plutôt que d'aucune religion multiplie par 18,6 la probabilité de déclarer avoir été discriminé en raison de sa religion au cours des cinq dernières années (contre x 26 en 2016).
Sources : enquêtes Accès aux droits 2024 et 2016.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette tendance. D'une part, certains sondages et études font le constat d'un regain d'intérêt pour le religieux et la spiritualité chez les jeunes³⁰ et d'une ouverture plus grande au port de signes religieux³¹. Les jeunes générations pourraient donc exprimer et afficher plus fréquemment leur appartenance religieuse (par des signes et pratiques, mais aussi de plus en plus *via* les réseaux sociaux), ce qui pourrait les conduire à déclarer et à les exposer davantage aux discriminations. D'autre part, les plus jeunes pourraient s'avérer plus sensibilisés et donc moins tolérants face aux comportements discriminatoires, ce qui pourrait accroître leur propension à les identifier et à les déclarer. Enfin, les 18-34 ans s'avèrent particulièrement vulnérables en ce qu'ils se situent dans une phase charnière d'insertion sociale (études, recherche de stage et d'emploi, premier emploi, premier logement, etc.), autant de moments où les risques de discriminations sont accrus.

Concernant les diplômes, ces résultats permettent de relever que les discriminations fondées sur la religion sont aussi fréquemment rapportées par les personnes les plus diplômées que par celles qui le sont le moins. Quel que soit le niveau de diplôme, le risque de rapporter de telles expériences est aussi élevé lorsque les effets des autres facteurs sont neutralisés.

Enfin, lorsque les différences liées au sexe, à l'âge et au niveau de diplôme sont neutralisées, les personnes qui se déclarent de religion musulmane ou être perçues comme telles ont 19 fois plus de risque que les personnes ne se déclarant d'aucune religion de déclarer avoir fait l'objet d'une discrimination en raison de leur religion au cours des cinq dernières années. À titre de comparaison, ce risque, même s'il existe, est bien moins élevé parmi les personnes de confession chrétienne (x3) ou se déclarant d'une autre religion (x12), comme la religion juive ou bouddhiste.

Si le risque associé à la religion (perçue ou déclarée) semble avoir diminué par rapport à 2016 (19 en 2024 contre 26 en 2016), ce n'est pas parce que les discriminations à l'encontre des personnes de confession musulmane ont

diminué, comme le confirment les résultats précédemment présentés. Cette évolution peut, d'une part, refléter la hausse des discriminations rapportées par les personnes se déclarant d'une autre religion, ce qui réduit l'écart relatif entre musulmans et ceux qui ne sont d'aucune religion. D'autre part, la polarisation observée en 2024 en fonction de l'âge réduit mécaniquement le pouvoir explicatif de la confession religieuse sur le risque discriminatoire, l'âge expliquant à lui seul une part croissante de ce risque.

C. L'IMBRICATION DES MOTIFS « RELIGION » ET « ORIGINE »

Dans de nombreuses situations, le fait de porter un signe religieux sera perçu comme l'indicateur d'une double appartenance : religieuse et ethnoculturelle. L'appartenance religieuse n'est pas seulement identifiée par des signes religieux, elle peut également être inférée par l'origine réelle ou supposée d'une personne à partir de son apparence physique, de la couleur de sa peau, de sa langue, ou de son nom de famille.

Le droit de la non-discrimination reprend d'ailleurs cette imbrication. À l'origine, la loi du 1^{er} juillet 1972 sur la lutte contre le racisme, qui interdit le délit de discrimination à raison de l'appartenance ou la non-appartenance à une religion déterminée, visait à réprimer les comportements xénophobes à l'égard des travailleurs immigrés venus du Maghreb. Par ailleurs, le critère « *religion* » a été inséré dans un « *conglomérat* »³², où se mêlent « *l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* », utile à la qualification de discriminations dont il peut être difficile d'isoler la dimension proprement religieuse.

À partir d'un appel à témoignages réalisé en 2016, le Défenseur des droits avait déjà montré que les attitudes défavorables à l'égard des personnes musulmanes apparaissaient davantage comme la manifestation d'un processus d'assignation « *origino-religieuse* », qui concerne toutes les religions, que d'une intolérance à l'égard de la religion elle-même³³. Ainsi, par exemple, la haine anti-musulmans et la xénophobie apparaissent comme des phénomènes étroitement imbriqués³⁴.

Une appartenance religieuse serait attribuée aux personnes immigrées, indépendamment pourtant de leurs croyances religieuses réelles ou supposées.

Le baromètre 2024 du Défenseur des droits sur la perception des discriminations dans l'emploi montrait en ce sens, pour la première fois, l'entrecroisement des critères origine et religion, alors que le premier devance traditionnellement le second : 15 % de l'ensemble de la population active déclaraient avoir vécu une discrimination dans l'emploi en raison d'une pratique religieuse (contre 7 % en 2023), 15 % également le déclaraient sur le fondement de l'origine (contre 19 % en 2023).

La seconde édition de l'enquête Accès aux droits (2024) du Défenseur des droits permet de confirmer cette imbrication des discriminations en raison de la religion et de l'origine.

Parmi l'ensemble des enquêtés, 15 % déclarent avoir été discriminés au cours des cinq dernières années en raison de leur origine ou de leur couleur de peau, soit 4 points de pourcentage de plus qu'en 2016. Si en 2016, 47 % des personnes qui se déclaraient musulmanes ou être considérées comme telles disaient avoir été discriminées en raison de leur origine ou de leur couleur de peau au cours des cinq dernières années, c'est le cas de 53 % d'entre elles en 2024 (tableau 5).

Par ailleurs, les personnes qui pensent être perçues comme « arabes » déclarent bien plus souvent que les autres avoir été discriminées au cours des cinq dernières années en raison de leur religion : c'est le cas de 41 % d'entre elles (alors qu'elles étaient 35 % à le déclarer en 2016 ; cf. tableau 6) contre 15 % de celles perçues comme noires et 3 % de celles perçues comme blanches exclusivement. Elles sont également 60 % à déclarer avoir été discriminées en raison de leur origine, confirmant la forte imbrication entre les critères « origine » et « religion ».

TABLEAU 5
EXPÉRIENCE DES DISCRIMINATIONS EN RAISON DE L'ORIGINE OU DE LA COULEUR DE PEAU EN FONCTION DE LA RELIGION DÉCLARÉE OU IMPUTÉE (EN %)

	2024	2016
<i>Chrétienne</i>	11	7
<i>Musulmane</i>	53	47
<i>Autre religion</i>	28	21
<i>Sans religion déclarée/imputée</i>	8	6
<i>Ensemble</i>	15	11

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030) ou en 2016 (N = 5 097).
Lecture : en 2024, 53 % des personnes qui se déclarent de confession musulmane ou être considérées comme telles déclarent avoir été discriminées en raison de leur origine ou de leur couleur de peau au cours des cinq dernières années.
Sources : enquêtes Accès aux droits 2024 et 2016.

TABLEAU 6
EXPÉRIENCE DES DISCRIMINATIONS EN RAISON DE LA RELIGION OU DE L'ORIGINE/LA COULEUR DE PEAU EN FONCTION DE L'ORIGINE IMPUTÉE (EN %)

	Discriminations fondées sur la religion		Discriminations fondées sur origine/couleur de peau	
	2024	2016	2024	2016
<i>Être perçu comme...</i>				
<i>... blanc exclusivement</i>	3	2	7	5
<i>... arabe</i>	41	35	60	50
<i>... noir</i>	15	8	55	53
<i>Ensemble</i>	7	5	15	8

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030) ou en 2016 (N = 5 097).
Lecture : en 2024, 41 % des personnes perçues comme arabes déclarent avoir été discriminées en raison de leur religion au cours des cinq dernières années et 60 % en raison de leur origine ou de leur couleur de peau.
Sources : enquêtes Accès aux droits 2016 et 2024.

Enfin, illustrant la confusion existant parfois entre origine, couleur de peau et religion, 8 % de personnes qui rapportent avoir été discriminées en raison de leur religion déclarent n'avoir aucune religion.

En pratique, ces résultats montrent une double vulnérabilité : les personnes concernées subissent simultanément une stigmatisation liée à leur appartenance religieuse et à leur origine perçue. Ils mettent aussi en évidence l'importance des assignations identitaires, en fonction de la couleur de peau, de l'origine ou encore de l'expérience migratoire, comme sources de discriminations en raison de la religion.

D. LES DOMAINES DE SURVENANCE DES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION, L'ORIGINE OU LA COULEUR DE PEAU

Précisions méthodologiques

L'évolution du questionnaire entre 2016 et 2024 ne permet pas d'établir une comparaison de l'ensemble des résultats.

Le domaine « relations de voisinage », premier contexte dans lequel les discriminations en raison de la religion étaient rapportées en 2016 (33 %), a été supprimé des modalités de réponse en 2024, car elles ne relèvent pas du champ d'application du droit de la non-discrimination (on y rencontre d'ailleurs surtout des agissements de harcèlement, des injures ou des violences).

En 2016, les personnes étaient interrogées sur les critères sur le fondement desquels elles avaient été discriminées au cours des cinq dernières années puis, pour les cinq principaux critères cités, il leur était demandé dans quelle circonstance s'était produite la discrimination. Ainsi, il était possible de rattacher, pour chaque domaine, les critères évoqués.

En 2024, la méthodologie d'enquête permet le rattachement des critères de discrimination au seul domaine de la dernière expérience de discrimination rapportée.

Enfin, parce que les effectifs sont trop faibles pour établir les domaines pour lesquels les discriminations fondées sur la religion sont déclarées, il a été décidé de les associer au motif de l'origine/couleur de peau (N = 400) pour établir des statistiques robustes.

Les expériences de discrimination en raison de la religion, de l'origine ou de la couleur de peau se réalisent le plus souvent sur le lieu de travail (graphique 3). C'est toutefois moins souvent le cas que pour les personnes discriminées pour d'autres motifs (23 % contre 33 %). Cette situation peut s'expliquer par le fait que la religion, l'origine ou la couleur de peau sont visibles et davantage susceptibles d'être mobilisées dans l'espace public comme dans les interactions quotidiennes. Au contraire, d'autres motifs de discrimination, tels que l'âge, le handicap, la grossesse ou l'état de santé, agissent de manière plus spécifique dans la sphère professionnelle, pouvant ainsi expliquer leur proportion plus élevée dans ce cadre.

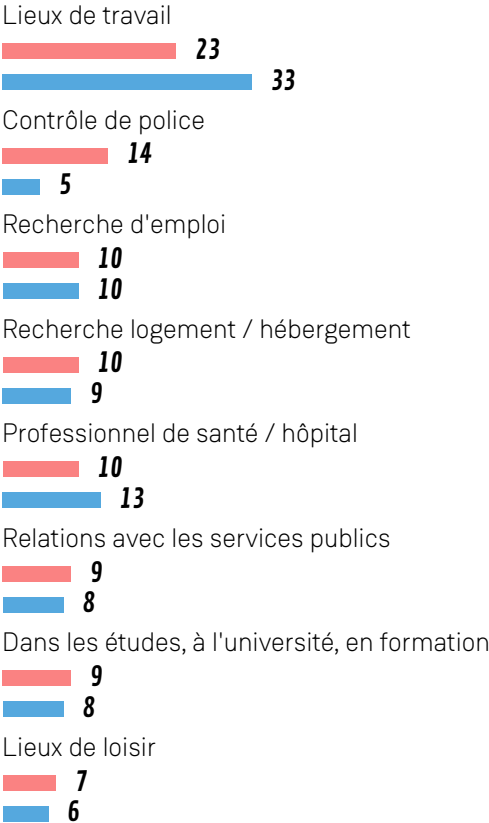
Ainsi, les personnes discriminées en raison de leur religion, leur origine ou leur couleur de peau déclarent beaucoup plus souvent que ces expériences ont eu lieu lors d'un contrôle de police (14 % d'entre elles contre 5 % des personnes discriminées pour un autre motif), confirmant ainsi tous les travaux menés sur le sujet des contrôles d'identité discriminatoires par le Défenseur des droits³⁵. En ce sens, dans son premier volume consacré aux relations entre police et population, l'enquête Accès aux droits (2024) relève que les personnes perçues comme noires, arabes ou maghrébines ont 4 fois plus de risque d'avoir été contrôlées que le reste de la population, et 12 fois plus de risque d'avoir fait l'objet d'un contrôle « poussé » (fouille, palpation, conduite au poste, injonction à quitter les lieux) que les personnes perçues comme blanches³⁶.

Pour les autres domaines (recherche d'emploi, recherche de logement ou hébergement, relations avec les services publics, études et lieux de loisirs), à l'exception de l'accès aux soins, les personnes discriminées en raison de leur religion, leur origine ou leur couleur de peau sont légèrement plus nombreuses, ou dans une proportion identique, à déclarer avoir été victimes de discriminations que celles l'ayant été sur un autre critère.

GRAPHIQUE 3

DOMAINES DE SURVENANCE DES DISCRIMINATIONS SELON QU'ELLES SONT FONDÉES SUR LA RELIGION, L'ORIGINE ET LA COULEUR DE PEAU OU SUR UN AUTRE CRITÈRE (EN %)

■ Religion / origine / couleur de peau ■ Autre critère



Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine déclarant que leur dernière expérience discriminatoire était, au moins pour partie, liée à leur religion, leur origine ou leur couleur de peau déclarent qu'elle a pris place sur leur lieu de travail. Ils sont 33 % à le déclarer parmi les personnes discriminées en raison d'un autre motif.

Lecture : 23 % des personnes qui déclarent que leur dernière expérience discriminatoire était liée à leur religion, leur origine ou leur couleur de peau déclarent qu'elle a pris place sur leur lieu de travail. Ils sont 33 % à le déclarer parmi les personnes discriminées en raison d'un autre motif.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

Les résultats de l'enquête Accès aux droits donnent ainsi à voir l'ampleur du phénomène des discriminations fondées sur la religion dans la société française. L'examen statistique des réclamations reçues par le Défenseur des droits offre un éclairage complémentaire, centré sur les situations effectivement portées devant l'institution. Il pose une question essentielle : quelles expériences franchissent réellement le seuil de l'institution, et que révèlent-elles des mécanismes de non-recours ?

II· LES STATISTIQUES ISSUES DES RÉCLAMATIONS REÇUES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

Bien que minoritaires parmi l'ensemble des réclamations, celles liées aux discriminations fondées sur la religion présentent des traits spécifiques qui en justifient l'étude : une stabilité dans leur volume contrastant avec une progression notable des appels, un non-recours plus important que pour d'autres motifs de discrimination soulevant la question des obstacles aux démarches des victimes, et surtout une concentration des discriminations autour de situations bien identifiées. Les statistiques montrent ainsi que ces discriminations touchent particulièrement les femmes musulmanes portant un voile et se concentrent principalement dans le domaine de l'emploi.

A. LA STABILITÉ DES RÉCLAMATIONS ET L'AUGMENTATION DES APPELS

En 2024, sur l'ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits, 5 679 (soit 5,5 % du total des réclamations) ont concerné le champ des discriminations (tableau 7). Au cours de la dernière décennie, les réclamations pour motif religieux représentent entre 1 % et 4 %, selon les années, du total des réclamations reçues en matière de discrimination. Depuis 2015, la proportion s'est stabilisée autour de 3 %.

Les appels reçus pour discriminations fondées sur la religion sur les plateformes téléphoniques du Défenseur des droits suivent quant à eux une tendance croissante, en particulier depuis la mise en place en 2021 de la plateforme *antidiscriminations.fr* avec un numéro dédié (3928) (graphique 4).

Le Défenseur des droits a observé en particulier, au moment des élections législatives de l'été 2024, un pic inquiétant (+53 % entre mai et juin 2024) d'appels au 3928, principalement pour dénoncer des propos et comportements racistes, antisémites et anti-musulmans.

Durant cette période, la plateforme a aussi reçu un nombre accru d'appels relatifs à des

faits de violence, notamment à l'encontre de personnes ayant une appartenance religieuse visible (kippa, voile). Plusieurs réclamants ont évoqué un « climat de peur » et une montée de la haine antisémite et anti-musulmans.

Ces appels, parce qu'ils renvoient à des comportements qui ne relèvent pas toujours du champ de compétence du Défenseur des droits relatif aux discriminations, ne se traduisent pas mécaniquement en réclamations.

Leur recueil et la hausse constatée en cette période particulière illustrent néanmoins l'impact que peuvent avoir sur la société la surmédiation de certains discours polarisants et la banalisation de certaines rhétoriques discriminatoires, qui favorisent la libération de paroles et de comportements potentiellement discriminatoires.

TABLEAU 7

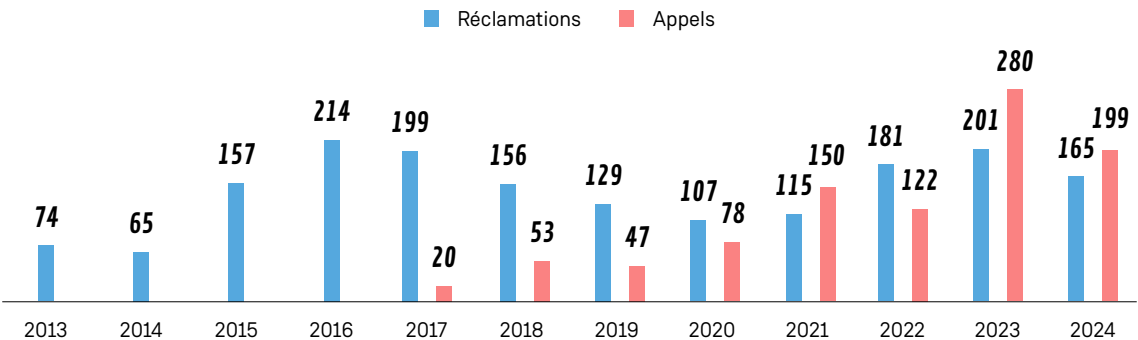
NOMBRE DE RÉCLAMATIONS ET D'APPELS POUR DISCRIMINATIONS REÇUS PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS, 2013-2024

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Réclamations* pour discrimination	3653	5140	5095	5297	5394	5661	5466	5214	6391	6490	6611	5679
dont discrimination en raison des convic. religieuses	74	65	157	214	199	156	129	107	115	181	201	165
Part du critère de la religion parmi les discrimi.	2,0%	1,3%	3,1%	4,0%	3,7%	2,8%	2,4%	2,1%	1,8%	2,8%	3,0%	2,9%
Appels** pour discrimination					982	2820	2990	2824	5622	4661	6962	7445
dont discrimination en raison des convic. religieuses					20	53	47	78	150	122	280	199
Part du critère de la religion parmi les discrimi.					2,0%	1,9%	1,6%	2,8%	2,7%	2,6%	4,0%	2,7%

Note : * réclamations reçues par les délégués et les agents du siège. Par réclamations, on entend les dossiers qui sont adressés au siège (par courrier ou via le formulaire web) ou créés par les délégués. Les appels téléphoniques ne sont pas comptabilisés ici. ** Appels pour une première demande sur les plateformes 09 69 39 00 00 et 3928.
Lecture : en 2024, le Défenseur des droits a reçu 5 679 réclamations pour une discrimination, dont 165 concernaient un motif religieux et 7 445 appels en lien avec une discrimination sur les plateformes téléphoniques 09 69 39 00 00 et 3928, dont 199 concernaient un motif religieux.
Source : Défenseur des droits.

GRAPHIQUE 4

NOMBRE DE RÉCLAMATIONS* ET D'APPELS** REÇUS PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS, POUR DISCRIMINATIONS EN RAISON DE CONVICTIONS RELIGIEUSES, 2013-2024



Note : * réclamations reçues par les délégués et les agents du siège. ** Appels pour une première demande sur les plateformes 09 69 39 00 00 et 3928.
Lecture : en 2024, le Défenseur des droits a reçu 165 réclamations et 199 appels pour discriminations en raison de convictions religieuses.
Source : Défenseur des droits.

**B. UN NON-RECOURS IMPORTANT, EN PARTICULIER
POUR LES PERSONNES VICTIMES DE DISCRIMINATIONS
FONDÉES SUR LA RELIGION**

Le faible pourcentage de réclamations reçues par le Défenseur des droits en matière de discrimination fondée sur la religion, malgré la hausse des discriminations déclarées dans les différentes enquêtes statistiques, ne reflète pas nécessairement une rareté objective de ces discriminations. Il témoigne plutôt d'un phénomène de sous-déclaration, fréquemment observé chez les victimes de discrimination.

Il ressort de l'enquête Accès aux droits (2024) que si les personnes discriminées en raison de leur religion, leur origine ou leur couleur de peau déclarent aussi fréquemment que les autres avoir contesté sur le moment (69 %) ou en avoir parlé à des proches (75 %), elles sont toutefois nettement moins nombreuses à avoir entrepris des démarches officielles pour faire reconnaître leur situation (23 %) par rapport aux personnes discriminées en raison d'un autre motif (37 %) (tableau 8).

Ce constat met en lumière un décalage entre l'expérience vécue de discrimination et le recours effectif au droit. Il souligne également l'existence d'un non-recours spécifique aux personnes victimes de discriminations fondées sur la religion : qu'elles se mobilisent autant que les autres victimes dans la sphère privée, mais se retirent davantage quand il s'agit d'activer des leviers plus institutionnels, peut révéler une perception d'inaccessibilité et/ou d'inefficacité du droit et des institutions en ce domaine.

Par rapport à la première édition (2016) de l'enquête, ces résultats montrent toutefois une augmentation de la proportion de personnes victimes de discriminations, tous critères confondus, à engager des démarches. En 2016, parmi les personnes ayant déclaré avoir été confrontées à une discrimination fondée sur la religion dans les cinq dernières années, seules 12 % avaient entrepris une démarche pour faire reconnaître cette situation (alors que 20 % des personnes confrontées à une discrimination en raison d'un autre motif avaient entamé une démarche en saisissant une instance de recours).

TABLEAU 8
RÉACTION À LA SUITE DE L'EXPÉRIENCE
D'UNE DISCRIMINATION SELON LE MOTIF (EN %)

	Autre critère	Religion, origine, couleur de peau
<i>Protester sur le moment</i>	71	69
<i>En parler à des proches</i>	77	75
<i>Chercher à faire reconnaître la situation (***)</i>	37	23

Note : pour chaque modalité de réaction est mesurée la significativité de l'écart observé entre les personnes discriminées en raison de leur religion, leur origine ou leur couleur de peau par rapport à d'autres critères. *** signifie que l'écart est statistiquement significatif au seuil de 1 %.

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine déclarant que leur dernière expérience discriminatoire était, au moins pour partie, liée à leur religion, leur origine ou leur couleur de peau (N = 400) ou bien à un autre critère (N = 1 346).

Lecture : 23 % des personnes qui déclarent que leur dernière expérience discriminatoire était liée à leur religion, leur origine ou leur couleur de peau déclarent avoir entrepris des démarches pour faire reconnaître leur situation, contre 37 % de celles discriminées en raison d'un autre motif. Cet écart est significatif au seuil de 1 %.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

Dans le baromètre annuel réalisé conjointement avec l'Organisation internationale du travail (OIT), qui mesure la perception des discriminations dans l'emploi, le Défenseur des droits relève toutefois chaque année un taux de non-recours massif. En 2024, seuls 15 % des victimes de discrimination déclaraient ainsi avoir engagé une procédure contentieuse ou témoigné à l'occasion d'une procédure, 12 % déclaraient avoir contacté l'inspection du travail, 10 % un avocat ou une association et 8 % le Défenseur des droits. Près d'un tiers des victimes de discrimination n'avaient rien dit ni entrepris aucune démarche à la suite des faits³⁷.

Ce même baromètre permet de mettre en lumière les causes du non-recours :

- l'inefficacité perçue des démarches (43 % pensent que cela n'aurait rien changé), signalant un déficit de confiance dans les institutions et une intériorisation de l'idée selon laquelle ces discriminations seraient « normales » ou inévitables ;

- le manque d'information (36 % ne savent pas quoi faire), chiffre qui paraît anormalement élevé dans un État doté d'institutions spécialisées et de diverses voies de recours, ce qui souligne la nécessité de campagnes nationales d'information et de sensibilisation autour des droits et des dispositifs existants ;
- la crainte des représailles (26 %), à laquelle peut encore s'ajouter le coût émotionnel qu'impliquent parfois de telles démarches ;
- l'absence de conscience immédiate (25 % n'avaient pas reconnu qu'il s'agissait d'une discrimination), ce qui traduit la difficulté de qualifier juridiquement certains faits, en particulier lorsque – *a fortiori* concernant les discriminations à raison de la religion – l'environnement social, politique et/ou médiatique les banalise ;
- le défaut de preuves (20 %), obstacle parfois moins déterminant dans le cas des discriminations fondées sur la religion, notamment lorsqu'elles découlent d'une interprétation erronée et décomplexée de la laïcité ou qu'elles s'inscrivent dans un contexte de libération de la parole raciste.

Les associations soutenant les victimes peuvent également, notamment en matière religieuse, hésiter à engager une action en justice par crainte d'une issue défavorable qui pourrait cranter, sur le long terme, une jurisprudence qui leur serait préjudiciable.

Enfin, le non-recours touche aussi les personnes les plus informées de leurs droits. C'est la conclusion qui ressort de l'enquête menée en 2018 par le Défenseur des droits sur les conditions de travail et les expériences de discriminations dans la profession d'avocat en France : 38 % des personnes interrogées disaient avoir subi une discrimination et, parmi elles, moins de 5 % sont allés devant les tribunaux ou ont saisi le Défenseur des droits³⁸.

C. AU CŒUR DES RÉCLAMATIONS :

LES DISCRIMINATIONS SUBIES PAR LES FEMMES DE CONFESSION MUSULMANE PORTANT UN VOILE

La très grande majorité des réclamations reçues par le Défenseur des droits en matière de discriminations fondées sur la religion concerne la religion musulmane et, en particulier, les femmes musulmanes portant un voile. Cette surreprésentation ne relève pas du hasard ; plusieurs facteurs permettent de l'expliquer.

D'une part, le voile constitue un marqueur immédiatement perceptible de l'appartenance religieuse, à la différence d'autres croyances plus discrètes ou invisibles. Deuxième religion de France avec environ 10 % de fidèles, l'islam se distingue aussi par une pratique religieuse plus importante, renforcée par une forte transmission intergénérationnelle : 91 % des personnes élevées dans une famille musulmane continuent à se revendiquer de cette religion, contre 67 % chez les catholiques³⁹. Par ailleurs, si le port de signes religieux ne concerne pas l'ensemble des croyants de confession musulmane (20 %), contrairement à ce que pourrait laisser penser la focalisation du débat public sur le port du voile, la pratique du port de signes religieux est fortement genrée : elle concerne 31 % des femmes et seulement 9 % des hommes. De l'effet conjugué de ces facteurs, ressort une visibilité de la foi particulièrement associée aux femmes musulmanes portant le voile, lesquelles concentrent l'attention publique et politique.

Discrimination intersectionnelle

Dans le traitement des dossiers portant sur les discriminations subies par les femmes de confession musulmane portant le voile, le Défenseur des droits adopte une approche intersectionnelle. La discrimination intersectionnelle désigne une situation dans laquelle plusieurs critères discriminatoires agissent et interagissent les uns avec les autres en même temps, d'une manière telle qu'il devient impossible d'isoler un critère déterminant⁴⁰. Cette interdépendance produit une situation d'exclusion particulière

qui ne peut être comprise ni réparée si n'est analysé qu'un seul motif de manière isolée.

Il en est ainsi des situations que peuvent connaître des femmes musulmanes (sexe et religion, voire aussi origine), des femmes en situation de handicap (sexe et handicap), des personnes LGBT issues de minorités ethniques (orientation sexuelle ou identité de genre et origine), de jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes dans l'espace public (sexe, âge et origine), etc.

La vulnérabilité de ces personnes et les désavantages qu'elles subissent ne peuvent être appréhendés que par une lecture globale de leur situation, mieux à même de mettre en lumière les stéréotypes qui ont rendu possible la discrimination⁴¹. Cette prise en compte de la réalité des faits dans leur intégralité doit permettre une meilleure compréhension de l'expérience de la discrimination vécue et d'apporter une réponse adaptée, notamment en matière de réparation.

D'autre part, cette surreprésentation traduit la spécificité française du débat sur la religion et la laïcité, qui se focalise sur l'islam et, plus encore, sur ses expressions vestimentaires féminines : voile et abaya à l'école, voile porté par les accompagnatrices scolaires, voile dans le sport, burkini dans les piscines, voire, plus récemment, voile porté par les mineures dans l'espace public⁴². Ainsi, malgré des formulations générales, les lois encadrant le port de signes religieux ont entendu viser les femmes musulmanes : à la suite de l'affaire de Creil, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics visait le port du voile à l'école ; la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a été adoptée pour interdire la « *pratique du port du voile intégral* » (exposé des motifs) ; la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui permet l'insertion de clauses de neutralité au sein des règlements intérieurs des entreprises, entendait offrir la possibilité d'interdire le port

du voile en entreprise à la suite de l'affaire de la crèche Baby Loup⁴³ ; etc.

Depuis les attentats de 2015, un glissement sécuritaire s'est par ailleurs opéré dans la gestion de l'islam en France, comme le soulignait déjà le Défenseur des droits en 2020 : « *[L]a logique sécuritaire, poursuivie au nom de la lutte contre le terrorisme et l'islamisme radical, s'est accompagnée de discours appelant à bâtir une "société de vigilance". Elle a contribué à instaurer un climat de défiance à l'égard de personnes suspectées en raison de leurs convictions religieuses et de leur origine, favorisant les amalgames et les préjugés qui alimentent les comportements discriminatoires et fragilisent au quotidien les droits et les libertés, tout en remettant en cause les fondements du principe de laïcité* »⁴⁴. Dans le but de lutter contre « *un entrisme communautariste, insidieux mais puissant [...] pour l'essentiel d'inspiration islamiste* » (exposé des motifs), a ainsi été adoptée la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui contrôle le secteur associatif⁴⁵.

De nombreux travaux en sociologie ont renseigné cette bascule : Haoues Seniguer évoque une « *logique du soupçon* » à l'égard du culte musulman, nourrie par des dispositifs exceptionnels comme les états d'urgence ou la loi contre le « séparatisme » de 2021⁴⁶. Pour Hamza Esmili, les musulmanes sont ainsi davantage perçues comme des coupables potentielles que comme d'éventuelles victimes de discriminations⁴⁷. Dans ce climat, elles sont en effet soit considérées comme soumises, soit accusées de faire le jeu du « séparatisme » ou de l'« entrisme ». Cette rhétorique contribue à les stigmatiser en tant qu'« *ennemies de l'intérieur* », selon Hanane Karimi⁴⁸.

Ce n'est donc pas un hasard si la CNCDH relève, chaque année, que la religion musulmane est aujourd'hui la moins bien perçue des grandes religions présentes en France : 46 % des Français pensent que « *l'islam est une menace pour l'identité de la France* » et 51 % considèrent que le port du voile peut « *poser problème pour vivre en société* »⁴⁹.

A *contrario*, le christianisme, historiquement majoritaire, offre à ses fidèles une forme d’invisibilité sociale protectrice. Le catholicisme bénéficie d’un statut implicite de « normalité » en ce que ses expressions s’avèrent largement intégrées à la culture nationale.

Enfin, un dernier facteur permet d’expliquer cette surreprésentation des femmes musulmanes portant le voile dans les saisines du Défenseur des droits : toutes les religions ne sont pas confrontées aux mêmes formes de rejet. Les actes visant les chrétiens relèvent davantage du vandalisme (profanations d’églises, de cimetières, dégradations de croix, etc.), tandis que ceux subis par les personnes de confession juive renvoient principalement à des violences physiques et verbales relevant du pénal (injures, agressions, discours de haine en ligne, etc.). À l’inverse, les traitements que les femmes musulmanes subissent renvoient souvent à des discriminations, couvertes par le champ de compétence de l’institution.

D. LES DOMAINES CONCERNÉS PAR LES RÉCLAMATIONS PORTANT SUR LES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA RELIGION

Sur l’ensemble des réclamations portant sur les convictions religieuses depuis la création de l’institution, et comme le montrent aussi les résultats précités de l’enquête Accès aux droits (2024), le principal domaine concerné est l’emploi (privé puis public) (tableau 9). Suivent ensuite les domaines de l’accès aux biens (y compris le logement) et services privés, de l’éducation/formation, puis des services publics.

Le fait que l’emploi soit de loin le principal champ de réclamations liées aux convictions religieuses n’est pas surprenant : le travail est un espace central de la vie sociale où les identités (dont les convictions religieuses) entrent en contact avec des règles collectives, multipliant les occasions de discriminations. Les discriminations peuvent se produire à deux niveaux : dans l’accès à l’emploi (par exemple, des questions posées en entretien sur la pratique religieuse du candidat) ; dans l’exercice des fonctions (par exemple, des situations de

TABLEAU 9
RÉPARTITION DES RÉCLAMATIONS POUR DISCRIMINATION EN RAISON DE LA RELIGION SELON LE DOMAINE, 2013-2024

	%
Emploi privé	23%
Emploi public	9%
Biens et services privés	13%
Éducation, formation	12%
Services publics	7%
Logement	2%
Autre	22%
Non renseigné	13%
Total	100%

Champ : n=1763
Lecture : 23% des réclamations pour discrimination en raison de la religion concernent l’emploi privé.
Source : Défenseur des droits.

harcèlement moral discriminatoire ou des refus injustifiés d’autorisation d’absence pour fêtes religieuses). Dans le secteur privé, les tensions se cristallisent en particulier autour des clauses de neutralité intégrées dans le règlement intérieur de certaines entreprises.

Les discriminations dans l’accès aux biens et services privés recouvrent des situations très variées (commerces, logement, transports, salles de sport, etc.), qui entravent la participation à la vie sociale dans tout ce qu’elle peut avoir d’ordinaire (consommer, se loger, se déplacer, pratiquer du sport, etc.). En ces domaines, les discriminations trouvent leur origine dans la visibilité religieuse de celles et ceux qui entendent bénéficier de ces biens et services.

Dans le secteur de l’éducation, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 interdisant le port de signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse crée un cadre strict,



qui renvoie les potentialités de discrimination à des situations périphériques (menus de substitution à la cantine, cérémonies de remise de diplômes, accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves, etc.). Dans l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, les réclamations reçues rendent compte d'une tendance à l'extension, *contra legem*, de l'application du principe de discrétion religieuse applicable dans l'enseignement primaire et secondaire public.

Le sentiment d'exclusion de l'espace social que ces discriminations peuvent nourrir s'avère particulièrement vif lorsque la discrimination émane des services publics. Il ressort des réclamations reçues par le Défenseur des droits des situations dans lesquelles l'administration, par ses agents, applique parfois, en contradiction avec la loi, une obligation de neutralité aux usagers du service public.

Cette cartographie des domaines concernés par les réclamations reçues par le Défenseur des droits montre que les discriminations fondées sur la religion, bien que minoritaires en proportion, touchent les espaces les plus structurants de l'intégration sociale. L'examen analytique des décisions rendues par le Défenseur des droits permet d'observer plus en détail la réalité de ces discriminations.

Si les décisions rendues par l'institution portent en très grande majorité sur la religion musulmane, le rappel des règles de droit qu'elle opère bénéficie *in fine* à toutes les religions. Car derrière les stéréotypes et les interprétations erronées de la laïcité et du devoir de neutralité, c'est la liberté religieuse dans son ensemble qui se trouve attaquée.

PARTIE 2

ANALYSE JURIDIQUE DES RÉCLAMATIONS : DES DISCRIMINATIONS ENTRE STÉRÉOTYPES ET INTERPRÉTATIONS ERRONÉES DE LA LAÏCITÉ

Au-delà des expressions de rejet et d'hostilité, qui prennent appui sur des préjugés et stéréotypes, les réclamations adressées au Défenseur des droits mettent en évidence une tendance, chez certains acteurs publics comme privés, à considérer qu'afficher ostensiblement une appartenance religieuse par le port d'un signe serait, par nature, incompatible avec les principes de laïcité et de neutralité. L'interprétation erronée de ces principes conduit à restreindre indûment la liberté religieuse et peut générer des discriminations.

L'étude des réclamations reçues par le Défenseur des droits en matière de discrimination fondée sur la religion nécessite ainsi de clarifier en amont la signification exacte de certains mots et principes (liberté religieuse, signes religieux, laïcité, neutralité), trop souvent mobilisés de façon approximative ou détournés de leur finalité originelle.

PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES : RAPPELER LES PRINCIPES POUR ÉVITER LA SURVENANCE DE DISCRIMINATIONS

À travers les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits observe qu'un certain nombre de discriminations naissent d'une méconnaissance du droit et/ou d'une acception erronée de principes juridiques. Quelques précisions méritent ainsi d'être apportées sur ce que recouvre la « liberté religieuse », dont le caractère fondamental est souvent oublié, la notion de « signes religieux », expressions de la personnalité relevant de la vie privée et de la liberté religieuse, ainsi que les principes de « laïcité » et de « neutralité », souvent confondus et interprétés de manière extensive.

LA « LIBERTÉ RELIGIEUSE », UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE

La liberté religieuse peut se définir comme le droit fondamental dont dispose toute personne d'adhérer ou non à une doctrine religieuse et de la pratiquer en réglant éventuellement sur elle son mode de vie et son comportement.

L'expression « liberté religieuse » n'est pas expressément consacrée dans les textes ; elle se déduit de la combinaison de plusieurs libertés protégées (liberté de conscience,

liberté de culte, liberté d'expression, liberté d'association, etc.), appliquées spécifiquement en matière religieuse.

Ces textes renvoient à une double dimension, interne et externe, de la liberté religieuse. Ainsi, selon l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC), « *[n]ul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ».

Les articles 9§1 de la Conv. EDH, 10 de la Charte européenne des droits fondamentaux et 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) consacrent ce même dualisme dans une formulation quasi identique : « *[t]oute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* » (art. 9§1 Conv. EDH). Enfin, l'article 14 de la Convention internationale des droits de l'enfant consacre également « *le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion* » et « *[l]a liberté de manifester sa religion ou ses convictions* ».

La dimension interne de la liberté religieuse renvoie à la liberté de conscience, qui garantit à chacun la faculté d'adopter, de conserver ou d'abandonner librement les convictions religieuses de son choix ou de n'en retenir aucune. Cette liberté est absolue : aucune règle de droit ne pouvant régir ce que pensent les individus, aucune autorité publique ne peut restreindre leur liberté de conscience, ni les contraindre à révéler leurs croyances.

La dimension externe de la liberté religieuse renvoie à la liberté d'exprimer librement ses convictions religieuses : libre expression écrite ou orale, port de vêtements ou de signes religieux, pratique du culte, participation à des cérémonies, enseignement, etc. Cette liberté peut quant à elle être soumise à des restrictions prévues par la loi, nécessaires à la conciliation avec d'autres impératifs sociaux, au premier rang desquels figure l'ordre public.

Ainsi, en vertu de l'article 9§2 Conv. EDH :

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

La Cour européenne des droits de l'homme insiste ainsi sur le caractère fondamental de cette liberté, assise d'une « *société démocratique* » : « *[e]lle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme consubstantiel à pareille société* »⁵⁰.

Parce qu'elles touchent une liberté fondamentale, les restrictions à la liberté religieuse font l'objet d'un examen particulièrement attentif quant à leur nécessité et à leur proportionnalité par les juges, ainsi que, le cas échéant, par le Défenseur des droits. Dans ses conclusions sur une affaire relative au port d'un voile à l'école, le rapporteur public Rémy Keller le rappelait : « *il convient d'interpréter strictement les dispositions qui restreignent une liberté aussi fondamentale que la liberté de conscience ou de religion* »⁵¹.

Existe-t-il une définition juridique de la religion ?

La liberté religieuse ayant été définie, se pose la question de savoir quelles sont les croyances religieuses susceptibles de bénéficier de la protection juridique attachée à cette liberté fondamentale.

En dehors des religions traditionnelles les plus répandues (christianisme, islam, judaïsme, bouddhisme, etc.), cet enjeu s'avère *a priori* essentiel pour le juge se trouvant confronté à un mouvement se situant à leur marge (par exemple, une secte).

La Cour européenne des droits de l'homme adopte une définition particulièrement

ouverte : la religion peut former, selon la Cour, « *un ensemble dogmatique et moral très vaste qui a ou peut avoir des réponses à toute question d'ordre philosophique, cosmologique ou éthique* »⁵². Ont ainsi pu bénéficier de la protection offerte par l'article 9 Conv. EDH, l'Église de scientologie, les Témoins de Jéhovah, la secte Moon, le Temple pyramide, ou encore l'Association des Chevaliers du Lotus d'or. La Cour a en revanche refusé cette protection au « *pastafarisme* », mouvement original également connu sous le nom d'« *Église du monstre de spaghettis volant* » dont les adeptes portent une passoire sur la tête⁵³.

S'il définit le culte⁵⁴, le droit français, en revanche, ne fournit aucune définition (ni légale ni jurisprudentielle) de la religion. La Cour de cassation a même pu considérer que la tentative de définition réalisée par la cour d'appel de Lyon à propos de l'Église de scientologie était un « *motif inopérant [...] dépourvu en l'espèce de toute portée juridique* »⁵⁵. Cette réticence trouve une justification : se prononcer sur la qualification de religion reviendrait indirectement à porter une appréciation sur les croyances à l'œuvre et donc à juger de leur pertinence. C'est la raison pour laquelle le législateur et les juges français refusent également de définir ce qu'est une secte. La République française « *respecte toutes les croyances* » (art. 1^{er} de la Constitution de 1958).

En revanche, parce que l'État doit pouvoir prendre toutes les dispositions nécessaires pour lutter contre les dérives sectaires (et non les sectes en tant que telles), la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a élaboré une définition de ces dérives, à partir de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001, dite « *loi About-Picard* ». La dérive sectaire peut ainsi être définie comme « *la mise en œuvre, par un groupe organisé ou par un individu isolé, de pressions ou de techniques ayant pour but de créer, de maintenir ou d'exploiter chez une personne un état de sujétion psychologique ou physique, la privant d'une partie de son libre arbitre, avec des conséquences dommageables*

pour cette personne, son entourage ou la société »⁵⁶. La lutte contre les dérives sectaires consiste donc à lutter non pas contre des croyances ou des groupes, mais contre l'utilisation de croyances à des fins de manipulation et d'aliénation portant atteinte à la liberté individuelle et causant de graves préjudices.

LES « SIGNES RELIGIEUX », DES EXPRESSIONS DE LA PERSONNALITÉ RELEVANT DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

La plupart des réclamations que le Défenseur des droits reçoit en matière de discrimination fondée sur la religion reposent sur le port de signes religieux. Cela ne signifie pas que les discriminations fondées sur la religion se réduisent à cette problématique : une personne peut tout à fait subir une discrimination en raison de convictions religieuses réelles ou supposées à partir de son nom de famille, de sa langue, d'un comportement ou d'une attitude particulière. Toutefois, la récurrence de l'implication de signes religieux dans les réclamations adressées à l'institution, couplée à la difficulté qui existe à définir ce qui en relève, rend nécessaire de s'y attarder.

Les choix faits quant au port de certains vêtements ou signes religieux, partie intégrante de l'identité personnelle de ceux qui les portent⁵⁷, dans l'espace public comme en privé, relèvent de l'expression de la personnalité de chacun et donc de la vie privée au sens de l'article 8 Conv. EDH⁵⁸.

Comme pour la religion, il n'existe toutefois pas de définition juridique du signe religieux. La détermination de ce qu'est un signe (vêtements, bijoux, marques corporelles, etc.) pose moins de difficultés que la caractérisation de sa dimension religieuse. D'une part, un signe religieux peut également être aussi autre chose que religieux (il peut être culturel, politique, etc.) et, inversement, tout objet non religieux peut devenir un signe religieux (foulard, bonnet, etc.). D'autre part, un objet peut être religieux pour celui qui le porte et avoir une signification différente pour ceux qui le perçoivent, et inversement.

Comme le souligne Jean-Marie Woehrling, « [l]e signe religieux étant avant tout un code destiné à communiquer une information, toutes les complexités et ambiguïtés de la communication se retrouvent au niveau du signe religieux »⁵⁹.

En l'absence de définition, le Conseil d'État a reconnu trois sortes de signes religieux.

Sont d'abord reconnus les « *signes religieux discrets* » (petite croix, médaillon, main de Fatma, croix de David, etc.) dont le port est autorisé pour les élèves des écoles, collèges et lycées publics, soumis à une obligation de discrétion religieuse, mais interdit pour les agents publics, lesquels sont en revanche soumis à une stricte obligation de neutralité⁶⁰.

Il existe ensuite les signes « *dont le port, par lui-même, manifeste ostensiblement une appartenance religieuse* »⁶¹ (par exemple : voile, kippa, grande croix), interdits dans l'enceinte scolaire. Dans une décision du 27 septembre 2024, le Conseil d'État a ajouté à cette liste d'exemples l'abaya : relevant que le port de ce vêtement « *s'accompagnait en général [...] de discours en grande partie stéréotypés, inspirés d'argumentaires diffusés sur des réseaux sociaux et élaborés pour contourner l'interdiction* », la Haute juridiction conclut que le port de ce vêtement peut être regardé « *comme manifestant ostensiblement, par lui-même, une appartenance religieuse* »⁶².

Ces signes sont, selon la circulaire du 18 mai 2004, ceux « *dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse* »⁶³. Pour autant, le port d'un signe discret peut parfois conduire à reconnaître « immédiatement » – même si c'est seulement de près – l'appartenance religieuse de la personne qui le porte. Frédéric Dieu considère alors que « *la loi du 15 mars 2004 interdit les signes qui permettent de déterminer immédiatement une appartenance religieuse, même de loin et donc aux yeux de tous, mais autorise les signes qui permettent de déterminer immédiatement une appartenance religieuse mais seulement de près et donc aux yeux de quelques-uns* »⁶⁴.

« Ostensible » vs « ostentatoire »

En 2004, le législateur n'a pas retenu le terme « ostentatoire », que la jurisprudence avait pourtant l'habitude d'utiliser⁶⁵. Parce qu'il renvoie à une volonté délibérée de chercher à attirer l'attention en montrant quelque chose de manière voyante et exagérée, avec l'idée de susciter l'adhésion d'autrui à sa propre croyance, le terme « ostentatoire » a été abandonné en raison de sa proximité avec l'idée de prosélytisme et de sa connotation péjorative, qui pouvait donner l'impression d'un jugement de valeur émis sur la pratique religieuse concernée (principalement l'islam, avec le port du voile, à l'origine de la loi de 2004, mais aussi le sikhisme, qui prévoit le port du turban pour les hommes). Le voile constitue ainsi un signe manifestant ostensiblement une appartenance religieuse (que l'on peut voir de façon évidente), mais il n'est pas par lui-même, comme l'a admis le Conseil d'État, un acte de pression et de prosélytisme⁶⁶ (c'est-à-dire un signe manifestant un comportement ostentatoire). Il ne le devient que si son port est accompagné d'un comportement prosélyte.

Le Conseil d'État distingue enfin les signes manifestant ostensiblement et objectivement une appartenance religieuse, de ceux « *dont le port ne manifeste ostensiblement une appartenance religieuse qu'en raison du comportement de l'élève* »⁶⁷. Il s'agit des signes religieux « par destination », c'est-à-dire ceux qui, par eux-mêmes et dans la perception sociale dominante, n'ont aucune signification religieuse, mais en deviennent porteurs dès lors que la personne qui les arbore leur confère une telle signification⁶⁸. La reconnaissance de ces signes vise à répondre aux tentatives de contournement de la loi. Ont en ce sens été considérés comme signes religieux plusieurs substituts au voile : un bandana⁶⁹, un bonnet⁷⁰, ou une coiffe masquant les cheveux⁷¹.

De ce point de vue, le caractère religieux d'un signe ne dépend pas – contrairement à ce que pouvaient laisser croire les débats en 2023 autour du caractère cultuel ou culturel de l'abaya⁷² – de sa reconnaissance par les

autorités officielles du culte concerné. Un vêtement dont le caractère religieux est contesté par les autorités religieuses peut entrer dans la catégorie des signes religieux par destination susceptibles d'être interdits.

L'appréciation du caractère religieux du signe concerné pouvant reposer sur le comportement de celui qui le porte, existe un risque que celle-ci repose sur une vision sociale dominante, des perceptions faussées, voire des préjugés. Considérant que, très souvent, le tiers interprétant « *part du stéréotype, de l'opinion banale qui est en lui* », Jean Rivero avait ainsi mis en garde contre le risque qu'« *un racisme larvé p[uisse] inspirer ceux qui s'en prennent moins au signe religieux qu'à la couleur de la peau de son porteur* »⁷³ (ou à son prénom, à son « origine apparente » de manière générale), et ce de manière consciente ou non.

Le juge administratif a ainsi tenté de rendre plus objective cette interprétation : la permanence du port du vêtement et/ou signe et la persistance du refus de l'ôter constituent des éléments d'appréciation de son caractère religieux⁷⁴. Par conséquent, si après avoir enlevé son foulard, l'employée du secteur public porte une coiffe quelconque sans nécessité objective, cette coiffe constitue manifestement un substitut du foulard et donc un signe religieux⁷⁵. En revanche, le fait, pour un chirurgien stagiaire d'un hôpital public, de porter une longue barbe et de refuser de la raccourcir, ne permet pas à l'établissement de sanctionner l'agent alors même que celui-ci admettait que cette apparence pouvait être perçue comme un signe d'appartenance religieuse⁷⁶. Ainsi, le Conseil d'État prend soin de distinguer l'opinion des collègues, potentiellement empreinte de préjugés, du sens que l'agent entendait donner à sa barbe.

Parce que l'application de la loi requiert ainsi une interprétation du comportement de la personne prise dans son contexte, la catégorie des signes religieux s'avère intrinsèquement complexe et, par conséquent, extrêmement mouvante, même pour ceux qualifiés de religieux « par nature ». Tout signe est en effet soumis à interprétation puisqu'un signe prétendument religieux par nature pourrait

en réalité ne pas manifester l'appartenance à une religion. Il peut en être ainsi d'un vêtement ou bijou, comme il en existe, qui ferait figurer ensemble une croix, une étoile de David et un croissant⁷⁷. Il ne peut donc exister de liste de signes religieux établie à l'avance et pour toujours.

LA « LAÏCITÉ », UN PRINCIPE DE LIBERTÉ

Dans son rapport public de 2004, le Conseil d'État constatait que la laïcité est un « *concept non univoque* » pour lequel « *il n'existe pas de définition* »⁷⁸.

Si la Constitution consacre à plusieurs reprises la notion de laïcité, aucune de ses dispositions n'apporte en effet de précisions sur le contenu qu'elle recouvre. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 affirme ainsi que « *la République est [...] laïque* » et l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 précise que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ».

Dans sa décision du 21 février 2013, le Conseil constitutionnel donne toutefois les composantes du principe de laïcité : « *il en résulte la neutralité de l'État ; [...] il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte* »⁷⁹. Le principe de laïcité commande donc, de la part de l'État, des abstentions (neutralité, non-discrimination) et des actions (protection de la liberté de religion, garantie du libre exercice des cultes).

Paradoxalement, la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, considérée comme le fondement principal de ce principe, ne mentionne pas expressément le terme « laïcité ». Régulant, par des dispositions avant tout techniques, les questions très pratiques (relatives notamment aux enjeux financiers et immobiliers concernant l'Église catholique) qui se posaient à l'époque de son adoption, cette loi n'offre

pas une « *conception prête à l'emploi de la laïcité* »⁸⁰ qui pourrait aisément s'appliquer aux débats contemporains qu'elle suscite. Néanmoins, les principes qu'elle évoque à travers ses deux premiers articles donnent une précieuse indication sur l'acception, avant tout protectrice des libertés, de la laïcité⁸¹. De ce point de vue, la loi du 9 décembre 1905 est bien « *la source matérielle de la notion* »⁸².

Cette loi prévoit d'abord, en son article 1^{er}, que « *[l]a République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Si la liberté de conscience est bien absolue, le libre exercice des cultes, qui renvoie à toute manifestation extérieure de la foi (prières, port individuel de signes religieux, conformation à des obligations culinaires, etc.), peut en revanche trouver une limite dans le respect de l'ordre public (voir « Liberté religieuse »). La laïcité exerce une fonction protectrice en garantissant aux croyants et aux non-croyants le même droit à la liberté de conscience et d'expression de leurs convictions.

En rappelant dès l'article 1^{er} la protection de la liberté de conscience et de la liberté de culte, la loi de 1905 affiche sa forte dimension libérale. D'ailleurs, Aristide Briand, rapporteur du texte à la Chambre des députés, avait utilement précisé que cet article 1^{er} devait servir de clé d'interprétation aux autres dispositions de la loi : « *[l]e juge saura, grâce à l'article placé en vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué, dans le silence des textes ou de doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme à la pensée du législateur* »⁸³.

La loi de 1905 prévoit ensuite, en son article 2, le principe de séparation des Églises et de l'État, en tant qu'il est un moyen de sauvegarder les libertés de conscience et de culte rappelées à l'article 1^{er} : « *[l]a République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Supprimant ainsi des budgets de l'État et des collectivités territoriales toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes,

la loi de 1905 sort la religion de la « chose publique ».

Il ne faut toutefois pas en déduire, comme il est trop souvent fait, que la laïcité cantonne la religion à la sphère privée. Entre la sphère publique (domaine des services publics et des personnes publiques) et la sphère privée (domaine du domicile et de l'intime), existe en effet un troisième espace d'une nature différente non soumis au principe de laïcité : l'espace public. L'adjectif « public » est trompeur car il semble rattacher cet espace à la sphère publique alors qu'il désigne en réalité les lieux qui sont accessibles à tous : les voies publiques (rues, trottoirs, places, etc.), les lieux ouverts au public (parcs, plages, commerces, restaurants, cinémas, etc.), les lieux affectés à un service public (préfectures, mairies, gares, musées, stades, etc.) et les transports collectifs. Il est donc faux de déduire de la loi de 1905 une exigence de neutralité de cet « *espace social* »⁸⁴ : si le service public est laïque, l'espace public ne l'est pas⁸⁵.

La confusion a sans doute été nourrie par l'interdiction du port de la burqa, notamment dans la rue et les « *lieux ouverts au public* », par la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010. Cette loi n'a toutefois pas été prise sur le fondement du principe de laïcité, mais pour répondre à un objectif de « *défense de l'ordre public* » (exposé des motifs).

Enfin, l'égalité de tous devant la loi, quelles que soient les croyances ou les convictions, constitue le troisième pilier de la laïcité. Ce lien se déduit d'abord de l'article 1^{er} de la Constitution : laïque, la République française assure « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion [...]* ; elle respecte toutes les croyances ». La laïcité implique ainsi une obligation d'indifférence des pouvoirs publics à l'égard de la croyance religieuse (ou de son absence) des personnes⁸⁶. Elle a pour corollaire le principe de neutralité de l'État et des services publics⁸⁷, lequel se manifeste par l'obligation de neutralité des agents publics (voir « Neutralité »). La laïcité se présente avant tout comme un principe d'impartialité de l'État à l'égard des croyances, qui interdit aux pouvoirs publics de discriminer les individus en raison de leur appartenance religieuse,

garantissant en retour la liberté de chacun de pratiquer librement son culte.

Ainsi définie, la laïcité cumule trois éléments indissociables : la liberté religieuse (qui comprend la liberté de conscience et celle de pratiquer ou non une religion), la séparation des Églises et de l'État, et la prohibition des discriminations entre les usagers des services publics en raison de leurs convictions religieuses (ou leur absence de convictions).

À rebours d'une idée communément répandue selon laquelle la laïcité serait un principe hostile à toute expression religieuse, ce retour à la loi de 1905 – « *plus célèbre que véritablement connue* »⁸⁸ – permet au contraire d'y voir un principe qui à la fois protège la liberté religieuse et garantit la non-discrimination. La laïcité est un principe de liberté⁸⁹ : obligation pour l'État, elle est une garantie pour l'individu dans l'exercice de sa liberté religieuse et dans l'exercice de sa liberté de culte. L'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration le rappelle clairement : c'est l'administration qui « *est tenue à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité* ».

LA « NEUTRALITÉ », UN DEVOIR LIMITÉ

Laïcité et neutralité sont souvent confondues, au point d'être parfois réduites en un seul et même principe⁹⁰. Pourtant, leurs signification et champ d'application diffèrent. D'une part, la neutralité recouvre un domaine plus vaste que celui de la laïcité puisqu'elle s'étend, au-delà de la sphère religieuse, aux convictions philosophiques et politiques⁹¹. D'autre part et à l'inverse, la neutralité n'est qu'une composante de la laïcité⁹² : alors que la neutralité s'applique, en principe, uniquement à l'État, la laïcité se déploie comme un principe juridique d'ensemble, englobant à la fois la neutralité et la garantie de la liberté religieuse des individus et des cultes (voir « Laïcité »).

Comme le Conseil constitutionnel le rappelle, la neutralité est un corollaire du principe d'égalité⁹³. Du latin *neuter*, le mot « neutre » signifie « *"ni l'un ni l'autre", et renvoie aussi à celui qui "s'abstient de prendre parti, de s'engager d'un côté ou de l'autre"* »⁹⁴.

La neutralité de l'État garantit en ce sens un cadre impartial visant à ne pas favoriser ni défavoriser un individu ; elle accorde à chacun une attention égale, quelles que soient ses convictions religieuses.

Incarnant les services publics, les agents publics se trouvent dans un lien étroit avec les pouvoirs publics et pèse donc sur eux une obligation stricte de neutralité. L'article L. 121-1 du code général de la fonction publique précise que découle de ce principe une double obligation pour les agents publics : d'une part, « *l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses* » ; d'autre part, « *[l']agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité* ». Les agents publics doivent ainsi adopter une apparence et une attitude conformes à la neutralité exigée et ne pas discriminer les usagers en raison, notamment, de leurs convictions religieuses.

Les usagers du service public se trouvent quant à eux dans un rapport plus distendu aux services publics puisqu'ils ne les incarnent pas. C'est la raison pour laquelle les usagers du service public ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité religieuse. Ils disposent du droit de manifester leur appartenance et d'exprimer leurs opinions religieuses aussi longtemps que cette manifestation et cette expression ne troublent pas le bon fonctionnement du service public en cause et ne méconnaissent pas l'ordre public (en suscitant, par exemple, des violences ou en comportant une dimension excessivement prosélyte).

Dans le même sens, les entreprises privées et leurs salariés, dès lors qu'elles n'ont aucun lien avec la réalisation d'un service public, ne sont pas soumises au respect du principe de neutralité.

L'extension légale de l'exigence de neutralité

Les entreprises et associations sont des personnes privées qui, à ce titre, ne sont en principe pas soumises au principe de neutralité. La Cour de cassation a toutefois considéré que « *les principes de neutralité et de laïcité du service sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé* »⁹⁵. Ainsi, dès lors qu'une entité privée est chargée d'une mission de service public, l'obligation de neutralité religieuse s'applique aux personnes qui l'assurent. Cette règle a été confirmée par l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

En ajoutant ainsi au critère organique (qui se concentre sur les acteurs), un critère fonctionnel (qui se concentre sur les activités, en l'occurrence le service public), davantage d'individus sont considérés comme personnifiant le service public et, à ce titre, sont soumis à une obligation de respecter le principe de neutralité. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte actuel d'une extension constante de l'externalisation de l'action publique, qui conduit à déléguer à des personnes privées la gestion ou l'exploitation de certaines activités relevant du service public : concessionnaires de services publics du gaz, de l'eau, de l'électricité, des transports en commun, des autoroutes, de la restauration collective, etc.

Enfin, l'application du principe de neutralité a été étendue à des personnes privées en dehors de tout lien avec l'État et le service public. Il en est ainsi avec la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 qui permet aux employeurs de droit privé d'inclure dans leurs règlements intérieurs une clause de neutralité s'appliquant à ses salariés.

Ces définitions posées, la présente partie envisage de revenir sur les situations concrètes pour lesquelles le Défenseur des droits a été saisi et s'est prononcé. Les domaines retenus – l'éducation, l'emploi, l'accès aux biens et services (dont le logement) ainsi que la participation à la vie citoyenne – reflètent autant d'étapes d'un parcours de vie où les discriminations fondées sur la religion viennent faire obstacle à l'intégration sociale et à l'égalité des droits.

Les domaines de l'éducation, de l'emploi et de l'accès aux biens et services seront introduits, en amont des développements relatifs aux décisions rendues par le Défenseur des droits, par des chiffres issus de l'enquête Accès aux droits (2024) qui, en raison de la spécificité de ces domaines, n'ont pas été abordés dans la 1^{re} partie, consacrée aux constats généraux.

I- APPRENDRE ET SE FORMER

Il ressort de l'enquête Accès aux droits (2024) que, parmi les personnes âgées de 18 à 79 ans, 10 % déclarent avoir été discriminées à l'école, à l'université ou lors d'une formation au cours des cinq dernières années. Elles sont même 32 % à le déclarer parmi celles en formation au moment de l'enquête, révélant l'ampleur des discriminations pouvant exister dans le milieu scolaire.

Cette proportion est bien plus importante pour les personnes musulmanes ou perçues comme telles : elles sont 21 % à le déclarer, contre 9 % des personnes chrétiennes ou de celles sans religion. Lorsque les effets de l'âge, du sexe et du niveau de diplôme sont neutralisés, les personnes musulmanes ou perçues comme telles ont un risque 82 % plus élevé que celles sans religion de déclarer avoir vécu des discriminations à l'école, à l'université ou lors d'une formation au cours des cinq dernières années.

Selon cette même enquête, parmi les parents ayant des enfants âgés de 6 à 23 ans, 32 % déclarent que, au cours des cinq dernières années, leur enfant a été traité différemment des autres élèves, dans la notation, lors des décisions d'orientation, dans la discipline et les sanctions ou dans la façon dont les enseignants s'adressaient à lui. Les parents de confession musulmane ou perçus comme tels rapportent plus souvent ce genre de situation (40 %) que ceux de religion chrétienne (30 %) ou ne se déclarant d'aucune religion (31 %). En particulier, ils sont deux fois plus nombreux à déclarer que leurs enfants ont été traités différemment en matière de discipline et de sanctions.

Finalement, parmi les personnes qui déclarent que leur enfant a fait l'objet de traitements différenciés par rapport aux autres (tous types de traitements confondus), 11 % déclarent que c'était lié à leur religion (graphique 5). Ils sont également 25 % à déclarer que ces traitements différenciés étaient liés à leurs origines ou leur couleur de peau.

Si, faute d'effectifs suffisants, les résultats concernant les élèves de confession déclarée ou imputée juive ne permettent pas de

GRAPHIQUE 5

CRITÈRES LIÉS À L'EXPÉRIENCE DE TRAITEMENTS DIFFÉRENCIÉS DANS LE MILIEU SCOLAIRE (PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES, EN %)

Son état de santé/handicap

32

Ses origines ou sa couleur de peau

25

Son apparence physique

24

Son milieu social

21

Sa religion

11

Sa nationalité

10

Son genre

8

Son orientation sexuelle

4

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine ayant des enfants de 6 à 23 ans qui ont fait l'objet de traitements différenciés par rapport aux autres élèves à l'école, au collège ou au lycée (N = 496).

Lecture : 32 % des parents ayant des enfants de 6 à 23 ans qui ont fait l'objet de traitements différenciés à l'école, au collège ou au lycée déclarent que c'était à l'état de santé ou la situation de handicap de l'enfant.

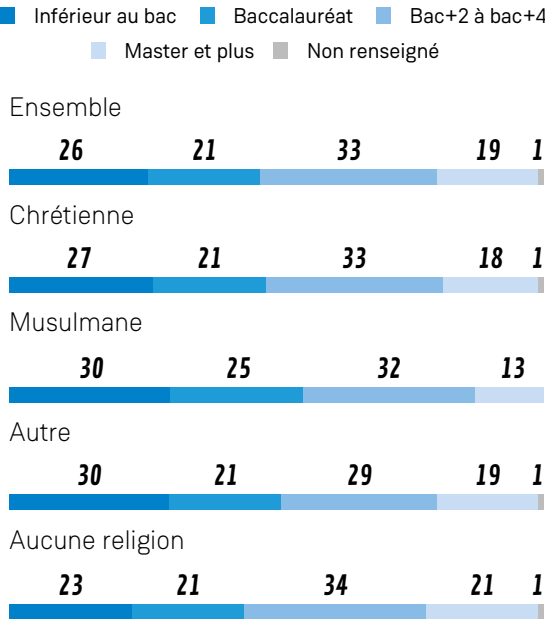
Source : enquête Accès aux droits 2024.

produire des statistiques robustes à partir des données de cette enquête, d'autres études existent et montrent les préjugés et stéréotypes que subissent ces élèves. En 2025, le Conseil représentatif des institutions juives de France (Crif) a commandé à l'Ifop une enquête auprès des collégiens et lycéens sur l'antisémitisme à l'école, qui révèle un antisémitisme prégnant dans le milieu scolaire, pouvant se traduire par un harcèlement moral discriminatoire ou d'ambiance⁹⁶. Ainsi, 44 % des élèves (54 % dans les établissements REP/REP+) ont déjà été exposés au moins une fois à des insultes antisémites dans leur établissement. Par ailleurs, parmi les élèves ayant eu des camarades juifs, 48 % ont été

témoins d'actes antisémites (jusqu'à 62 % en REP/REP+) dont 23 % à des moqueries, 20 % à des insultes sur les réseaux sociaux, et 14 % à des violences physiques antisémites.

L'enquête Accès aux droits (2024) montre que cet environnement discriminatoire pourrait avoir des conséquences directes sur le niveau de diplôme moyen, lequel varie en fonction de la religion déclarée ou imputée (graphique 6). Les discriminations, au-delà de l'origine sociale des élèves concernés⁹⁷, ont en effet un impact sur le déroulement de leur scolarité. Les personnes de confession musulmane ou perçues comme telles sont en moyenne un peu moins diplômées que les autres : pour 55 % d'entre elles, le plus haut diplôme obtenu est inférieur ou égal au baccalauréat, contre 48 % pour les personnes de confession chrétienne ou 44 % des personnes ne se déclarant d'aucune religion.

GRAPHIQUE 6
PLUS HAUT DIPLÔME OBTENU SELON LA RELIGION
DÉCLARÉE OU IMPUTÉE (EN %)



Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030).

Lecture : 30 % des personnes qui déclarent être musulmanes ou perçues comme telles ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat.

Source : enquête Accès aux droits 2024.

En parallèle, les personnes de confession musulmane ou perçues comme telles sont significativement moins nombreuses à être diplômées d'un master (13 % contre 18 % des personnes chrétiennes ou 21 % de celles sans religion) ; constat qui rejoint une étude récente relative aux discriminations dans l'accès aux masters. En effet, à la suite d'une étude conduite par *testing*, l'Observatoire national des discriminations et de l'égalité dans le supérieur (ONDES) a relevé que « *la candidate présumée juive reçoit significativement moins de réponses positives que la candidate de profil majoritaire. Une pénalité de plus grande ampleur est mise en évidence pour la candidate d'origine maghrébine* »⁹⁸.

Toutes les expériences de discrimination retranscrites dans ces enquêtes peuvent renvoyer à des comportements différents : harcèlement discriminatoire entre élèves, sanctions disciplinaires plus lourdes, etc. Les situations dont est saisi le Défenseur des droits, en matière de discriminations fondées sur la religion durant la formation, renvoient plutôt à des interprétations extensives, contraires à la loi, du principe de neutralité.

A. LE RAPPEL DES PRINCIPES : OBLIGATION DE NEUTRALITÉ POUR LES ENSEIGNANTS, OBLIGATION DE DISCRÉTION RELIGIEUSE POUR LES ÉLÈVES

Rappelant l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946, l'article L. 141-1 du code de l'éducation prévoit que « *[l']organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». L'article L. 141-5 de ce même code précise que « *[d]ans les établissements du premier degré publics, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque* », c'est-à-dire qui n'a pas un état religieux.

Son article L. 141-6 étend enfin l'application du principe de laïcité à l'enseignement supérieur : « *[l]e service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique* ».

L'application du principe de laïcité se traduit d'abord par une obligation de neutralité pour les enseignants.

En tant qu'agents publics participant à une mission de service public, les enseignants sont soumis à une stricte obligation de neutralité durant le service, même lorsqu'ils ne sont pas en contact avec les élèves (salle des professeurs, réunions pédagogiques, etc.). Cette obligation de neutralité leur interdit le port de tout signe religieux, même discret. En cas de manquement à cette obligation, ils risquent des poursuites disciplinaires, qui seront appréciées par l'administration sous le contrôle du juge administratif.

Dès lors qu'ils assurent un service public, les employés d'organismes de droit privé sont également soumis à ce devoir de neutralité⁹⁹. Il en est ainsi des animateurs des activités périscolaires, à condition toutefois qu'elles soient mises en place sous le contrôle étroit des collectivités dans les établissements publics. L'exercice d'une mission de service public suppose en effet que la mission soit, cumulativement, d'intérêt général, voulue par l'administration publique, organisée et pleinement contrôlée par elle¹⁰⁰.

Aux élèves, quant à eux, s'applique une obligation de discrétion religieuse. L'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, dispose en effet que « *[d]ans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* ». La protection constitutionnelle (art. 10 et 11 DDHC) et conventionnelle (art. 9 Conv. EDH) accordée à la liberté de religion des élèves empêche que soit interdit le port de signes discrets (petite croix, main de Fatma, étoile de David, etc.). Est en revanche interdit le port de signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse, à l'instar du voile, de la kippa ou du turban sikh¹⁰¹.

La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 – qui a suscité des réserves des Nations unies¹⁰², mais a été jugée conforme à la Conv. EDH¹⁰³ – limite la liberté d'expression religieuse d'usagers du service public. La spécificité du service public de l'éducation et de ses usagers – des mineurs « en construction » devant être protégés de tout prosélytisme – justifie cette règle qui vise à faire de l'école un « *sanctuaire laïque* »¹⁰⁴ où

l'enseignement se déroule à l'abri des pressions confessionnelles et dans le respect de la liberté de conscience.

Les établissements de l'enseignement privé sous contrat doivent-ils respecter le principe de laïcité ?

Les établissements d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État, en tant qu'ils participent au service public de l'enseignement, sont soumis au respect du principe de laïcité dans plusieurs de ses composantes.

D'une part, une liberté de conscience absolue est garantie aux élèves comme aux enseignants, et les uns comme les autres sont protégés contre toute discrimination religieuse. D'autre part, les enseignements sont laïques, puisqu'ils sont déterminés par les programmes de l'Éducation nationale. Ils sont dispensés selon les règles de l'enseignement public, par des agents publics soumis – comme tous les agents publics – à une stricte obligation de neutralité.

La loi du 15 mars 2004 ne s'applique toutefois pas aux élèves de l'enseignement privé sous contrat. Ces élèves ne sont donc pas, en principe, soumis à une obligation de discrétion religieuse. Ils n'y sont soumis que lorsque leur établissement a décidé d'insérer cette règle dans leur règlement intérieur, dans la mesure où elle répond à son projet éducatif¹⁰⁵. Dans la pratique, il semble que la majorité des établissements catholiques sous contrat prévoient une telle obligation.

Toutefois, si ce principe a pour objet de protéger les élèves contre toute forme de prosélytisme, son application peut aussi générer des situations de discriminations fondées sur la religion. En effet, une interprétation extensive ou une mise en œuvre contraire à la loi du principe de discrétion religieuse peut conduire à traiter différemment les élèves en raison de leur appartenance réelle ou supposée à une religion. Cette problématique se trouve au cœur des réclamations adressées au Défenseur des droits.

B. L'APPLICATION DES PRINCIPES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Les saisines du Défenseur des droits ne reflètent pas l'ensemble des difficultés rencontrées par les élèves, mais elles permettent de mettre en lumière certains mécanismes discriminatoires récurrents. L'analyse suivra ainsi le parcours de l'élève depuis son entrée dans l'établissement scolaire, en passant par les différents moments de sa scolarité, jusqu'à la fin de l'année et l'accès aux études supérieures.

1. L'ENTRÉE DANS L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE : LE CAS DES TENUES ASSIMILÉES À UNE ABAYA

Le Conseil d'État définit l'abaya comme un « *vêtement féminin ample couvrant l'ensemble du corps à l'exception du visage et des mains* »¹⁰⁶. Suivant les jeunes concernées, le port de ces vêtements n'a ni la même signification, ni les mêmes valeurs. Plusieurs raisons peuvent le motiver : considération religieuse, volonté de dissimuler son corps et ses complexes physiques, dimension politique du geste, etc.

Face aux difficultés que rencontraient les chefs d'établissements à l'occasion de la rentrée scolaire 2023, le ministre de l'éducation nationale d'alors a publié, à la suite de la circulaire du 9 novembre 2022, une note de service relative au principe de laïcité à l'école¹⁰⁷. Elle rappelle d'abord que le port de signe à connotation religieuse est interdit dans les établissements scolaires publics depuis la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004. Elle indique ensuite que le port de tenues telles que l'abaya manifeste ostensiblement une appartenance religieuse, et à ce titre ne peut être toléré. Elle souligne également que le dialogue avec l'élève doit constituer le premier moyen à mobiliser quand se présentent ces situations. Enfin, en cas d'échec, elle prévoit qu'une procédure disciplinaire sera systématiquement engagée par le chef d'établissement.

Saisi de deux recours en référé contre cette note, le Conseil d'État a rendu deux ordonnances¹⁰⁸ dont la motivation et la solution ont été reprises sur le fond par une décision du 27 septembre 2024, qui confirme la légalité

de la note de service. Relevant que le port de l'abaya « *s'accompagnait en général, notamment au cours du dialogue engagé avec les élèves faisant le choix de les porter, de discours en grande partie stéréotypés, inspirés d'argumentaires diffusés sur des réseaux sociaux et élaborés pour contourner l'interdiction* », le Conseil d'État conclut que le port de l'abaya peut être regardé « *comme manifestant ostensiblement, par lui-même, une appartenance religieuse* »¹⁰⁹. La Haute juridiction prend toutefois soin de préciser que ce constat ne vaut qu'« *à la date d'édiction de la note de service contestée* », ce qui semble devoir imposer, pour les établissements scolaires, une interprétation à chaque fois circonstanciée du comportement des élèves afin de mesurer s'il s'inscrit ou non dans une « *logique d'affirmation religieuse* ».

Le Défenseur des droits a été saisi d'un certain nombre de réclamations portant sur le port de tenues qualifiées d'abayas par les établissements scolaires (par exemple : jean avec un pull noir sans manche à col roulé recouvert d'un long kimono vert porté ouvert, chemisier jaune et jupe longue noire). Après instruction, le Défenseur des droits constate soit une absence d'atteinte aux droits de l'élève (ainsi lorsque l'établissement justifiait en quoi il avait pu légitimement considérer que par sa tenue la jeune fille manifestait de manière ostensible son appartenance religieuse, qu'elle refusait de retirer son abaya et que l'établissement avait accompli toutes les diligences nécessaires), soit une atteinte aux droits de l'élève.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation concernant une élève qui, lors de la rentrée scolaire, s'était rendue au lycée habillée d'un long kimono beige, porté ouvert sur un pantalon et un t-shirt noirs. Le proviseur avait refusé de la laisser accéder à l'établissement, puis ne lui avait permis de participer ni à la réunion de rentrée, ni à la réunion d'accueil de la classe par le professeur principal. Il lui avait préalablement demandé de retirer son kimono, ce que l'élève avait refusé de faire, indiquant qu'elle était complexée par ses bras et qu'elle ne souhaitait pas les montrer, et tout en précisant que sa tenue n'avait pas de rapport avec sa religion¹¹⁰.

S'il ne revient pas au Défenseur des droits de se substituer aux professionnels et au juge administratif pour déterminer si telle tenue entre ou non dans l'interdiction posée par la loi de 2004, il lui appartient en revanche de s'assurer que l'analyse portée par les services de l'éducation nationale et la manière dont l'élève a été interdit(e) d'accès à l'établissement se sont faites dans des conditions respectueuses des termes de la loi et des droits de l'enfant (notamment le droit à l'instruction sans discrimination, le droit à la vie privée et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion).

Or, en l'espèce, le Défenseur des droits a relevé que, même si l'élève avait refusé d'ôter son kimono ce jour-là, il n'apparaissait pas que ce seul indice était suffisant pour laisser penser qu'elle avait l'intention, par cette tenue, de manifester son appartenance religieuse. En effet, l'élève n'avait jamais auparavant reçu de remarques sur ses tenues vestimentaires, pourtant similaires. Dans le cadre de l'instruction menée par le Défenseur des droits, le rectorat a reconnu que le port de cette tenue à l'école ne semblait pas contraire à la loi. Le Défenseur des droits en a pris acte, en recommandant en outre à la rectrice d'académie de rappeler aux chefs d'établissement l'importance d'engager un dialogue avec les élèves et leurs représentants légaux avant d'envisager toute mesure d'interdiction d'accès à l'établissement, et de favoriser cet accès en cas de doute sur l'intention de l'élève.

Sans dénier la complexité de ces situations, le Défenseur des droits s'attache donc à vérifier *in concreto* que les autorités ont bien examiné si le comportement de l'élève permettait ou non de qualifier la tenue de signe manifestant ostensiblement une appartenance religieuse. Le Défenseur des droits privilégie ainsi, conformément à la loi et à la circulaire, une approche individualisée et contextuelle, à rebours d'une logique d'interdiction générale et abstraite. La répétition des tenues, le dialogue antérieur, le comportement de l'élève (refus d'une activité pédagogique, contestation de la légitimité d'un enseignement ou d'un professeur au nom de motifs religieux, prosélytisme, etc.), sont autant d'indices devant être mis en balance.

En invitant à privilégier le dialogue et la recherche d'indices objectifs plutôt qu'une présomption d'illicéité, le Défenseur des droits adopte une lecture protectrice des libertés fondamentales qui impose de ne pas tirer de conclusions hâtives à partir d'un vêtement ambigu. Cette interprétation met en son centre l'élève qui, en période de l'adolescence, vit une construction identitaire et un rapport parfois complexe au corps, rendant les questions vestimentaires particulièrement sensibles. La phase de dialogue avec l'élève, si elle n'est pas une « négociation », est, dans de telles situations, indispensable pour s'assurer du bienfondé de la décision de refus d'accès à un établissement scolaire, et pour favoriser sa compréhension par l'élève et ses parents.

Enfin, le Défenseur des droits propose une solution pragmatique reposant sur le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant : en cas de doute malgré le dialogue initié, et afin de ne pas porter une atteinte injustifiée à son droit à l'éducation, il paraît opportun de laisser l'élève accéder à l'établissement et d'envisager ultérieurement, si nécessaire, la poursuite de ce dialogue avec lui et ses représentants légaux sur un temps dédié. Cette précaution paraît essentielle pour éviter toute déscolarisation hâtive.

2. LA VIE AU COURS DE L'ANNÉE SCOLAIRE

a) Cantine scolaire : le principe de laïcité ne s'oppose pas aux menus de substitution

En ce domaine, l'enjeu n'est pas tant l'expression des convictions religieuses des élèves, que la possibilité pouvant leur être offerte de s'alimenter d'une manière non contraire à leurs prescriptions religieuses.

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux communes un aménagement des repas en fonction des convictions philosophiques ou religieuses des familles. La circulaire du 16 août 2011 pose clairement que « le fait de prévoir des menus en raison de pratiques confessionnelles ne constitue ni un droit pour l'usager ni une obligation pour les collectivités »¹¹¹.

Sur les fondements du principe de neutralité et du caractère facultatif du service public

de la restauration scolaire, le juge laisse aux collectivités territoriales une certaine liberté dans l'organisation et le contenu des repas¹¹².

Compte tenu de ce cadre fixé par la jurisprudence, le Défenseur des droits considère également que le refus d'une collectivité d'adapter un repas en fonction des convictions religieuses des familles ne saurait être assimilé à une pratique discriminatoire puisqu'aucun refus de principe concernant l'accès à la cantine n'est par ailleurs opposé aux parents¹¹³. Le Défenseur des droits rappelle ce faisant que le principe d'égalité d'accès au service public continue néanmoins de s'appliquer : aucun élève ne doit être empêché d'accéder au service public de restauration sur la base de sa religion. Par ailleurs, la collectivité ne peut en aucun cas, sauf à porter une atteinte grave à la liberté de religion, contraindre un enfant à manger un plat contenant un aliment contraire aux prescriptions alimentaires que lui imposent ses convictions religieuses.

Afin d'éviter tout litige, le Défenseur des droits préconise que les municipalités ne souhaitant pas mettre en place de menus de substitution prévoient *a minima* un affichage des menus à l'avance de manière à permettre aux parents de s'organiser en prévoyant les jours de présence de leur enfant à la cantine.

S'il n'existe aucune obligation pour les collectivités territoriales gestionnaires d'un service public de restauration scolaire de distribuer à ses usagers des repas différenciés leur permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses, le Conseil d'État rappelle toutefois que « *ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas* »¹¹⁴. Servir un menu de substitution pour respecter les convictions religieuses n'est donc pas contraire aux principes de laïcité, de neutralité et d'égalité.

Dans les faits, en cas de menu unique contenant du porc, la plupart des collectivités adoptent depuis longtemps une position pragmatique en proposant des substituts sans

porc¹¹⁵. Les municipalités ont en effet bien compris qu'il pouvait paraître quelque peu contradictoire que la discrimination interdite dans l'accès au service puisse finalement se rencontrer ensuite dans l'offre de service.

Dans la continuité de la loi du 30 octobre 2018 qui a mis en place un menu végétarien obligatoire au moins une fois par semaine dans les services de restauration scolaire (art. L. 230-5-6 du code rural), le Défenseur des droits préconise la généralisation d'une alternative végétarienne dans toutes les collectivités où une telle mesure peut être mise en œuvre de manière peu contraignante¹¹⁶, celle-ci permettant tout à la fois d'entériner une pratique déjà répandue, de résoudre de nombreux litiges liés aux demandes d'adaptation des menus et d'annihiler les tentatives de leur instrumentalisation politique. Cette option végétarienne permettrait enfin d'éviter toute discrimination entre religions¹¹⁷.

Le Défenseur des droits a été saisi par la mère d'un collégien qui faisait état de difficultés à obtenir, dans un internat scolaire public, un petit-déjeuner et un dîner en dehors des horaires habituels pendant le ramadan. Après intervention du Défenseur des droits, le chef d'établissement a finalement mis en place les aménagements nécessaires pour que l'élève puisse consommer un repas matin et soir (sous forme de pique-nique) en dehors des horaires habituels de restauration. Cet exemple illustre la façon dont un conflit peut parfaitement se résoudre par une réponse pragmatique peu contraignante et protectrice de la liberté religieuse des élèves.

S'il n'existe aucune obligation pour les collectivités de prévoir un menu de substitution, ni un droit pour les usagers d'en réclamer, le Défenseur des droits a été amené à se prononcer sur les décisions prises par certaines collectivités visant à supprimer ces menus lorsqu'ils étaient déjà en place, au motif qu'ils seraient contraires aux principes de laïcité et de neutralité du service public. Le Défenseur des droits a considéré que cette suppression était susceptible de constituer une discrimination fondée sur les convictions religieuses et qu'elle était contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant¹¹⁸.

L'institution s'est également saisie d'office de la décision d'un maire de supprimer les menus de substitution servis dans sa commune et d'imposer le service d'un plat à base de porc toutes les semaines. Cette décision ayant fait l'objet d'un recours contentieux, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif en soulignant que cette mesure, qui porte atteinte à la liberté religieuse des enfants, constitue également une discrimination fondée sur les convictions¹¹⁹.

Le Conseil d'État a confirmé cette lecture : la collectivité ne peut s'appuyer sur les principes de laïcité, de neutralité et d'égalité pour justifier une suppression de menus de substitution puisque ces principes ne font pas, « *par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas* »¹²⁰. En revanche, afin de ne pas lier indéfiniment une commune qui ne pourrait plus assumer cette charge, ces menus peuvent être supprimés « *au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités* ». La collectivité doit alors démontrer que le maintien des menus de substitution ferait peser une contrainte trop forte sur le bon fonctionnement du service ou qu'elle n'aurait plus les moyens humains et financiers suffisants¹²¹. Dans ces deux cas d'espèce, les municipalités n'ont apporté aucun élément permettant de le démontrer.

b) Sorties et activités scolaires :
les parents d'élèves ne sont pas soumis à une obligation de neutralité religieuse, sauf exceptions

Lors des sorties scolaires, les enseignants conservent leur obligation de respecter le principe de neutralité, tout comme les élèves demeurent soumis à leur obligation de discrétion religieuse, dans la mesure où ces sorties constituent un prolongement des enseignements délivrés à l'école.

Ni agents publics (comme les enseignants), ni usagers du service public de l'enseignement (comme les élèves), les parents n'entrent dans aucune catégorie juridique classique¹²².

Certaines situations ne posent toutefois guère de difficultés. Le Défenseur des droits a par exemple été saisi par une mère portant un voile à qui l'accès à l'établissement scolaire de son fils avait été refusé alors qu'elle le déposait à l'école. Le rectorat a alors confirmé que l'enseignante avait interdit à tort l'accès à l'établissement. Le Défenseur des droits a également été saisi par une mère d'élève à qui la directrice avait refusé la diffusion de la profession de foi pour les élections des parents d'élèves parce qu'elle y apparaissait voilée. Le rectorat a par la suite informé le Défenseur des droits que le refus de procéder à cette diffusion résultait d'une erreur d'interprétation du droit applicable au regard du principe de laïcité. Dans le même sens, aucune interdiction de signes religieux ne peut être opposée à des parents participant à un conseil de classe. Ces règles sont rappelées au sein du *vademecum* « La laïcité à l'école » du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse¹²³.

La situation des parents accompagnateurs (le plus souvent, les mères) lors des sorties scolaires a quant à elle fait l'objet de plus d'incertitudes.

« L'institutrice de ma fille en classe de CE2 vient de m'apprendre qu'il m'était impossible d'accompagner la classe, car j'aurais un petit groupe en charge lors d'une sortie à la bibliothèque et que dans ce cas-là la loi de la laïcité s'appliquait contrairement à une sortie avec toute la classe où là je ne serais pas responsable d'un groupe. Est-ce vrai ? »

Témoignage reçu le 9 mars 2023, via tchat, sur la plateforme *antidiscriminations.fr*

Saisie par des mères de famille portant le voile et à qui certaines écoles avaient interdit d'accompagner les enfants lors de sorties scolaires, la Halde avait souligné le caractère discriminatoire de ce refus au motif que la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 ne concerne pas les parents d'élèves et que le port du foulard ne constitue pas par lui-même, comme l'a admis le Conseil d'État, un acte de pression et de prosélytisme¹²⁴.

L'incertitude demeurant, le Défenseur des droits a par la suite demandé une étude au Conseil d'État pour éclaircir ce point.

Dans son étude du 19 décembre 2013, le Conseil d'État a indiqué qu'« *entre l'agent et l'usager, la loi et la jurisprudence n'ont pas identifié de troisième catégorie de "collaborateurs" ou "participants" qui serait soumise en tant que telle à l'exigence de neutralité religieuse* ». Le principe de neutralité ne s'applique donc pas aux parents d'élève lors des sorties scolaires. Le Conseil d'État prévoit toutefois qu'une interdiction des signes religieux est possible, non sur le fondement de la laïcité, mais pour répondre à des « *considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service* »¹²⁵, ce que doit démontrer l'établissement scolaire.

La position du Conseil d'État a été reprise par les juridictions administratives saisies de ce type d'affaires¹²⁶. Dans le même sens, le Défenseur des droits s'est attaché à adopter une appréciation circonstanciée : chaque réclamation est étudiée au cas par cas pour analyser le texte et le contexte qui ont fondé l'interdiction et sa motivation afin de vérifier si, dans le cas précis de l'affaire, un risque de dysfonctionnement du service public ou de trouble à l'ordre public est avéré.

L'expérience en la matière montre que le simple rappel du droit applicable aux autorités concernées suffit le plus souvent à régler les difficultés. Le Défenseur des droits obtient ainsi souvent par la voie amiable la modification de règlements intérieurs d'écoles interdisant de manière générale le port du voile pour les mères accompagnatrices. Par son contrôle, le Défenseur des droits veille donc à ce que le motif tiré du « *maintien de l'ordre ou du bon fonctionnement du service public* », pouvant justifier l'interdiction du port du voile, soit concrètement justifié et ne fasse pas l'objet d'une interprétation extensive.

Concernant en revanche les activités réalisées à l'intérieur de l'établissement scolaire, la Cour administrative d'appel de Lyon a rendu un arrêt le 23 juillet 2019 dans lequel elle considère que les parents qui participent aux activités « *à l'intérieur des locaux scolaires* » exercent des fonctions « *similaires* » à celles des enseignants justifiant d'exiger d'eux le respect du principe de neutralité¹²⁷.

Fortement critiqué par la doctrine pour l'application extensive du devoir de neutralité qu'il prévoit et les difficultés d'interprétation auxquelles il peut donner lieu¹²⁸, cet arrêt n'a fait l'objet d'aucun pourvoi devant le Conseil d'État. L'application de la solution rendue demeure donc incertaine, et ce d'autant plus que la cour d'appel semble renouer avec la notion de « participant » au service public, que le Conseil d'État avait rejetée dans son avis de 2013. Le Défenseur des droits observe néanmoins que, dans les réclamations qu'il reçoit, de plus en plus d'établissements et de rectorats se fondent sur cet arrêt – qui reste pourtant à ce jour isolé – pour justifier l'interdiction du port du voile par les mères d'élèves, y compris dans le cadre de sorties scolaires.

De cet arrêt, ne ressort pas une interdiction générale empêchant les mères portant le voile de participer à l'ensemble des activités scolaires¹²⁹. Les juges ont posé deux conditions matérielles cumulatives : « *l'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants* ».

Concernant la condition de lieu, l'arrêt n'est pas constant dans la formulation qu'il emploie puisqu'il mentionne d'abord les « *locaux scolaires* » puis, de manière plus restrictive, « *l'intérieur des classes* » (concerné par le cas d'espèce). Si la question demeure donc pour les activités organisées dans la cour de l'école (laquelle se situe bien dans l'établissement scolaire tout en n'étant pas à « *l'intérieur des classes* »), l'obligation de neutralité ne s'impose en revanche pas aux sorties scolaires (qui ont lieu en dehors de l'école), tout comme *a priori* aux gymnases, stades et autres équipements sportifs dès lors qu'ils ne constituent pas une extension de l'établissement scolaire (comme ce serait le cas s'ils étaient par exemple construits dans son enceinte ou affectés en permanence aux cours d'EPS).

Concernant la condition relative à l'exercice de « *fonctions similaires à celles des enseignants* », le juge semble en avoir adopté une conception très large puisqu'était en l'espèce concernée une activité de pâtisserie (stand de crêpes). Pourtant, l'exigence de « *fonctions similaires à celles des enseignants* » suggère que les parents participent en amont à la préparation de l'activité (par une réunion préparatoire par exemple), qu'on leur donne des lignes directrices claires à suivre, qu'on leur explique et qu'ils contribuent à l'élaboration du projet pédagogique dans lequel s'inscrit l'activité concernée, qu'ils accompagnent ensuite les élèves dans l'activité pédagogique (aide à la notation éventuelle, aide à remplir un livret ou un questionnaire préparé par l'enseignant, encourager les élèves à la participation, lecture à voix haute de consignes, etc.). Pour que soit imposé un devoir de neutralité au parent d'élève, celui-ci doit donc faire bien plus que d'assurer une simple mission d'accompagnement, d'aide et de sécurité au moment (limité dans le temps) de l'activité. En effet, il ne s'agit pas seulement d'aider à l'encadrement d'un groupe, d'en assurer la surveillance, la sécurité et la discipline, pour répondre à un besoin organisationnel de l'enseignant qui ne peut assurer seul ces missions. L'exercice de « *fonctions similaires à celles des enseignants* » suppose une véritable implication pédagogique du parent – qui devra en avoir conscience lorsqu'il accepte cette mission –, qui dépasse l'assistance matérielle, pour participer à la transmission des savoirs, au suivi des apprentissages ou à l'animation éducative de l'activité.

La grille de lecture tracée par la cour s'avère difficile à mettre en œuvre. Les difficultés interprétatives qui en résultent créent une insécurité juridique particulièrement inconfortable pour les établissements et les parents concernés, dont le sentiment de discrimination n'est pas à exclure dans un contexte où le caractère flou de cette règle conduit à une application variable sur le territoire national.

Dans le cadre de l'examen des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits analyse ainsi chaque situation de manière circonstanciée.

D'un point de vue pratique, l'institution relève enfin que si l'application de cette jurisprudence venait à être généralisée, elle placerait dans une situation délicate les établissements scolaires qui, dans certains quartiers, auraient des difficultés à trouver suffisamment de parents pour les sorties scolaires.

c) Les demandes d'autorisation d'absence d'élèves : l'acceptation au cas par cas des demandes ponctuelles, le rejet des demandes d'absence systématique

La circulaire du 18 mai 2004 rappelle que « *des autorisations d'absence doivent pouvoir être accordées aux élèves pour les grandes fêtes religieuses qui ne coïncident pas avec un jour de congé et dont les dates sont rappelées chaque année par une instruction publiée au Bulletin officiel de l'Éducation nationale* ».

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, la dispense d'assiduité sera accordée si deux conditions sont remplies. D'abord, l'autorisation d'absence doit demeurer compatible avec l'accomplissement des tâches inhérentes aux études. Par exemple, l'emploi du temps peut comporter un nombre important de cours et de contrôles de connaissance organisés le samedi et empêcher toute dérogation systématique à l'obligation de présence ce jour¹³⁰ ; de même qu'un élève ne peut manquer systématiquement certains cours pour des motifs religieux¹³¹. Ensuite, l'autorisation d'absence doit être compatible avec le bon fonctionnement du service (par exemple, certains cursus prévoient des enseignements dispensés par des professionnels qui ne peuvent être présents que le samedi) et le respect de l'ordre public (des autorisations massives pourraient susciter l'enclenchement d'une spirale revendicative ou l'émergence de tensions entre élèves).

Le Défenseur des droits et la Halde avant lui, notamment à l'occasion d'une réclamation relative à la situation des étudiants de confession juive dans le cadre des examens de l'enseignement supérieur public (mais les règles valent également pour l'enseignement primaire et secondaire) se déroulant le samedi et les jours de fêtes religieuses¹³², ont toujours

rappelé qu'il n'existait aucun droit absolu à l'adaptation des cours ou examens aux exigences religieuses. Il revient en effet aux chefs d'établissement d'apprécier chaque situation au cas par cas, afin de rechercher un équilibre entre liberté de culte et obligations inhérentes à la scolarité.

Ainsi, le contrôle exercé par le Défenseur des droits ne consiste pas à imposer un droit inconditionnel aux aménagements religieux, mais à veiller à ce que l'administration prenne en compte, de manière raisonnable et proportionnée, les convictions religieuses des étudiants, sous l'arbitrage ultime du juge administratif.

3. LA FIN DE L'ANNÉE SCOLAIRE

a) Les examens en candidature libre : les candidats ne sont pas soumis à l'interdiction de porter des signes religieux

La circulaire du 18 mai 2004 souligne que la loi du 15 mars 2004 « *ne s'applique pas aux candidats qui viennent passer les épreuves d'un examen ou d'un concours dans les locaux d'un établissement public d'enseignement et qui ne deviennent pas de ce seul fait des élèves de l'enseignement public* ». Le *vademecum* sur « La laïcité à l'école » précise en ce sens que les candidats libres ne sont pas soumis à l'interdiction de porter des signes religieux¹³³. *A fortiori*, cette loi n'a pas davantage vocation à s'appliquer lorsque le candidat est convoqué dans les locaux d'un établissement d'enseignement privé inscrit sur la liste des centres d'examen par le recteur.

Malgré l'absence d'ambiguïté de cette règle, le Défenseur des droits a été saisi d'une situation concernant une candidate libre passant son baccalauréat dans un établissement d'enseignement privé sous contrat à qui il a d'abord été demandé de retirer le foulard pour franchir l'enceinte du lycée¹³⁴. Le refusant, tout en présentant une copie de la circulaire précitée, que le personnel a refusé de prendre en compte, la candidate a finalement été emmenée dans le bureau de la proviseure qui a procédé à une palpation de ses cheveux et une vérification de son cou.

La jeune fille a ensuite été autorisée à remettre son foulard et a été assignée à composer dans une salle distincte de celle où se trouvaient les autres candidats.

L'institution constate d'abord une atteinte injustifiée à la dignité et à la liberté religieuse de la candidate, en raison de deux comportements : d'une part, le fait d'avoir refusé dans un premier temps l'accès à la salle d'épreuve au motif du port d'un foulard, en dehors de tout motif d'ordre public ; d'autre part, le fait d'avoir procédé à la palpation de la candidate alors qu'aucun texte de loi ne permet au personnel d'un établissement d'enseignement de procéder à la fouille des effets personnels ou à la palpation des élèves (qui ne peuvent être faites que par un officier de police judiciaire).

Le Défenseur des droits relève ensuite l'existence d'une discrimination constituée par ces deux comportements et par l'assignation à composer dans une salle distincte et en retard. Les moyens mis en œuvre par le personnel de l'établissement n'apparaissent en effet ni nécessaires, ni proportionnés à l'objectif de lutte contre la fraude visé par l'établissement.

Enfin, la stigmatisation, le sentiment d'humiliation et l'angoisse que cette situation a générés, qui plus est avant le passage d'un examen, ont porté atteinte à l'intérêt supérieur de la candidate mineure.

Afin de prévenir ces difficultés, ces règles doivent être systématiquement et régulièrement rappelées aux personnels chargés de l'organisation des examens, lesquels doivent également identifier en amont le statut des candidats.

b) Les signes religieux lors des cérémonies de remise des diplômes : des règles complexes dépendant de la situation de l'élève post-diplôme

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des diplômées qui ont été interdites, en raison de leur voile, d'accès à la cérémonie de remise de leur diplôme. Ces affaires posent une question centrale : l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, selon lequel « *[d]ans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* », s'applique-t-il aux élèves ayant obtenu leur diplôme ?

Cette question ne pose aucune difficulté lorsque le diplôme obtenu est le baccalauréat ou tout autre diplôme donnant accès à l'enseignement supérieur. En tant qu'ancien élève et éventuel futur étudiant de l'enseignement supérieur, le diplômé n'est plus soumis aux obligations découlant de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 (pour les établissements publics) ou de l'éventuel règlement intérieur du lycée (pour les établissements privés) imposant une neutralité religieuse aux élèves. Par conséquent, le refus de participation à la cérémonie de remise de diplômes, qui ne relève pas du temps scolaire, motivé par le port d'un signe religieux, est susceptible de constituer une discrimination en raison de l'appartenance à une religion¹³⁵.

Pour justifier ce refus, il arrive que l'établissement mis en cause invoque, sur le fondement de l'article R. 421-10 du code de l'éducation, des motifs tirés de l'ordre public. Selon cet article, le chef d'établissement « *prend toutes dispositions, en liaison avec les autorités administratives compétentes, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'établissement* ». En ce cas, le Défenseur des droits rappelle que ce risque de trouble à l'ordre public doit être démontré et avéré (situations passées de troubles dans un autre établissement de l'académie concernée, actes de prosélytisme de la personne concernée ayant conduit à l'exercice de pressions abusives sur les

personnes présentes, cérémonie organisée durant la semaine en période de cours et donc en présence d'élèves de l'établissement, etc.). À défaut, l'interdiction pourrait être constitutive d'une discrimination.

Cette solution diffère lorsque la cérémonie vise à délivrer le diplôme du brevet. L'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, visant l'interdiction du port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse, concerne tous les élèves scolarisés dans un établissement public (donc par exemple, après l'obtention du brevet, un lycée public), même lorsqu'ils se trouvent dans les locaux d'un établissement dans lequel ils ne sont pas ou plus scolarisés. Le vademecum « La laïcité à l'école » précise en effet que la loi s'applique lors de « *la remise d'un diplôme national passé dans le cadre de sa scolarité, lorsque l'élève est toujours scolarisé dans l'enseignement public* »¹³⁶. Au contraire, les enfants scolarisés dans un établissement d'enseignement privé ou déscolarisés, ne sont pas soumis à cette interdiction, même lorsqu'ils se présentent dans les locaux d'un établissement public dans lequel ils étaient scolarisés auparavant¹³⁷.

Au regard de la complexité du droit applicable, à la fois pour les élèves (qui peuvent légitimement penser que l'obligation de neutralité ne leur est plus applicable) et les établissements (qui doivent distinguer, parmi les diplômés, ceux relevant toujours de l'enseignement public et ceux qui n'en relèvent plus), le Défenseur des droits invite les établissements concernés à informer les élèves des règles qui s'appliquent à leur situation, notamment *via* les invitations adressées aux diplômés. Dans tous les cas, lorsque les élèves se présentent en portant un signe ou une tenue manifestant ostensiblement une croyance religieuse, il convient de veiller à engager systématiquement un dialogue avec eux afin de leur rappeler les règles applicables et exposer leurs motifs. Pour éviter toute stigmatisation, ces échanges doivent, dans la mesure du possible, se tenir dans un espace à l'écart au sein de l'établissement.

4. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

En 2003, la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite commission « Stasi », expliquait clairement la spécificité de l'enseignement supérieur : « *la situation de l'université, bien que faisant partie intégrante du service public de l'éducation, est tout à fait différente de celle de l'école. Y étudient des personnes majeures. L'université doit être ouverte sur le monde. Il n'est donc pas question d'empêcher que les étudiants puissent y exprimer leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques* »¹³⁸.

a) Les établissements d'enseignement supérieur publics

La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 ne vise que les élèves des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire. Elle n'est pas applicable aux étudiants de l'enseignement supérieur (facultés, IUT, IPAG, etc.), qui ont donc le droit de porter des signes manifestant leurs convictions religieuses.

Quid des étudiants en stage ?

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, lorsqu'ils sont en stage dans une administration ou une entreprise qui exerce une mission de service public, les étudiants sont tenus de respecter, sur leur lieu de stage, la même neutralité que les agents ou salariés exerçant cette mission de service public¹³⁹.

Cette règle constitue le pendant de celle qui existe pour les élèves de l'enseignement secondaire en stage ou en séquence d'observation dans une entreprise privée qui n'exerce aucune mission de service public et ne dispose d'aucune clause de neutralité dans son règlement intérieur. Parce qu'il se trouve alors placé dans un environnement professionnel et non scolaire, l'élève n'est pas tenu de se conformer aux dispositions de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, et est donc libre de porter un signe ou une tenue manifestant ostensiblement son appartenance religieuse.

Le Défenseur des droits a en ce sens considéré que l'enseignante évaluant dans son environnement professionnel une élève scolarisée en classe de première dans un lycée public ne peut exiger le retrait du voile qu'elle porte : le temps de l'évaluation ne fait pas sortir l'élève de son environnement professionnel. Matériellement, l'évaluation se déroule dans les locaux de l'entreprise et le but de la démarche d'évaluation est d'évaluer la mise en application des compétences de l'élève dans un environnement professionnel¹⁴⁰.

Si les étudiants bénéficient d'une « *liberté d'information et d'expression* », ce n'est toutefois qu'à la condition de ne pas troubler l'ordre public (art. L. 811-1 du code de l'éducation). Le Conseil d'État l'a ainsi précisé dans sa décision du 26 juillet 1996 : « *[c]ette liberté ne saurait permettre aux étudiants d'accomplir les actes qui, par leur caractère ostentatoire, constitueraient des actes de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et de recherche ou troubleraient le fonctionnement normal du service public* »¹⁴¹. L'autorité compétente peut imposer des restrictions à la liberté d'expression des convictions religieuses au sein des services publics si ces restrictions sont strictement proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent.

Le Défenseur des droits a été saisi par une étudiante en IUT : le règlement d'hygiène et de sécurité interdisait, en salle de travaux pratiques de chimie et de biologie, le port de tout couvre-chef. Le Défenseur des droits a rappelé que, bien que neutre, une telle mesure est susceptible d'entraîner un effet discriminatoire disproportionné sur les étudiantes portant un foulard en raison de leur appartenance religieuse. Tout en ayant conscience de la nécessité de protéger la sécurité des personnes concernées ainsi que des contraintes que cette préoccupation légitime peut entraîner, le Défenseur des droits considère que l'interdiction absolue de tout couvre-chef peut être questionnée au regard du caractère approprié et nécessaire des moyens employés pour réaliser cet objectif.

En réponse à l'intervention en médiation du Défenseur des droits, l'établissement a fait part de la modification prochaine du règlement intérieur pour que les personnes portant le foulard puissent accéder aux séances de travaux pratiques à la condition qu'il soit en coton et bien ajusté, pour répondre aux exigences de sécurité. La mention relative à l'interdiction des couvre-chefs sera par conséquent supprimée de ce règlement¹⁴².

b) Les établissements d'enseignement supérieur privés

Les établissements d'enseignement supérieur privés sont également exclus du champ d'application de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, si bien que les étudiants sont en principe aussi libres de porter les signes religieux qu'ils souhaitent¹⁴³.

Il arrive toutefois que certains établissements signalent à leurs étudiants interdire le port de ces signes dans leur enceinte, sans qu'aucune restriction ne soit prévue dans le règlement intérieur. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par une étudiante qui s'était vu refuser l'accès à un établissement d'enseignement supérieur privé en raison du port du foulard, sur le fondement – avancé par la directrice – du principe de laïcité. L'intervention en médiation du Défenseur des droits a permis de résoudre la situation ; l'étudiante a finalement été à nouveau admise en cours¹⁴⁴.

D'autres établissements prévoient l'interdiction des signes religieux dans le cadre de leur règlement intérieur. Il est arrivé que l'établissement en cause affirme avoir introduit dans son règlement intérieur, de manière erronée, une interdiction des signes religieux ostentatoires en pensant être soumis, en sa qualité d'établissement d'enseignement supérieur, aux dispositions de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004. Le règlement intérieur a été modifié à la suite de l'intervention du Défenseur des droits.

Dans d'autres situations, l'établissement mis en cause souhaite maintenir la clause litigieuse et refuse tout étudiant portant un signe religieux.

« Je vous contacte au sujet du règlement intérieur de mon école de commerce qui m'oblige à retirer le voile avant d'entrer dans l'enceinte de l'établissement. J'ai été convoquée par le directeur de l'école à ce sujet et ai décidé de le contacter par mail pour l'informer de mes droits. Pour autant, il m'a répondu que j'avais signé le règlement et que si je persistais à porter mon voile, je ferais l'objet d'un renvoi définitif. »

Formulaire de saisine du Défenseur des droits,
22 septembre 2022

En pareille hypothèse, le Défenseur des droits rappelle que le règlement intérieur, dont la validité peut être contestée devant un juge, est soumis au respect du principe de non-discrimination prévu aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008. Le fait de prévoir une telle interdiction dans un règlement intérieur ne prémunit donc pas de toute constatation de discrimination.

Ainsi, alors que l'interdiction spécifique des signes religieux peut être constitutive d'une discrimination directe, l'interdiction générale et systématique de tout couvre-chef dans le règlement intérieur, bien qu'*a priori* neutre, est quant à elle susceptible de caractériser une discrimination indirecte sur le fondement de la religion, dès lors qu'elle constitue un désavantage particulier pour les personnes portant un couvre-chef pour des raisons religieuses. Une telle interdiction ne saurait être considérée comme licite si elle n'est pas justifiée par un but légitime (sécurité ou hygiène par exemple) et que les moyens de parvenir à ce but ne sont pas nécessaires et appropriés, ce que l'établissement doit démontrer.

Le Défenseur des droits parvient en ce domaine à régler de nombreuses situations par le biais de la médiation. Par exemple, un établissement ayant prévu dans son règlement intérieur que les étudiants devaient être « tête nue », indiquait au Défenseur des droits que cette disposition ne visait pas à interdire le port du voile, mais avait pour objectif de garantir une cohérence avec la tenue professionnelle exigée, mettant en avant les règles « *de bienséance et de politesse* ». Le Défenseur des droits a alors signifié à l'établissement

que cet objectif pouvait être atteint par une formulation plus idoine, telle que l'exigence d'une « *tenue correcte et professionnelle ne contrevenant pas aux règles de bienséance et de politesse* » et laissant le visage suffisamment découvert pour permettre l'identification des étudiants. L'établissement a engagé une réflexion en vue de modifier la rédaction de son règlement intérieur dans le sens proposé par le Défenseur des droits¹⁴⁵.

c) Examens : les contrôles visant à éviter les fraudes doivent respecter le principe de non-discrimination

Le Défenseur des droits rappelle que les contrôles visant à éviter les fraudes aux examens, légitimes en ce que la fraude porte atteinte au bon fonctionnement du service, doivent être effectués dans des conditions et selon des modalités respectant le principe de non-discrimination.

Deux étudiantes portant le voile ont rapporté au Défenseur des droits avoir été les seules obligées à découvrir leurs oreilles pendant toute la durée de leurs épreuves. Si tout étudiant peut être tenu de découvrir ses oreilles afin de vérifier l'absence d'appareil auditif de communication lors des examens, le Défenseur des droits constate que, dans les faits, seules les étudiantes voilées ont ici été visées (et non les étudiants portant également un bonnet, une écharpe autour du cou, une capuche ou ayant des cheveux longs recouvrant leurs oreilles)¹⁴⁶.

Cette situation stigmatisante pouvant être constitutive d'une discrimination en raison de la religion, le Défenseur des droits a invité l'université concernée à prendre toutes les mesures nécessaires afin que les contrôles soient appliqués de manière égale et dans des conditions respectueuses des étudiants. La charte des examens de l'université en cause a par la suite été modifiée pour supprimer toute mention relative à l'obligation de composer visage et oreille découverts. Il peut en effet être prévu que tous les foulards et autres accessoires dissimulant les oreilles feront l'objet d'un contrôle avant l'entrée dans la salle d'examen ; ce moyen paraît moins contraignant pour atteindre l'objectif légitime de lutte contre la fraude.

Dans les cas où l'étudiant ou l'élève concerné refuserait de découvrir ses oreilles pendant toute l'épreuve, le Défenseur des droits a pu rappeler qu'une fraude pouvait alors être suspectée, mais que la participation du candidat à l'épreuve ne pouvait pas être interrompue. Tout surveillant ou enseignant privant le candidat de la possibilité de poursuivre son épreuve et de disposer d'une copie pouvant être corrigée et notée porte atteinte à son droit à l'éducation. En cas de refus, il revient en effet au surveillant responsable de la salle de laisser la candidate composer, mais de dresser un procès-verbal contresigné par le ou les autres surveillants et par l'auteur des faits. À partir de ce procès-verbal, il revient par la suite au jury d'examen d'apprécier l'opportunité de prendre en compte ou non la note obtenue par l'élève à l'épreuve concernée et d'engager une procédure disciplinaire.

Le Défenseur des droits encourage les responsables de centres d'examen à privilégier le dialogue pour dissiper toute tension et incompréhension, conformément à la lettre de la circulaire du 9 novembre 2022 relative au plan laïcité dans les écoles et les établissements scolaires. Même si un échange approfondi n'est pas toujours possible lors des épreuves, il apparaît *a minima* envisageable de prendre quelques instants pour rappeler aux candidats concernés les règles applicables, leur expliquer la raison de cette demande et les informer clairement des conséquences d'un éventuel refus¹⁴⁷.

d) Photographies sur la carte d'étudiant : aucune obligation de poser « tête nue »

« Lorsque je me suis inscrite à l'université, le service administratif m'a réclamé une photo (pour la carte étudiante). J'ai alors envoyé une photo, avec mon foulard. Ils m'ont demandé de renvoyer une photo sans mon foulard. À la suite du refus, j'ai pris connaissance du règlement intérieur de l'université et je me suis aperçue qu'il y avait un article selon lequel la photo de la carte étudiante devait répondre aux mêmes normes que la carte d'identité. »

Formulaire de saisine du Défenseur des droits,
14 avril 2022

Le Défenseur des droits a eu à connaître de situations où certains établissements d'enseignement supérieur exigent de fournir une photographie « tête nue » pour pouvoir obtenir la carte d'étudiant.

Au cours de ses instructions, le Défenseur des droits rappelle que la jurisprudence limite le droit d'exiger des photographies « tête nue » aux titres expressément prévus par un texte de valeur législative ou réglementaire (comme c'est le cas pour les documents d'identité et de voyage français, notamment les cartes nationales d'identité et les passeports, ainsi que les permis de conduire, la carte vitale et les titres de séjour pour étrangers)¹⁴⁸.

Or aucun texte d'une telle nature n'exige des étudiants de figurer « tête nue » sur leur carte. En effet, l'article D. 612-5 du code de l'éducation indique uniquement qu'« est délivrée à tout étudiant régulièrement inscrit une carte d'étudiant. Cette carte donne accès aux enceintes et locaux de l'établissement. Elle doit être présentée aux autorités de l'établissement ou aux agents qu'elles désignent chaque fois que ceux-ci le demandent ».

Les établissements qui imposent cette exigence invoquent généralement la nécessité de pouvoir identifier rapidement les étudiants inscrits. Toutefois, ces derniers sont libres de porter un signe religieux (voile, turban sikh, etc.) à l'université et de le conserver lors d'un éventuel contrôle de leur carte. Il apparaît donc plus cohérent et pratique que la photographie de la carte d'étudiant les représente tels qu'ils se présentent habituellement, y compris avec leur signe religieux.

Cette observation tend par conséquent à relativiser l'efficacité, la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure, laquelle serait donc constitutive d'une discrimination indirecte : d'apparence neutre, l'interdiction du port de tout couvre-chef sur les photographies des cartes d'étudiant est susceptible d'avoir un effet discriminatoire sur les étudiants en portant un pour des motifs tirés de leurs convictions religieuses.

Ce même raisonnement a été appliqué par le Défenseur des droits au sujet des cartes

de transport¹⁴⁹ et pourrait l'être pour d'autres types de documents (par exemple, les cartes de presse).

5. LES FORMATIONS PROFESSIONNELLES

a) Aucun fondement légal ne justifie une obligation de neutralité pour les adultes suivant une formation professionnelle dans une structure privée

Dans le cadre des réclamations qu'il traite, le Défenseur des droits rappelle de manière constante que les restrictions à la liberté religieuse ne peuvent découler que de la loi ou répondre à des exigences strictes de justification (motifs impérieux tirés par exemple du respect de l'ordre public) et de proportionnalité.

Pour justifier l'application d'un principe de neutralité interdisant le port de signes religieux à ceux qui suivent une formation professionnelle dans leurs locaux¹⁵⁰ (ou dans le cadre de stages et sorties pédagogiques¹⁵¹), les établissements invoquent généralement, de manière abusive, deux bases légales : soit la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 interdisant aux élèves de l'enseignement public le port de signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse, soit l'article L. 1321-2-1 du code du travail, issu de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016, qui permet à un employeur du secteur privé d'introduire une clause de neutralité dans le règlement intérieur de son entreprise.

Or, la loi du 15 mars 2004 ne s'applique qu'aux élèves des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire, et non aux adultes suivant une formation professionnelle dans une structure privée. Dans le même sens, l'article L. 1321-2-1 du code du travail ne vise que les salariés du secteur privé dans leur relation avec leur employeur ; le règlement intérieur prévu à l'article L. 6352-3 du code du travail pour les organismes de formation est ainsi parfaitement distinct et indépendant de celui de l'article L. 1321-2-1, applicable aux salariés et autorisant l'incorporation d'une clause de neutralité¹⁵².

Aucune base légale ne permet donc d'imposer le respect du principe de neutralité à ceux qui suivent une formation professionnelle dans un établissement privé.

Dès lors, ces personnes sont libres de faire état de leurs croyances religieuses, sous réserve toutefois de ne pas perturber le déroulement des activités d'enseignement, notamment par un comportement revêtant un caractère prosélyte ou provocateur, qu'il convient de démontrer au cas par cas. Seul un comportement concret, de nature à troubler le déroulement de la formation ou à perturber le fonctionnement de l'établissement, pourrait justifier une restriction.

Le travail réalisé par le Défenseur des droits est donc marqué par la recherche d'une justification circonstanciée, que les établissements n'ont jamais su démontrer. Ces derniers ont donc, pour la plupart, à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, modifié leurs règlements intérieurs¹⁵³.

b) Le cas spécifique des formations professionnelles organisées dans des établissements scolaires publics

Le Défenseur des droits a été à plusieurs reprises saisi de réclamations portées par des stagiaires du groupement d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA), ayant été invitées à retirer leur voile lors de leur formation se déroulant dans des établissements scolaires publics. À la suite de la jurisprudence du Conseil d'État en date du 28 juillet 2017, le Défenseur des droits n'a plus conclu à l'existence d'une discrimination¹⁵⁴.

Dans cette décision relative aux élèves des instituts de formation paramédicaux, le Conseil d'État a en effet considéré que, ces instituts étant des établissements d'enseignement supérieur, leurs élèves sont, dans les locaux de ces instituts, « *libres de faire état de leurs croyances religieuses, y compris par le port de vêtement ou de signes manifestant leur appartenance à une religion* » sauf, précise-t-il, « *lorsqu'ils suivent un enseignement dispensé dans un lycée public* »¹⁵⁵.

L'interdiction du port de signes manifestant ostensiblement l'appartenance à une religion

semblerait donc pouvoir se justifier pour les stagiaires de GRETA faisant leur formation dans un lycée public, sans qu'il soit précisé, comme avaient pu le faire certains juges du fond, que cette interdiction se limite « *aux seuls cas où les formations dispensées par le GRETA se déroulent dans les locaux publics aux mêmes heures que les formations initiales dispensées aux élèves du second degré* ». La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 semble donc s'appliquer de manière extensive, non plus aux élèves des lycées publics mais, comme le précise le résumé de la décision établi par le Conseil d'État lui-même, dans les lycées publics.

À la suite de cette décision, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au règlement intérieur d'un établissement privé de formation professionnelle dispensant ses enseignements dans un établissement scolaire privé catholique et interdisant aux étudiants de porter des signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse¹⁵⁷. Le Défenseur des droits a alors précisé que l'établissement ne pouvait se prévaloir de la jurisprudence du Conseil d'État, laquelle concerne un lycée public. Au surplus, les cours suivis par la réclamante n'avaient lieu que le week-end, ce qui limitait considérablement les situations où les élèves mineurs et les étudiants adultes en formation étaient amenés à se côtoyer.

Le règlement intérieur faisait par ailleurs la distinction entre les étudiants dits « *laïcs* », pour lesquels il était interdit de porter des signes religieux ostensibles, et les étudiants dits « *religieux* » ainsi que les ministres du culte, qui le pouvaient. Le Défenseur des droits a considéré que, face à la volonté et la nécessité de se former, les étudiants dits « *laïcs* » et les étudiants religieux et autres ministres du culte se trouvaient dans des situations comparables ; le règlement intérieur de l'institut caractérisait donc une discrimination fondée sur la religion, à laquelle l'institut a par la suite remédié en supprimant de son règlement intérieur l'interdiction du port de signes religieux.



II· TRAVAILLER

Les personnes de confession musulmane étant aujourd'hui davantage en âge de travailler et donc moins nombreuses à être retraitées, elles sont relativement plus souvent en emploi (61 % d'entre elles contre 53 % des personnes chrétiennes ou 56 % de celles sans religion). Toutefois, il ressort de l'enquête Accès aux droits (2024) que leur taux de chômage (17 %) est nettement plus élevé que celui des autres groupes (6 % et 10 %).

Ce contraste témoigne d'une insertion professionnelle plus difficile, qui ne peut s'expliquer uniquement par le facteur d'âge. Il peut renvoyer à d'autres causes combinées : en raison de leur origine sociale, de leur sortie plus précoce du système scolaire, et de l'effet conjugué d'un plafond de verre, les personnes de confession musulmane occupent moins souvent, en 2024, des professions qualifiées (12 % de cadre et 22 % de professions intermédiaires) et sont plus souvent employées (36 %) ou ouvrières (30 %), professions exposées à une forte rotation de main-d'œuvre. Lorsqu'elles occupent un emploi, c'est d'ailleurs plus souvent que les autres dans le secteur privé, sur un poste d'une durée limitée (CDD, contrat saisonnier, contrat d'intérim, etc.) : ces contrats précaires valent pour 27 % de salariés

de confession musulmane contre 13 % parmi ceux de confession chrétienne ou 16 % de ceux sans religion.

Pris ensemble, ces indicateurs révèlent une plus grande fragilité professionnelle pour les personnes de confession musulmane : le cumul d'un chômage plus élevé, d'une précarité contractuelle et d'une moindre qualification contribue à renforcer leur vulnérabilité socio-économique et invite, au-delà des variables objectives (âge, niveau scolaire), à interroger le rôle des discriminations dans la production et la reproduction de ces inégalités.

Ces résultats sont à mettre en parallèle des travaux d'Olivier Esteves, Alice Picard et Julien Talpin, qui ont montré une forte propension de personnes de confession musulmane diplômées de l'enseignement supérieur à quitter la France pour s'installer et travailler à l'étranger en raison des discriminations vécues sur le marché du travail et de la stigmatisation de l'islam diffusée « par en haut », par les responsables politiques et les prescripteurs d'opinions¹⁵⁸.

Selon l'enquête Accès aux droits (2024), si 12 % de la population déclare, au cours des cinq dernières années, avoir été discriminée à l'occasion de la recherche d'un emploi, elles sont trois fois plus nombreuses à le

TABLEAU 10
SITUATION FACE À L'EMPLOI SELON LA RELIGION DÉCLARÉE OU IMPUTÉE (EN %)

	Chrétienne	Musulmane	Autre	Aucune	Ensemble
Situation sur le marché du travail					
En emploi	53	61	60	56	55
Au chômage	6	17	11	10	9
Inactif	41	23	29	33	36
Parmi les personnes en emploi...					
Secteur d'emploi					
Secteur privé	60	66	59	57	60
Secteur public	26	25	24	27	26
Travailleur indépendant	14	8	16	16	14
Type de contrat					
Sans limite de durée	87	73	82	82	84
A durée limitée (CDD, intérim, etc.)	13	27	18	18	16
Catégorie socioprofessionnelle					
Agriculteurs, artisans, commerçants	2	0	2	2	1
Cadres	19	12	22	23	20
Professions intermédiaires	29	22	24	31	29
Employés	30	36	17	25	29
Ouvriers	20	30	35	19	22

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine (N = 5 030).
Lecture : parmi les personnes chrétiennes ou considérées comme telles, 53 % occupent un emploi.
Source : enquête Accès aux droits 2024.

déclarer parmi les personnes musulmanes ou considérées comme telles (32 % d'entre elles) que parmi celles de confession chrétienne (9 %) ou sans religion (10 %).

Bien que l'écart soit moins marqué en ce qui concerne les discriminations qui interviennent dans le déroulement de la carrière, les personnes de confession musulmane sont toutefois 28 % à déclarer avoir été discriminées à cette occasion au cours des cinq dernières années contre 15 % des personnes de confession chrétienne ou 20 % de celles sans religion.

Le fait d'être une femme augmente par ailleurs plus fortement le risque d'avoir été discriminé : les femmes musulmanes (34 %) déclarent ainsi plus souvent que les hommes musulmans (24 %) avoir été discriminées dans le déroulement de la carrière.

A. LE RAPPEL DES PRINCIPES : LA DISTINCTION ENTRE EMPLOI PUBLIC ET EMPLOI PRIVÉ

L'alinéa 5 du préambule de la Constitution de 1946 rappelle que « [n]ul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ». Cela signifie que, dans l'entreprise privée comme dans le secteur public, aucun salarié ou agent public ne peut être écarté du recrutement ou, dans sa relation de travail, subir des sanctions, en raison de ses convictions religieuses.

Toutefois, dans la sphère professionnelle, l'expression des croyances religieuses peut faire l'objet d'un encadrement. Son régime juridique diffère alors selon que la personne travaille dans le secteur public ou dans le secteur privé.

1. DANS LE SECTEUR PUBLIC : UNE STRICTE OBLIGATION DE NEUTRALITÉ

Dans le secteur public, comme il a déjà été vu avec l'exemple des enseignants, existe une stricte obligation de neutralité des agents publics¹⁵⁹ – confirmée par la CEDH¹⁶⁰ et bénéficiant de la marge nationale d'appréciation des États par la CJUE¹⁶¹ –, quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels, vacataires, stagiaires, apprentis, volontaires du service civique, etc.) et qu'ils soient ou non en contact avec les usagers du service public¹⁶². Cette obligation implique qu'ils s'abstiennent de manifester leurs opinions religieuses, sous quelque forme que ce soit (art. L. 121-2 du code général de la fonction publique), même par un signe discret (par exemple, une petite croix en pendentif).

Par conséquent, un agent peut être sanctionné sur le plan disciplinaire pour avoir utilisé son adresse mail professionnelle à des fins personnelles d'échanges entrepris en sa qualité de membre d'une association culturelle¹⁶³ ; pour avoir distribué à des usagers d'un service public des documents à caractère religieux à l'occasion de son service¹⁶⁴ ; pour avoir fait preuve de prosélytisme auprès des usagers et de ses collègues¹⁶⁵ ; pour avoir persisté, malgré plusieurs rappels à la règle, à porter des signes manifestant ostensiblement son appartenance religieuse¹⁶⁶, etc.

L'obligation de neutralité des agents poursuit une double finalité, qui explique sa rigueur. Il est souvent avancé que cette obligation, qui permet *a priori* de garantir l'impartialité des agents vis-à-vis des usagers des services publics, a pour objectif premier d'assurer une égalité de traitement entre les usagers¹⁶⁷. Cette justification, quoique centrale, ne peut à elle seule suffire. D'une part, l'apparence de neutralité n'est pas toujours la garantie d'un traitement égalitaire¹⁶⁸. D'autre part, si l'obligation de neutralité trouvait son fondement dans le seul principe d'égalité des usagers devant le service public, alors seuls les agents en contact avec le public devraient être soumis à cette exigence, ce qui n'est pas le cas.

Cette justification première doit donc être complétée par une autre qui, quant à elle, réside dans la garantie à apporter à l'autonomie du service public vis-à-vis des convictions religieuses de ses agents¹⁶⁹. Le fonctionnement du service public ne saurait en effet être tributaire des convictions personnelles de ses nombreux agents ; il risquerait sinon d'être rapidement paralysé. Par ailleurs, si un agent manifestait son appartenance religieuse dans l'exercice de ses missions, il pourrait en résulter un risque de prosélytisme ; le service public deviendrait alors l'instrument de diffusion de croyances religieuses ou le support conférant une légitimité à celles-ci. Or le service public poursuit un objectif d'intérêt général, devant demeurer distinct de toute religion.

Le manquement à l'obligation de neutralité

Face à un manquement à l'obligation de neutralité, l'administration doit apporter une « *réponse graduée* »¹⁷⁰. Le dialogue avec l'agent constitue de ce point de vue la première étape de la réaction, qui visera à rappeler le cadre juridique et à s'assurer qu'il a bien été compris. En cas de réitération du comportement fautif, le supérieur peut alors mettre en garde l'agent par écrit afin de l'informer des sanctions qu'il encourt. Ce n'est que lorsque l'agent persiste dans son comportement que la procédure disciplinaire doit être envisagée. La sanction prononcée devra alors être proportionnée à la faute, en tenant compte de plusieurs facteurs (persistance du refus de l'agent de se soumettre à l'obligation de neutralité, degré d'ostensibilité voire d'ostentation du signe religieux, contact ou non avec les usagers du service public, etc.)¹⁷¹.

Dans une affaire relative à une discrimination fondée sur la religion, le Défenseur des droits a rappelé que tout manquement à l'obligation de neutralité imputé à un agent doit être établi sur la base d'éléments objectifs, et non sur des considérations discriminatoires. Est ainsi discriminatoire le refus de proposer un

nouveau contrat à une agente contractuelle (second de cuisine au sein d'un lycée) en raison d'accusations de prosélytisme portées à son encontre, alors qu'aucun témoignage, ni compte-rendu d'incident ne viennent les corroborer. Le Défenseur des droits considère ainsi que le conseil régional n'a pas pris les mesures pour procéder à une enquête qui permette de justifier que le manquement à l'obligation de neutralité allégué par le chef d'établissement était fondé sur des faits objectifs étrangers à toute discrimination, et non de simples rumeurs malveillantes¹⁷².

2. DANS LE SECTEUR PRIVÉ : LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

À la différence du secteur public, aucune obligation de neutralité n'existe pour les entreprises privées et associations. Pour les salariés de droit privé et bénévoles, le principe demeure celui du respect de la liberté de manifester ses convictions religieuses, notamment par le port d'un signe religieux, sans que l'employeur ni les salariés puissent en faire le reproche.

« Je suis salarié au sein d'une entreprise située à Strasbourg, je suis de confession juive donc je porte la kippa et je la retire avant de rentrer à l'atelier car cela dérange mon collègue de travail. »

Témoignage reçu le 28 mai 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Font exception à ce principe de liberté, d'une part, les entreprises dotées d'un règlement intérieur ayant inséré une clause de neutralité, dont la rédaction et les justifications doivent toutefois respecter certaines conditions que le Défenseur des droits a précisées¹⁷³ ; d'autre part, les entités chargées d'une mission de service public¹⁷⁴. Consacrée par la jurisprudence¹⁷⁵, cette règle a été confirmée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dont l'article 1^{er} soumet à l'exigence de neutralité les personnes qui *« participent à l'exécution du service public »* et *« sur lesquelles l'organisme exerce une*

autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction ».

Parce que l'extension considérable de l'externalisation de l'action publique (à des entreprises qui gèrent les services publics de l'eau, du chauffage urbain, des transports publics, de la restauration collective, etc.) n'est pas sans incidence sur l'ampleur du périmètre d'application du principe de neutralité à des personnes privées, le Défenseur des droits tient à rappeler qu'en dehors des cas spécifiquement prévus par un texte de loi¹⁷⁶, des critères ont été énoncés par le Conseil d'État pour qualifier une *« mission de service public »*¹⁷⁷.

En premier lieu, relèvent d'une mission de service public les activités d'intérêt général assurées sous le contrôle de l'administration par des personnes privées dotées à cette fin de prérogatives de puissance publique (capacité d'adopter certains actes réglementaires, de prononcer des sanctions, d'instituer des redevances, d'exercer des droits de préemption, etc.).

En second lieu, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, un organisme de droit privé est chargé d'une mission de service public lorsque l'intérêt général de son activité est avéré et que la personne publique est fortement impliquée, d'une part, dans les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de cet organisme, d'autre part, dans la fixation d'obligations spécifiques et la conduite d'un contrôle des objectifs assignés. Dit autrement, la mission de service public peut être identifiée en se posant les questions suivantes : l'activité exercée vise-t-elle à satisfaire un intérêt général ? La personne publique exerce-t-elle un fort degré de contrôle sur l'activité, ou d'*« implication »* dans sa conduite ? Des objectifs précis sont-ils assignés à l'association/entreprise ? L'administration dispose-t-elle de moyens pour vérifier que ces objectifs sont atteints ? Etc. L'identification d'une mission d'intérêt général comme la soumission à certaines obligations spécifiques dont le respect est vérifié par l'administration ne suffisent donc pas à caractériser l'existence d'un service public.

Encore faut-il pouvoir constater que la personne publique « assume »¹⁷⁸ cette activité, c'est-à-dire dispose, grâce aux pouvoirs de contrôle qui sont les siens, sur celle-ci, des moyens de définir les objectifs poursuivis, de préciser le contenu des prestations offertes, de vérifier la façon dont l'organisme privé assume la satisfaction des besoins ainsi identifiés, et d'adapter l'activité en conséquence.

Par conséquent, le fait qu'une association bénéficie d'un agrément délivré par les pouvoirs publics ne permet pas à lui seul de conclure qu'elle exerce une mission de service public. Dans le même sens, le critère de la subvention publique ne constitue qu'un élément du faisceau d'indices qu'il faut examiner pour savoir si l'organisme s'est vu confier l'exercice d'une mission de service public. Ainsi, alors qu'elles bénéficient d'un financement public, toutes les associations à but non lucratif d'offre de services et de gestion d'établissements dans le domaine médico-social (instituts médico-éducatifs, foyers de jeunes travailleurs, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements et services d'accompagnement par le travail [ESAT], établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes [EHPAD], etc.) exercent non pas une mission de service public, mais des « *missions d'intérêt général et d'utilité sociale* » (art. L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles)¹⁷⁹.

L'appréciation de ces indices ne relève pas d'une science exacte, mais si très peu de critères sont remplis, alors aucune obligation de neutralité ne s'impose aux bénévoles et/ou salariés de l'organisme concerné (sauf si son règlement intérieur le prévoit explicitement¹⁸⁰).

En application de ces critères, le Défenseur des droits a ainsi pu considérer que le devoir de neutralité s'imposait à une auto-entrepreneure à qui une commune avait confié l'animation d'un atelier de découverte de la philosophie au sein d'une médiathèque municipale. En l'espèce, la municipalité avait expressément manifesté l'intention de confier à la réclamante l'exécution d'une mission de service public en exerçant un pouvoir de direction et de contrôle sur les conditions

d'organisation de l'atelier en cause. La situation ne permettait donc pas de conclure à une discrimination envers la réclamante.

L'institution a également considéré que le principe de neutralité s'imposait à la bénévole d'une association, laquelle avait été labellisée par l'État pour assurer l'accueil et l'accompagnement du public au sein d'un espace France Services et bénéficiait à ce titre d'une subvention publique pour son fonctionnement. Le Défenseur des droits a par ailleurs noté que la labellisation était subordonnée au respect de la charte nationale d'engagement des structures France Services, qui impose notamment un socle minimal de services, des horaires d'ouverture, des exigences en matière de formation des agents polyvalents, des critères d'équipement et d'aménagement des espaces et un compte-rendu des activités par structure. Il lui a donc semblé qu'en assurant un pouvoir de direction et de contrôle tout au long du cycle de création et de fonctionnement des espaces France Services, l'État avait entendu confier aux gestionnaires de ces structures une mission de service public. Dès lors, la décision d'interdire le port de signes religieux aux participants de la réunion du comité de pilotage France Services, même aux bénévoles de l'association, n'apparaissait pas de nature à constituer une discrimination à l'égard de la réclamante.

Le Défenseur des droits a également été saisi par la salariée d'une association qui, en raison de son port du voile, avait été licenciée. L'association justifiait ce licenciement par son règlement intérieur, mais également par la délégation de service public dont elle bénéficiait pour gérer un accueil de loisirs au sein d'une commune. Le Défenseur des droits a opéré un rappel à la loi auprès de l'association¹⁸¹ : une association qui agit sur délégation de service public pour certaines de ses missions, dont la gestion d'un centre de loisirs pour la commune, est en effet autorisée à imposer le respect du principe de neutralité de l'État et de ses agents à l'égard de ses salariés intervenant dans ce cadre. Par conséquent, il aurait fallu préciser à la salariée, dès son premier entretien d'embauche, que les fonctions d'animatrice au sein du centre

de loisirs relevaient d'une délégation de service public et qu'à ce titre, elle ne pouvait pas porter son foulard. Il n'était alors pas utile de convoquer l'argument de la clause de neutralité. La mise en place d'une telle clause n'est nécessaire que si l'association souhaite étendre l'obligation de neutralité à ses salariés dont les fonctions ne relèvent pas d'une délégation de service public. Certaines conditions tenant à la formulation de la clause et à la justification de sa mise en place doivent néanmoins être respectées¹⁸².

Enfin, un maire avait refusé à une femme portant le voile la tenue d'un chalet sur le marché de Noël communal, estimant qu'elle était soumise à une obligation de neutralité car cette manifestation était organisée sur le domaine public et constituait un service public municipal d'animation locale et culturelle. Le Défenseur des droits a contesté cette interprétation : en l'absence notamment d'une activité d'intérêt général et de prérogatives de puissance publique mises à disposition de ces personnes, le marché de Noël ne constitue pas une mission de service public. Par ailleurs, le fait que ce marché se déroule sur le domaine public est sans effet sur cette qualification. Par conséquent, les principes de neutralité et de laïcité ne peuvent pas s'appliquer aux commerçants bénéficiant d'une autorisation d'occuper un chalet, qui disposaient ainsi, comme tout usager, du droit de manifester leur conviction religieuse. La réclamante a donc fait l'objet d'une décision ayant entravé l'exercice de son activité économique susceptible d'être analysée comme une discrimination fondée sur son appartenance à une religion¹⁸³.

B. L'APPLICATION DES PRINCIPES DANS L'ACCÈS À L'EMPLOI ET DANS L'EMPLOI

1. L'ACCÈS À L'EMPLOI

Aucun salarié ou agent public ne peut être écarté d'un processus de recrutement en raison de ses convictions religieuses.

a) Des refus d'embauche parfois explicitement discriminatoires

Le Défenseur des droits s'était saisi d'office à la suite du signalement d'une agence Pôle Emploi à propos d'un recruteur refusant d'embaucher, « *afin d'éviter des tensions* », des personnes d'origine maghrébine dans sa société qu'il décrivait de « *confession juive affichée* ». L'institution a produit des observations en justice concluant à une discrimination, que les juges ont également constatée¹⁸⁴.

Dans le même sens, le Défenseur des droits a été saisi par une personne de confession juive, victime d'un refus d'embauche de la part d'un employeur également juif et pratiquant. Ce dernier justifiait sa décision par le fait qu'il refusait, pour des raisons religieuses, de faire travailler des salariés juifs le jour du shabbat. L'institution a produit des observations en justice estimant que ce comportement caractérisait à la fois une discrimination par subordination d'une offre d'emploi à une condition discriminatoire ainsi qu'un refus d'embauche fondé sur l'appartenance ou la non-appartenance réelle ou supposée à une religion déterminée¹⁸⁵. L'employeur a par la suite été condamné pour discrimination.

b) Des refus d'embauche discriminatoires à la suite de questions posées sur la religion du candidat lors de l'entretien d'embauche

Il ressort de l'enquête Accès aux droits (2024) que 52 % de la population active en âge de travailler déclare, en 2024, avoir été interrogée au cours des cinq dernières années sur des éléments relatifs à la sphère privée à l'occasion d'un entretien d'embauche, d'un concours administratif ou d'un entretien professionnel. Cette proportion a peu évolué depuis 2016, où

ils étaient 49 % à le déclarer, démontrant la persistance de ces pratiques au cours de la dernière décennie.

Plus précisément, 3 % de la population déclare avoir été interrogée sur sa religion (contre 2 % des enquêtés en 2016). C'est cinq fois plus souvent le cas des personnes qui se déclarent de confession musulmane ou être perçues comme telles (10 %) que de celles de confession chrétienne (2 %) ou ne se déclarant d'aucune religion (1 %). C'est plus souvent le cas des personnes perçues comme arabes, noires ou maghrébines (9 %) que des personnes perçues comme blanches exclusivement (1 %).

« Mon entretien pour un poste de vendeuse en prêt-à-porter s'est très mal déroulé. Les questions posées par la responsable portaient principalement sur mon nom de famille, mes origines, ma religion ainsi que celle de ma famille, et ma situation familiale. »

Témoignage reçu le 30 mai 2024, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Le Défenseur des droits entend rappeler que, lors d'un entretien d'embauche, il est interdit à l'employeur (privé comme public) de poser au candidat des questions à caractère religieux, qu'elles portent sur son rapport intime à la religion, ses pratiques religieuses, ou même celles de son entourage¹⁸⁶. Les questions et informations récoltées lors d'un processus d'embauche doivent en effet avoir un lien direct et nécessaire avec l'emploi (art. L. 1221-6 du code du travail).

En revanche, le candidat ne peut se prévaloir de ses convictions religieuses pour refuser de se soumettre à une mise en situation ou de répondre à un sujet posé lors d'un examen professionnel. La Halde avait ainsi été saisie par un candidat à un examen organisé par une préfecture qui, en raison de ses convictions religieuses, avait refusé de traiter un sujet sur l'alcoolisme. Le jury lui avait alors attribué une note éliminatoire. La Halde a conclu que le jury n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation ; par conséquent, la discrimination alléguée n'était pas caractérisée¹⁸⁷.

c) Des refus d'embauche discriminatoires fondés sur l'existence d'une clause de neutralité dans le règlement intérieur de l'entreprise

Né d'une volonté « de transcrire dans les entreprises la règle existant dans les administrations et les services publics »¹⁸⁸, l'article L. 1321-2-1 du code du travail, issu de la loi du 8 août 2016, permet aux entreprises d'intégrer dans leur règlement intérieur une clause de neutralité. La CJUE et la Cour de cassation ont posé les conditions encadrant la validité de ces clauses, que le Défenseur des droits a ensuite éclairées.

Le cadre juridique applicable

La CJUE relève que l'interdiction, dans un règlement intérieur, du port visible de tout signe politique, philosophique ou religieux sur le lieu de travail, ne constitue pas une discrimination directe fondée sur la religion. Il n'en est ainsi que si la clause de neutralité interdit uniquement le port de signes religieux ostentatoires¹⁸⁹.

Une interdiction de tous les signes, qu'ils soient religieux, philosophiques ou politiques, qui ne visent pas les seuls signes religieux ni, *a fortiori*, une religion en particulier, peut en revanche constituer une discrimination indirecte s'il est établi que l'obligation en apparence neutre qu'elle prévoit entraîne, en fait, un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données¹⁹⁰. La CJUE relève en ce sens que cette interdiction « touche, sur le plan statistique, presque exclusivement les travailleurs féminins qui portent le foulard en raison de leur foi musulmane, si bien que la Cour part de la prémisse selon laquelle cette règle est constitutive d'une différence de traitement indirectement fondée sur la religion »¹⁹¹.

La discrimination indirecte ne pourra alors être écartée que si elle est justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

En droit interne, en vertu de l'article L. 1321-2-1 du code du travail, deux objectifs peuvent

légitimer une restriction de l'expression religieuse des salariés : l'exercice d'autres droits et libertés ou les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise. La CJUE a quant à elle considéré que la poursuite par l'entreprise d'une politique de neutralité dans ses relations avec les clients constituait un objectif légitime¹⁹². L'interdiction du port de tout signe religieux sur le lieu de travail ne peut en ce cas être prévue que pour les salariés en contact avec la clientèle¹⁹³. En cas de refus du salarié de respecter la clause de neutralité, l'employeur doit rechercher s'il lui est possible de proposer un poste de travail n'impliquant pas de contact visuel avec ses clients, plutôt que de procéder à son licenciement, « *tout en tenant compte des contraintes inhérentes à l'entreprise et sans que celle-ci ait à subir une charge supplémentaire* »¹⁹⁴.

Le souhait d'un employeur de mener une politique de neutralité ne suffit pas ; il doit démontrer l'existence d'un « *besoin véritable* », c'est-à-dire apporter la preuve qu'en l'absence d'une telle mesure, compte tenu de la nature de ses activités et du contexte dans lequel elles s'inscrivent, il subirait des conséquences défavorables. La CJUE précise que la prévention des conflits sociaux au sein de l'entreprise peut correspondre à un besoin véritable de l'employeur, mais qu'il doit le démontrer¹⁹⁵. En ce cas, l'interdiction peut exceptionnellement s'étendre à tous les salariés et non uniquement à ceux en contact avec la clientèle.

En l'absence de clause de neutralité, l'interdiction faite à un salarié de manifester ses convictions religieuses constitue une discrimination directe qui ne pourra être écartée que si l'interdiction répond à une « *exigence professionnelle essentielle et déterminante* ». La CJUE a en ce sens précisé qu'une telle exigence ne pouvait résulter d'injonctions discriminatoires des clients (qui manifesteraient par exemple le souhait de ne plus voir leurs services assurés par une travailleuse portant un voile¹⁹⁶).

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation relative au refus d'embauche opposé à une candidate en raison du port du voile par une entreprise qui, pour

justifier de ce refus, ne se prévalait pas de l'existence d'une clause de neutralité, mais de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Après avoir rappelé que cette loi ne s'appliquait pas aux entreprises et que le profil de la réclamante correspondait davantage au poste que celui de la candidate retenue, l'institution a conclu à l'existence d'une discrimination directe intersectionnelle en lien avec ses convictions religieuses et son sexe¹⁹⁷.

Les précisions apportées par le Défenseur des droits

Dans sa décision n° 2025-039 du 14 mars 2025¹⁹⁸, le Défenseur des droits apporte une première précision : bien qu'existante, si la clause de neutralité n'est pas avancée au moment de la décision de refus d'embauche, la régularité de celle-ci doit s'examiner non pas au regard de la discrimination indirecte, mais de la discrimination directe puisque le refus d'engager la candidate est alors présumé motivé par son refus d'enlever son voile. En l'espèce, une candidate avait été refusée à un poste au motif que le port du voile n'était pas autorisé, sans plus d'explication, alors même que la candidate avait questionné l'existence d'une clause de neutralité au moment du processus de recrutement. En effet, la société ne s'était jamais prévalu de façon claire et précise de l'existence d'une politique de neutralité dans son règlement intérieur. Pour le Défenseur des droits, l'entreprise, en se contentant d'indiquer laconiquement que le « *port du foulard n'est pas accepté* », ne peut par la suite invoquer sa politique de neutralité pour justifier le refus d'embauche de la candidate. Par conséquent, seule une exigence professionnelle essentielle et déterminante, en raison de la nature de l'activité professionnelle ou des conditions de son exercice, pouvait permettre d'écarter la qualification de discrimination, ce qu'elle n'est pas parvenue à démontrer. Le Défenseur des droits a ainsi conclu à l'existence d'une discrimination directe intersectionnelle en lien avec ses convictions religieuses et son sexe. Tenant compte des recommandations de l'institution, la société a mis en place un certain nombre de mesures : sensibilisation, module de formation,

e-learning, visant à reconnaître et identifier les biais discriminatoires. Un guide et une charte de la diversité sont également en cours de rédaction afin d'aider les managers à recruter sans discriminer.

Si la clause de neutralité peut ainsi servir de base à un refus d'embauche, elle doit cependant être clairement énoncée au candidat lors des entretiens d'embauche et le règlement intérieur doit lui être communiqué dès le premier entretien.

Dans d'autres décisions où l'employeur s'était prévalu d'une clause de neutralité, le Défenseur des droits a entendu préciser que l'existence d'une telle clause ne signifie pas que toute discrimination en raison des convictions religieuses soit exclue¹⁹⁹. L'atteinte à la liberté religieuse imposant un niveau élevé de justification, la notion d'objectif légitime et le caractère approprié et nécessaire des moyens mis en œuvre doivent être interprétés de manière stricte, comme l'a rappelé la CJUE²⁰⁰. Le Défenseur des droits insiste donc sur le fait que le caractère concret et réel du « *besoin véritable* » invoqué par l'employeur pour justifier la clause de neutralité doit être démontré et qu'il ne saurait être hypothétique.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi d'une réclamation relative à la rupture de la période d'essai d'une salariée portant le voile, notifiée par un cabinet d'expertise comptable en raison d'une clause de neutralité interdisant le port de signes religieux aux seuls salariés en contact avec la clientèle²⁰¹. L'enquête du Défenseur des droits a permis de constater, à l'appui d'études sociologiques et statistiques, que la clause de neutralité en vigueur était de nature à entraîner des effets défavorables caractéristiques d'une discrimination indirecte à l'égard de la salariée en raison de sa religion. En dehors des statistiques de l'institution précédemment évoquées et tirées de l'enquête Accès aux droits (2024), d'autres données existent et peuvent être mobilisées par tout requérant en ce qu'elles constituent des éléments de présomption de l'existence d'une discrimination²⁰². Au-delà de la CJUE²⁰³, tant des opérations de *testing* menées auprès d'entreprises²⁰⁴, que des études de l'Ifop pour la Délégation interministérielle à la lutte contre

le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)²⁰⁵ et les baromètres annuels sur le fait religieux en entreprise de l'Institut Montaigne²⁰⁶, montrent que l'interdiction du port de signes religieux frappe, dans les faits, majoritairement les femmes musulmanes portant le voile.

La clause de neutralité étant dès lors susceptible de constituer une discrimination indirecte intersectionnelle, le Défenseur des droits s'est interrogé sur le point de savoir si le cabinet d'expertise comptable parvenait à démontrer, conformément au principe de l'aménagement de la charge de la preuve, que l'objectif qu'il poursuit au travers de cette clause repose sur un « *besoin véritable* » (le simple fait d'être en contact avec la clientèle n'est pas en soi une justification légitime). En l'espèce, le cabinet n'a pas précisé quelles seraient les conséquences défavorables auxquelles il s'exposerait s'il n'avait pas instauré une politique de neutralité. Il dit avoir introduit cette clause de neutralité pour « *maintenir un environnement de travail harmonieux et respectueux* » de manière à garantir « *un environnement de travail inclusif et équilibré pour tous les employés, indépendamment de leurs croyances personnelles* ». Il assure « *valoriser la diversité et l'inclusion* » et « *être fiers de [notre] équipe composée d'employés venant de multiples horizons culturels et religieux* ».

Le Défenseur des droits, après avoir relevé qu'il s'interrogeait sur la manière dont l'employeur avait connaissance de ces « *multiples horizons* » (il ne peut être exigé des salariés qu'ils révèlent leurs convictions religieuses), a rappelé qu'il ne s'agit pas d'une justification objective telle que définie par la loi et la jurisprudence nationale et européenne. De plus, ces arguments n'ont pas de lien avec l'objectif qu'il poursuit à l'égard de sa clientèle. Enfin, concernant la volonté de créer « *un cadre de travail respectueux et harmonieux* », le Défenseur des droits relève que la CJUE a jugé que la prévention des conflits sociaux pouvait correspondre à un besoin véritable de l'employeur, mais qu'il devait le démontrer : un tel besoin ne saurait être hypothétique. Or, l'entreprise ne démontre pas en quoi le port du voile par la réclamante – ou plutôt la vue

de ce voile par ses collègues – est de nature à porter atteinte à ce cadre de travail. Ainsi, le Défenseur des droits constate que le cabinet ne rapporte pas la preuve de l'existence d'un « *besoin véritable* », à l'égard de ses clients, d'interdire le port du voile et qu'il n'a, au demeurant, pas cherché de solution de reclassement. Le cabinet n'ayant pas réussi à renverser la présomption de discrimination indirecte, la clause de neutralité ne peut justifier la rupture de la période d'essai de la réclamante.

Dans cette même décision, le Défenseur des droits poursuit son analyse pour considérer qu'à partir du moment où la clause de neutralité ne répond pas aux exigences et ne peut dès lors justifier la rupture de la période d'essai, celle-ci doit être écartée et la rupture de la période d'essai doit alors être considérée comme fondée sur le refus de la voir porter le foulard. Initialement tenu sur le terrain de la discrimination indirecte en présence d'une clause de neutralité, le raisonnement doit, lorsque cette clause ne peut justifier le traitement défavorable, être mené sous l'angle de la discrimination directe. Seule la preuve d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante afférente au poste pour lequel la réclamante a été initialement recrutée peut dès lors justifier un tel traitement et renverser la présomption de discrimination directe. Or l'employeur ne parvient pas à en apporter la preuve. La salariée a donc subi une différence de traitement fondée sur ses convictions religieuses et son sexe caractéristique d'une discrimination directe intersectionnelle, de sorte que la rupture de sa période d'essai est nulle.

Dans une autre décision, le Défenseur des droits a encore apporté des précisions sur les justifications pouvant être apportées par l'employeur ayant prévu dans son règlement intérieur une clause de neutralité s'appliquant à tous ses salariés (et non pas seulement aux salariés en contact avec la clientèle)²⁰⁷. La société en cause justifiait cette interdiction, pour les salariés en contact avec la clientèle, au nom de son image de marque et, pour les autres salariés, au nom de ce qu'elle nommait le « *vivre ensemble* ».

Or, d'une part, l'employeur ne parvient pas à rapporter la preuve de son besoin véritable, au nom de son image de marque, d'interdire à l'égard de la réclamante le port du voile. D'autre part, concernant l'argument du « *vivre ensemble* », la société avance que le port du voile constitue, en tant que tel, un risque de voir apparaître des « *clans* », des discussions passionnées, voire violentes, et des suspicions de favoritisme, sans plus de précisions. Le Défenseur des droits signale sur ce point que la notion de « *vivre ensemble* », telle que consacrée par la CEDH concernant l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public (burqa)²⁰⁸, ne peut pas être transposable dans les entreprises de droit privé, ni par ailleurs s'agissant du voile. D'ailleurs, dans certaines d'entre elles, le Défenseur des droits observe que le port du foulard peut être envisagé par ses dirigeants comme un moyen de parvenir à son objet social – si celui-ci est tourné vers la diversité – et vers un objectif commercial – s'il est jugé par l'employeur opportun en termes de rapport avec sa clientèle. Dès lors, si la visibilité d'un foulard au sein d'une entreprise était en tant que telle susceptible de porter atteinte à la communauté de travail engendrant des dysfonctionnements de nature à bloquer une société, les sociétés choisissant d'accepter le port du foulard n'afficheraient aucune cohésion et unité de la collectivité de travail. Par conséquent, le Défenseur des droits constate l'existence d'une discrimination à l'égard de la réclamante licenciée en raison du port de son voile.

Il ressort de l'ensemble de ces décisions que la présence d'une clause de neutralité dans le règlement intérieur n'exclut pas l'existence d'une discrimination. Au regard de l'ampleur des conséquences qu'elles emportent sur l'insertion professionnelle, en particulier des femmes musulmanes portant le voile, le Défenseur des droits invite les employeurs à ne pas adopter trop rapidement des clauses de neutralité – au demeurant facultatives, la liberté religieuse devant rester le principe – et à s'interroger de manière rigoureuse sur leur nécessité. Le « *besoin véritable* » de cette clause, que l'employeur doit démontrer, devrait ainsi être défini dès qu'il envisage la

mise en place d'une telle clause²⁰⁹. Plusieurs interrogations peuvent l'y aider : l'entreprise a-t-elle connu des tensions en raison du port de signes religieux par ses salariés ? Dans l'affirmative, à quelle fréquence se sont présentés les problèmes ? Venant de combien de salariés et/ou clients ? Si l'employeur parvient à démontrer que la prévention des conflits sociaux et/ou sa volonté de poursuivre une politique de neutralité à l'égard de ses clients correspondent à un « *besoin véritable* », encore faut-il que la mesure prise permette d'assurer l'objectif poursuivi et que l'interdiction se limite au strict nécessaire : une autre mesure n'était-elle pas possible ? N'était-il pas envisageable de privilégier la voie amiable par le dialogue et/ou la médiation ? Une telle interdiction n'est-elle pas de nature à raviver les tensions ? *Etc.*

Le Défenseur des droits rappelle enfin que le règlement intérieur devant être transmis à l'inspection du travail, celle-ci a un rôle à jouer dans le contrôle de la formulation de ces clauses de neutralité et leur justification. L'inspection du travail peut en effet contrôler le règlement intérieur et exiger le retrait ou la modification des clauses qu'elle juge contraires aux dispositions du code du travail.

d) Des refus d'embauche discriminatoires reposant sur la crainte d'un risque de radicalisation non avéré

Un refus d'embauche ne peut reposer sur une simple suspicion de radicalisation. En l'absence de faits matériels probants, l'employeur encourt le risque de commettre une discrimination fondée sur la religion.

La prise en compte d'une note blanche

Le Défenseur des droits a été saisi par un réclamant, surveillant pénitentiaire ayant réussi un concours devant le conduire à rejoindre une autre direction, laquelle a refusé sa nomination²¹⁰. Le réclamant rappelait que, dans son poste précédent, il avait été victime de harcèlement discriminatoire en raison de son port de la barbe et de la possession d'un coran et de deux livres sur l'islam dans son casier.

Le réclamant estimait ainsi que le refus de nomination était directement lié à cette situation et que, par conséquent, il était discriminatoire.

L'enquête menée par le Défenseur des droits a permis de révéler que la décision litigieuse était fondée sur une « note blanche », elle-même fondée sur des actes reprochés en rapport avec la religion de l'intéressé. Or, le Défenseur des droits rappelle que, conformément à la jurisprudence administrative²¹¹, la seule « note blanche » ne peut être regardée comme suffisante pour considérer que le réclamant aurait commis les actes de prosélytisme qui lui sont reprochés. Elle n'a en l'espèce été corroborée par aucun rapport d'enquête, et aucun signalement ou sanction disciplinaire dont l'intéressé aurait fait l'objet. C'est ainsi que le tribunal administratif a annulé la décision de refus de nomination, en considérant notamment que l'enquête interne réalisée par une autre direction avait conclu « *à l'absence de preuve de radicalisation ou de dangerosité* » du réclamant²¹². En conséquence, en l'absence de preuve de la matérialité des faits reprochés au réclamant, ce dernier doit être regardé comme étant victime d'une discrimination en raison de sa religion.

La prise en compte d'une marque corporelle (tabaâ)

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à un refus d'un préfet d'agréer la candidature à un emploi de policier adjoint opposé à un candidat en raison d'une marque sur son front (dermatose dévotionnelle appelée « *tabaâ* »), conséquence de sa pratique assidue de la prière musulmane. L'administration a considéré, d'une part, que la présence de cette marque sur une personne aussi jeune révélait un possible risque de repli identitaire. Elle a estimé, d'autre part, que la *tabaâ* du candidat était incompatible avec ses obligations futures de neutralité et de laïcité.

À l'encontre des arguments avancés au soutien de ce refus, le Défenseur des droits a rappelé, d'une part, que la circonstance tenant à la pratique assidue de la prière musulmane ne permettait pas, à elle seule, de

faire craindre un risque de radicalisation et, d'autre part, que la seule présence de la tabâa sur son front lors de l'entretien ne suffisait pas à établir qu'il ne respecterait pas, une fois en poste, ses obligations de neutralité et de laïcité (le réclamant ayant indiqué être disposé à la dissimuler à l'aide de maquillage). Cette situation peut dans une certaine mesure être rapprochée de la décision du Conseil d'État qui a estimé qu'il ne peut être fait obstacle à ce qu'une personne ayant la qualité de ministre d'un culte puisse être élue aux fonctions de président d'université. Ce n'est en effet qu'une fois en poste que celle-ci sera « *alors tenue, eu égard à la neutralité des services publics qui découle également du principe de laïcité, à ne pas manifester ses opinions religieuses dans l'exercice de ses fonctions ainsi qu'à un devoir de réserve en dehors de l'exercice de ces fonctions* »²¹³.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à un candidat à un emploi public, lors d'un entretien de recrutement, le port d'un signe religieux. En présence d'un tel signe, il semble en revanche nécessaire d'échanger avec lui sur les obligations de neutralité incombant à l'agent public et sur ce qu'il envisage de faire pour respecter l'obligation de neutralité et le principe de laïcité dans l'hypothèse où il serait recruté.

Or, en l'espèce, l'administration n'a pas produit d'élément permettant d'établir que le comportement de l'intéressé traduisait une incapacité individuelle à remplir les fonctions postulées dans le respect du principe de neutralité. Le candidat évincé expliquait d'ailleurs que, dans le cas où la marque sur son front aurait été jugée incompatible avec les obligations de neutralité et de laïcité, il aurait été disposé à la dissimuler notamment à l'aide de maquillage durant l'exercice de ses fonctions.

Par suite, le Défenseur des droits a considéré que le refus d'agrément présentait un caractère discriminatoire dès lors qu'il reposait sur la seule pratique religieuse assidue du candidat²¹⁴.

La cour administrative d'appel, devant laquelle le Défenseur des droits a produit ses observations, a estimé que si la tabâa

constituait un signe d'appartenance religieuse, elle n'était que la conséquence physique d'une pratique religieuse exercée dans le cadre privé. Elle a considéré qu'aucune pièce du dossier n'établissait que cette marque aurait été recherchée à titre de signe distinctif. Elle ne pouvait donc pas être regardée en tant que telle comme traduisant la volonté du réclamant de manifester ses croyances religieuses. La cour en déduit que la présence de la tabâa sur le front du réclamant ne saurait à elle seule révéler un risque de repli identitaire ni rendre sa candidature incompatible avec les principes de laïcité et de neutralité. En conséquence, la décision préfectorale et le jugement de première instance ont été annulés, sans pour autant que la cour se prononce sur le caractère discriminatoire de ce refus²¹⁵.

La prise en compte du contexte des attentats

Le Défenseur des droits a été saisi par une stagiaire d'origine algérienne et perçue comme musulmane, qui a vu son stage dans une crèche confessionnelle juive être rompu « *en raison du plan Vigipirate* ». La réclamante ayant posé des questions concernant la sécurité du bâtiment et ayant voulu prendre des photographies des locaux (nécessaires pour son rapport de stage), elle a été convoquée en entretien durant lequel elle dut répondre à des questions sur ses origines et sa religion et fournir ses identifiants Facebook, les raisons pour lesquelles elle n'y avait que 15 amis, ainsi que la date de sa dernière connexion.

Selon le Défenseur des droits, la procédure opaque, expéditive et subjective de la rupture du stage de la réclamante ainsi que le caractère disproportionné de cette rupture n'étaient pas sans lien avec son origine et son appartenance supposée à une religion et semblaient dès lors caractériser une discrimination. L'institution a par ailleurs précisé que le climat anxigène découlant des attentats qui ont touché la France ne pouvait, en aucun cas, justifier des mesures arbitraires et discriminatoires²¹⁶.

2. DANS L'EMPLOI

a) Les multiples cas de harcèlement moral discriminatoire et d'ambiance

L'enquête Accès aux droits relève qu'en 2024, 7 % des enquêtés déclaraient avoir fait l'objet, sur leur lieu de travail, de propos ou comportements stigmatisants liés à leur religion au cours des cinq dernières années. Ces situations sont en hausse par rapport à 2016, puisqu'ils étaient 4 % à le déclarer. Plus précisément, en 2024, 32 % des personnes qui se déclaraient de confession musulmane ou être perçues comme telles déclaraient avoir fait l'objet de propos ou comportements stigmatisants liés à la religion, contre 3 % des personnes chrétiennes.

Plusieurs décisions rendues par le Défenseur des droits permettent d'illustrer ces données statistiques, tant dans le secteur privé que public.

Une salariée d'une entreprise de transport a ainsi saisi le Défenseur des droits en raison de la dégradation de ses conditions de travail : accusée de prosélytisme, elle subissait des propos dégradants sur les femmes voilées, constitutifs d'un harcèlement moral discriminatoire²¹⁷.

Dans une autre affaire, c'est un journaliste qui a saisi l'institution pour allusions constantes à sa religion, par des injures, des moqueries et remarques désobligeantes sur le ramadan, de la part de ses collègues et supérieurs hiérarchiques²¹⁸. Victime de harcèlement moral discriminatoire qu'il a dénoncé, il a par la suite été licencié, subissant ainsi une mesure de rétorsion.

Un salarié handicapé a également saisi le Défenseur des droits à la suite de propos antisémites et liés à son handicap de la part de son supérieur hiérarchique, qui dessinait par ailleurs des croix gammées sur des documents de travail²¹⁹.

Le Défenseur des droits a également produit des observations en justice dans le cadre d'un litige concernant un salarié victime de harcèlement moral discriminatoire : des collègues avaient brûlé des sourates de Coran

dans son casier, et prononcé à plusieurs reprises des commentaires sur « *l'incapacité des noirs, des arabes et des musulmans à diriger ou à faire autre chose que les tâches subalternes* »²²⁰. La cour d'appel a confirmé l'analyse du Défenseur des droits considérant qu'un acte unique (en l'espèce, les sourates de Coran brûlées dans le casier) pouvait constituer un harcèlement, sans exiger la répétition des agissements.

Une personne intérimaire a saisi le Défenseur des droits en raison d'un harcèlement discriminatoire, mais aussi d'ambiance, au sein de son entreprise : des collègues chantonnaient « *Douce France* » quand il arrivait dans une salle et prononçaient des propos à caractère raciste et anti-musulmans (« *Ici, il faut dégager tous ceux qui ne mangent pas de porc* », « *les intérimaires à 3 000 euros, ils ont plus le temps de se raser* », « *à gauche c'est Halal, à droite c'est pas Halal* », etc.)²²¹.

La fonction publique n'est pas épargnée par ces situations de harcèlement discriminatoire. Un fonctionnaire hospitalier a ainsi saisi le Défenseur des droits pour des propos et comportements à connotation raciste et stigmatisants en raison de sa religion catholique. Il avait en effet subi un photomontage représentant un prêtre portant un masque de Dark Vador s'adressant à un autre prêtre portant son visage et lui disant « *Je suis ton père* », ainsi que des propos intimidants et stigmatisants tenus par des collègues (« *je suis Lucifer, je suis anti-christ* », « *tu vois tu vas être viré, tu vas travailler ici comme un esclave dehors* », etc.)²²².

Le Défenseur des droits a encore estimé qu'était constitutif d'un harcèlement moral discriminatoire le geste d'un capitaine de gendarmerie qui, lors de la remise des galons de sous-officiers, les avait trempés dans un verre de bière et demandé à deux gendarmes de confession musulmane (qui refusaient de boire le verre) d'ouvrir la bouche afin de les y déposer²²³.

Le Défenseur des droits a également reçu la réclamation d'un militaire qui rencontrait des difficultés avec un subordonné et un supérieur hiérarchique en mission, à la suite de l'oubli d'un livre de prières en salle de

pause. Accusé de faire du prosélytisme, il subissait des humiliations et des propos anti-musulmans²²⁴. Si une enquête interne avait été diligentée, le Défenseur des droits a considéré que ses conclusions avaient minimisé les faits reprochés et n'avaient pas conduit à sanctionner les auteurs.

Le Défenseur des droits rappelle en ce sens que tout employeur, public et privé, est tenu de prendre les dispositions appropriées et efficaces pour éviter que s'installe un climat propice à la survenance de faits discriminatoires et, s'ils surviennent, d'y mettre un terme. Tout employeur a en effet l'obligation de garantir la santé et la sécurité de ses agents ou salariés. S'il décide de diligenter une enquête interne permettant de sanctionner les faits reprochés, l'employeur doit veiller à respecter des principes de confidentialité, d'impartialité, d'objectivité et de rigueur²²⁵.

b) Les autorisations d'absence pour raison religieuse

Aucune disposition du code du travail ou du code général de la fonction publique ne porte sur les autorisations exceptionnelles d'absence liées à une fête religieuse (autre que les six jours fériés [sur onze] d'origine catholique, dont quatre correspondent à des fêtes religieuses catholiques²²⁶).

Seules deux circulaires existent pour la fonction publique d'État : celle du 23 septembre 1967, qui pose un principe d'autorisation dès lors que l'absence de l'agent « demeure compatible avec le fonctionnement normal du service »²²⁷, et celle du 10 février 2012, qui liste – de manière non exhaustive²²⁸ – les cérémonies propres à certaines des principales confessions pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée²²⁹.

Pour le secteur privé, cette même règle s'applique, en s'appuyant sur l'article L. 1121-1 du code du travail : « nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ».

La règle est dès lors la suivante : si l'employeur, public comme privé, n'est pas tenu d'accorder des autorisations d'absence pour fêtes religieuses, il doit justifier, par des éléments objectifs tirés du fonctionnement normal du service, le refus de les accorder. En outre, il ne saurait demander au salarié ou à l'agent qui sollicite une autorisation spéciale d'absence de prouver son appartenance à la religion concernée²³⁰.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits, comme le juge, ne s'arrête pas à l'invocation parfois péremptoire de l'intérêt du service par l'employeur : pour justifier objectivement la motivation du refus, l'employeur doit démontrer en quoi l'absence du salarié ou de l'agent perturberait réellement le service. Ainsi, à défaut d'éléments concrets le justifiant, tout refus de principe est discriminatoire, tout comme l'est *a priori* une différence de traitement selon la religion concernée²³¹. *A contrario*, une demande d'autorisation d'absence systématique et répétée pourra difficilement être jugée compatible avec les nécessités du service²³².

Dans le secteur privé, le Défenseur des droits a considéré qu'était discriminatoire le refus d'une demande ponctuelle d'autorisation d'absence le jour de l'Aïd opposé à un salarié sans que lui soient apportés des éléments objectifs justifiant ce refus²³³.

Concernant la fonction publique, le Défenseur des droits a été saisi par une fonctionnaire ayant sollicité le bénéfice d'une autorisation spéciale d'absence pour célébrer le Vendredi saint. Sa hiérarchie a refusé de faire droit à sa demande au motif que ce jour ne figurait pas en annexe de la circulaire précitée du 10 février 2012. Le Défenseur des droits a considéré qu'eu égard à sa motivation, le refus opposé à l'agente pourrait traduire une discrimination prohibée par la loi. La circonstance qu'une partie des fêtes chrétiennes coïncide avec certains jours fériés institués par la loi ne saurait en effet motiver le refus d'autorisation spéciale d'absence opposé à l'agent désireux de célébrer une autre fête chrétienne²³⁴.

Le Défenseur des droits a également été saisi par un fonctionnaire d'une direction départementale qui s'était vu refuser, trois



années consécutives, une autorisation spéciale d'absence pour l'Aïd. Le Défenseur des droits a relevé, d'une part, que les raisons de ces refus ne lui avaient pas été transmises et, d'autre part, que le réclamant avait été autorisé aux mêmes dates à poser des journées de congés annuels, laissant ainsi présager que le fonctionnement normal du service pouvait être assuré en son absence. C'est pourquoi le Défenseur des droits a estimé que le réclamant avait été victime d'une discrimination et recommandé à la direction départementale concernée de rappeler à ses agents les principes tendant à éviter l'adoption de mesures qui seraient discriminatoires à raison, notamment, de la religion des personnels²³⁵.

Ce cadre d'analyse construit de manière empirique, qui laisse une grande marge de manœuvre au chef de service, assure la souplesse nécessaire à l'appréciation au cas par cas des demandes, au regard de la situation de l'entreprise ou de l'administration concernée.

III- SE LOGER, CONSOMMER ET SE DIVERTIR

Dans le secteur public, si les agents personnifient un service, leur imposant un devoir de neutralité, les usagers, en revanche, « *ne personnifient qu'eux-mêmes* »²³⁶. Les usagers du service public peuvent donc exprimer leurs opinions religieuses, à la condition que cette expression n'entrave ni le bon fonctionnement des services publics, ni les impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé ou d'hygiène²³⁷.

Dans le secteur privé, le principe de neutralité n'a pas davantage vocation à s'appliquer aux clients ou acheteurs d'un bien ou d'un service.

Dans tous les cas, le droit de la non-discrimination protège les usagers ou les clients qui auraient subi un refus de fourniture d'un bien ou d'un service, qu'il soit privé ou public, en raison de leur religion réelle ou supposée (art. 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, art. 225-1 du code pénal).

C'est précisément à ce croisement entre liberté des usagers et des clients et obligation de non-discrimination que surviennent des contentieux qui concernent des domaines très concrets de la vie quotidienne : l'accès au logement, les relations commerciales, ou encore la participation aux activités de loisirs.

Autant de terrains où la liberté religieuse se confronte aux pratiques sociales et aux stéréotypes, et où le Défenseur des droits a eu à rappeler les contours du droit applicable.

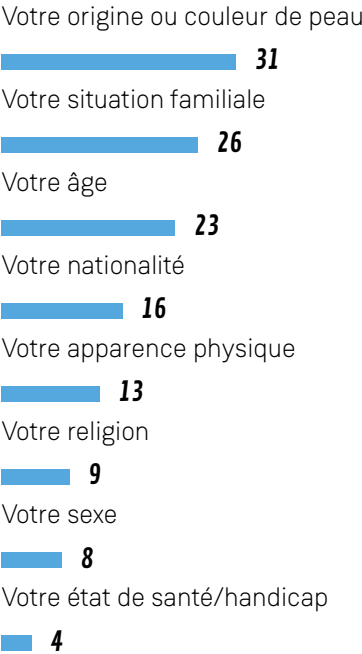
A. LE LOGEMENT

Il ressort de l'enquête Accès aux droits qu'en 2024, 27 % des personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années déclaraient avoir essuyé un refus sans raison valable. Parmi elles, 31 % déclaraient que c'était en raison de leur origine ou de leur couleur de peau, qui constitue le premier motif invoqué par les personnes victimes de telles inégalités de traitement, et 9 % en raison de leur religion (graphique 7). C'est de fait plus souvent le cas des personnes musulmanes ou perçues comme telles (39 % contre 24 % pour les personnes chrétiennes et 22 % sans religion).

Cette plus forte proportion des personnes de confession musulmane à déclarer avoir subi un traitement discriminatoire lors d'une recherche de location est à mettre en parallèle d'une autre donnée : ces personnes sont beaucoup plus souvent locataires de leur logement qu'elles n'en sont propriétaires. C'est le cas de 57 % d'entre elles, contre 35 % des personnes sans religion et 24 % de celles chrétiennes ou perçues comme telles (tableau 11).

GRAPHIQUE 7

MOTIF AYANT ENTRAÎNÉ LE REFUS DE SE VOIR LOUER UN LOGEMENT SANS RAISON VALABLE (EN %, PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES)



Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine dont on a refusé la location d'un logement au cours des cinq dernières années sans raison valable (N = 378).
Lecture : 31 % des personnes ayant recherché un logement au cours des cinq dernières années déclarent qu'on leur en a refusé la location en raison de leur origine ou de leur couleur de peau.
Source : enquête Accès aux droits 2024.

TABEAU 11

SITUATION FACE AU LOGEMENT DES PERSONNES NE RÉSIDANT PLUS CHEZ LEURS PARENTS, SELON LA RELIGION DÉCLARÉE OU IMPUTÉE (EN %)

	Chrétienne	Musulmane	Autre	Aucune
Propriétaire	65	21	40	52
Locataire	24	57	39	35
Hébergé gratuitement	6	9	10	6
Autre	5	13	11	7

Champ : personnes âgées de 18 à 79 ans ne résidant plus chez leurs parents, en France métropolitaine (N = 4 998).
Lecture : parmi les personnes déclarant être musulmanes ou considérées comme telles ne résidant plus chez leurs parents, 21 % sont propriétaires de leur logement contre 52 % des personnes ne se déclarant d'aucune religion.
Source : enquête Accès aux droits 2024.

Cette situation traduit une double vulnérabilité : d'une part, une exposition accrue aux interactions avec des bailleurs, où les discriminations surviennent particulièrement ; d'autre part, une situation économique et sociale plus précaire – probablement en partie liée à des discriminations répétées dans l'accès à l'emploi ou au crédit – qui limite l'accès à la stabilité patrimoniale. Ces facteurs se renforcent mutuellement : les inégalités de revenus et de patrimoine accentuent la dépendance au marché locatif, lequel constitue lui-même un espace de sélection particulièrement sensible aux stéréotypes religieux. L'appartenance religieuse, réelle ou supposée, conjuguée à une moindre sécurité résidentielle, accroît donc le risque de discrimination et contribue à la reproduction des inégalités sociales.

« Je suis Française, je suis musulmane et je porte le voile. J'avais visité un local avec un agent immobilier, tout était OK, il a proposé mon dossier à la propriétaire qui était d'accord pour qu'on se rencontre et signer le bail. Seulement quand la propriétaire m'a vue, elle m'a demandé si j'étais française, si j'étais chrétienne, si je portais toujours mon truc sur ma tête, et a par la suite refusé de me louer son local. »

Témoignage reçu le 5 février 2025, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Dans le cadre du traitement des réclamations qu'il reçoit en matière de discrimination dans l'accès au logement, le Défenseur des droits s'appuie parfois, pour caractériser la discrimination, sur des enregistrements de conversations fournis par les réclamants. En droit pénal, il est de jurisprudence constante que toute preuve apportée par les parties est recevable, indépendamment du moyen d'obtention de cette preuve²³⁸. Depuis 2023, la Cour de cassation admet dorénavant que, dans un litige civil, une partie peut utiliser, sous certaines conditions, une preuve obtenue de manière déloyale (en l'espèce, un enregistrement clandestin)²³⁹. La preuve étant difficile à apporter en matière de discrimination, malgré l'aménagement de la charge de la preuve existant depuis 2001, cette jurisprudence constitue une avancée majeure.

Le Défenseur des droits a été saisi par un couple d'une réclamation relative à un refus de location saisonnière en raison du port du voile par la réclamante. La discussion tenue le jour où devaient être remises les clés, partiellement enregistrée par les réclamants, a permis de constater des propos stigmatisants et discriminatoires de la part de la propriétaire, qui demandait à la réclamante de retirer son voile. Constatant que l'infraction semblait caractérisée, le Défenseur des droits a transmis sa décision au procureur de la République²⁴⁰. Par un jugement rendu en novembre 2024, le tribunal judiciaire compétent a condamné la propriétaire à une peine d'amende de 1 000 euros avec sursis, accompagnée d'une peine complémentaire de privation du droit d'éligibilité pendant six mois.

Le Défenseur des droits a également été saisi, par l'intermédiaire d'une agence départementale d'information sur le logement, d'une réclamation relative à un refus de location discriminatoire en raison de la religion. Au moment de la signature du bail, la réclamante, qui s'est présentée au rendez-vous portant un voile, avait été interrogée sur l'origine de son nom de famille. La réclamante avait enregistré une partie de la conversation portant sur sa religion et dans laquelle une tierce personne s'indignait du refus de signature du bail du fait qu'« [elle a] un fichu sur la tête ». Interrogé par le Défenseur des droits, le propriétaire a fait valoir qu'un autre dossier avait été jugé plus solide. Or, à l'étude de ce dossier, celui-ci ne présentait pas de disparité évidente. Au vu de l'absence de pertinence des justifications présentées par le propriétaire, le Défenseur des droits a constaté qu'il pouvait être présumé du caractère discriminatoire du refus de location et a formulé un rappel à la loi²⁴¹.

Dans une autre situation, le Défenseur des droits a mené une opération de *testing* afin de prouver l'existence d'une discrimination. La responsable d'une agence immobilière avait signalé à l'institution le comportement d'une propriétaire qui aurait refusé de louer un appartement à sa cliente en raison de son patronyme, de son origine et de son appartenance à une race et à une religion déterminée.

Le *testing* réalisé par le Défenseur des droits (consistant en la création de profils fictifs) a permis de constater, à l'appui des propos tenus lors de conversations téléphoniques, que la propriétaire ne souhaitait louer son bien qu'à des personnes « *d'origine française* » mais ni à des Africains ni à des musulmans. Compte tenu du comportement révélé par l'enquête, le Défenseur des droits a décidé, avec l'accord de la réclamante, de procéder par voie de transaction pénale, laquelle a été acceptée et homologuée²⁴².

Ces affaires illustrent la persistance de discriminations religieuses dans l'accès au logement, touchant particulièrement les femmes musulmanes portant le voile. Elles révèlent aussi la diversité des modalités d'action du Défenseur des droits : transmission au procureur ou transaction pénale lorsque l'infraction pénale paraît caractérisée, rappel à la loi en présence d'éléments de présomption de discrimination, ou encore recours au *testing* pour objectiver des pratiques discriminatoires.

Au-delà de la sanction des comportements individuels, ces exemples mettent en lumière la nécessité d'une action plus structurelle afin d'enrayer les discriminations systémiques qui entravent l'accès à un droit au logement. Dans cette perspective, le Défenseur des droits a actualisé en 2025 son guide « *Louer sans discriminer* »²⁴³.

B. LES COMMERCE ET SERVICES

« Je suis une fille de 17 ans, et ma petite sœur est âgée de 13 ans. J'écris ce message car hier à 22h40, un chauffeur de bus a refusé de nous prendre, à cause de notre voile. »

Témoignage reçu le 9 mars 2025, via tchat, sur la plateforme *antidiscriminations.fr*

« Lorsque j'ai demandé au restaurateur trois places pour manger à l'intérieur (moi, mon copain et mon neveu âgé de 5 ans), le restaurateur m'a dit que la police était passée au restaurant pour dire que les personnes voilées n'étaient pas autorisées d'après la "loi Marianne". »

Témoignage reçu le 24 juin 2025, via tchat, sur la plateforme *antidiscriminations.fr*

Ce dernier témoignage, qui n'a pas donné lieu à une réclamation, renvoie à un comportement discriminatoire de la part d'un restaurateur. Le Défenseur des droits a déjà pu être sollicité par le parquet concernant plusieurs plaintes contre un restaurant qui aurait subordonné son accès en raison de l'apparence physique, de l'origine et des convictions religieuses des clients²⁴⁴.

D'autres commerces se rendent coupables de telles discriminations. Une buraliste déjà condamnée par un tribunal correctionnel pour refus de service en raison du port du voile par la plaignante, a de nouveau été mise en cause devant le Défenseur des droits pour avoir sommé une cliente d'enlever sa casquette (qu'elle portait à la suite d'une chimiothérapie). L'instruction a permis de constater, au-delà de certains propos discriminatoires tenus, que la commerçante – affirmant « *avoir tous les droits dans son magasin* » – n'exigeait pas de la part des hommes le retrait de leur casquette. En l'espèce, le Défenseur des droits a rappelé que la circonstance que la victime ne soit pas de religion musulmane ou qu'elle se couvre d'une casquette plutôt que d'un voile ne permet pas à l'auteur d'une discrimination de se dédouaner du caractère religieux de celle-ci. En effet, les articles 225-1 du code pénal et 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précisent que l'appartenance à une religion déterminée peut être « *supposée* » par l'auteur de la discrimination, lequel peut attribuer une religion à une personne sur le fondement de sa perception subjective ou de ses propres croyances. Constatant en l'espèce une discrimination constituée sur le plan pénal, le Défenseur des droits a décidé de transmettre la procédure au procureur de la République²⁴⁵.

Une autre réclamante avait subi un refus de location de salle paroissiale pour célébrer son mariage. La bénévole en charge de cette salle avait refusé de prendre sa réservation au motif que la salle n'accueillait pas de « *mariages orientaux* ». Dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a réalisé un *testing* qui a permis de confirmer la discrimination à raison du nom de famille, de l'origine et de l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une religion déterminée. À cette occasion, des propos avaient par ailleurs été

enregistrés, qui avaient pu rendre compte de représentations stéréotypées : « *vos coutumes n'entrent pas dans nos obligations de location* », « *vous n'êtes pas dans les normes de sécurité* », etc. Le Défenseur des droits a alors recommandé aux responsables de la salle de rappeler les termes de la loi à la bénévole chargée de la location et de donner des consignes à l'ensemble de leurs bénévoles afin que ces derniers n'opposent pas de conditions discriminatoires lors de l'enregistrement des réservations²⁴⁶.

C. LES LOISIRS

« Le samedi 19 juillet 2025, je me suis rendu aux terrains de padel de X avec un groupe d'amis. L'accès au terrain nous a été refusé car l'une des joueuses portait un voile. La personne concernée a pourtant proposé d'enlever son voile et de mettre sa capuche à la place pour jouer, une démarche de bonne foi, mais cette proposition a également été refusée. Le personnel a justifié ce refus en invoquant le plan Vigipirate, ce qui me semble injustifié également. »

Témoignage reçu le 21 juillet 2025, via tchat, sur la plateforme antidiscriminations.fr

Les données de l'enquête Accès aux droits (2024) révèlent que les lieux de loisirs constituent un espace particulièrement propice à l'expression des discriminations fondées sur la religion. Alors que 8 % de la population déclare en avoir été victime, cette proportion atteint 18 % parmi les personnes musulmanes ou perçues comme telles (7 % parmi les personnes chrétiennes ou sans religion).

Les résultats rendent par ailleurs compte d'une spécificité genrée : contrairement à d'autres espaces sociaux, ce sont les hommes musulmans (21 %) qui déclarent plus souvent être discriminés que les femmes musulmanes (15 %). Cette donnée suggère l'existence de stéréotypes particuliers associés à la masculinité musulmane, souvent perçue comme potentiellement violente²⁴⁷, à tout le moins indésirable dans certains lieux festifs et sportifs. Loin de relever de simples cas isolés, ces données traduisent une logique de

sélection et d'exclusion qui, dans des espaces de sociabilité fortement contrôlés, contribue à assigner les personnes musulmanes à une position d'extériorité.

Il est intéressant de relever que, si cette enquête statistique met en évidence une exposition particulièrement forte des hommes musulmans aux discriminations dans l'accès aux loisirs, ce profil ne se retrouve pas dans les réclamations portées devant le Défenseur des droits, lesquelles concernent, même en ce domaine, majoritairement des femmes portant le voile. Ceci s'explique en partie par le fait que les lieux de loisirs cités dans l'enquête étaient seulement les clubs de sport, mais aussi les stades et les boîtes de nuit (où la sélection à l'entrée est particulièrement importante pour les hommes), alors que les réclamations en matière de loisirs portent principalement sur la question du voile dans les salles de *bowling*, les salles de sport et les compétitions sportives, ainsi que le port du burkini dans les piscines.

1. L'ACCÈS AUX SALLES DE BOWLING

Après l'interpellation de plusieurs usagers, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de la situation d'un établissement de *bowling* qui, sur sa porte d'entrée, affichait un panneau indiquant interdire notamment le port de « *vêtements exotiques et à connotation religieuse* ».

Interrogé par le Défenseur des droits sur la signification de ce que constitue un « *vêtement exotique* » et la justification de cette interdiction, l'établissement a précisé entendre que cela recouvrait ce « *qui (dans la perception occidentale) est perçu comme étrange et lointain et stimule l'imagination* » ou « *qui provient de pays lointains, notamment tropicaux* ». Le Défenseur des droits en conclut sur ce point que l'interdiction de ces vêtements, dont la qualification repose sur des stéréotypes et préjugés liés à l'origine ethnique, pourrait être considérée comme discriminatoire en raison de l'origine.

Sur la question de l'interdiction du port de vêtements à connotation religieuse, la société indique avoir ajouté cette condition dans le but

de prohiber le port de la « burqa » dissimulant le visage, mais avoir visé l'ensemble des signes à connotation religieuse pour ne stigmatiser personne.

Alors que le port de la burqa est déjà interdit par la loi du 11 octobre 2010, notamment dans les « lieux ouverts au public », le Défenseur des droits a par ailleurs précisé qu'un établissement privé commercial ne pouvait pas interdire à sa clientèle le port de signes religieux, à moins de justifier cette interdiction par un but légitime, tel que des conditions d'hygiène et de sécurité, et que les moyens de parvenir à ce but soient nécessaires et appropriés.

Or, le but légitime invoqué, à savoir l'interdiction du port de tenues destinées à dissimuler le visage pour des raisons de sécurité, ne saurait justifier l'interdiction disproportionnée du port de tous les signes religieux. En effet, cet objectif pourrait être atteint par la seule interdiction, neutre et générale, de la dissimulation du visage dans l'établissement.

En conséquence et compte tenu du retrait par l'entreprise, depuis la saisine, des conditions d'accès discriminatoires relatives aux « vêtements exotiques et à connotation religieuse », le Défenseur des droits a adressé à la société un courrier lui rappelant simplement les dispositions applicables relatives à l'interdiction des discriminations dans l'accès aux biens et aux services²⁴⁸.

Dans le même sens, le Défenseur des droits avait déjà estimé, toujours concernant une salle de *bowling*, que les exigences de sécurité constituaient un objectif légitime susceptible de justifier un refus d'accès au bâtiment (en l'espèce, nécessité d'identifier les clients par un système de vidéosurveillance positionné en hauteur). Toutefois, les moyens de poursuivre un tel but n'apparaissaient pas proportionnés et nécessaires en ce que le port du voile n'empêchait pas de voir le visage de la personne. Par conséquent, le refus d'accès opposé à une femme portant un voile lui couvrant uniquement les cheveux apparaissait discriminatoire²⁴⁹.

Il ressort de ces exemples que les dispositions d'un règlement intérieur ne sauraient

permettre d'écarter l'application de la loi ni d'autoriser la mise en œuvre de pratiques discriminatoires illicites.

2. L'ACCÈS AUX SALLES DE SPORT

Le Défenseur des droits a été conduit, à plusieurs reprises, à se prononcer sur le caractère discriminatoire de l'exclusion d'une salle de sport, fondée sur le règlement intérieur, opposée à des femmes musulmanes en raison du port du voile. Les gérants de ces salles invoquent généralement trois types d'arguments : la neutralité, l'hostilité des clients envers le port du voile et la sécurité.

Le Défenseur des droits rappelle d'abord qu'aucune disposition ou décision jurisprudentielle ne consacre un principe de neutralité des lieux privés ouverts au public, telle une entreprise ou une association proposant des activités sportives à ses visiteurs ou adhérents. Par ailleurs, le régime juridique entourant la possibilité, pour les employeurs de droit privé, d'intégrer dans le règlement intérieur de leur entreprise une clause de neutralité opposable à leurs salariés, ne s'applique pas en ces cas car les règlements des salles de sport ont vocation à s'appliquer à leurs usagers²⁵⁰. Le Défenseur des droits précise également que l'argument consistant, pour le gérant, à s'abriter derrière l'hostilité de ses clients envers les femmes musulmanes portant le voile pour justifier ses propres agissements discriminatoires, est inopérant²⁵¹.

Si l'objectif de sécurité des clientes qui pratiquent une activité sportive apparaît comme un objectif légitime, la prohibition totale du port de tout couvre-chef demeure disproportionnée, dès lors que l'organisme ne justifie pas du caractère nécessaire et approprié d'une telle interdiction. Le fait de porter un foulard peut effectivement présenter des risques de sécurité dans certains cas (par exemple, un voile trop long ou mal fixé qui se prendrait dans un tapis de course ou qui ne permettrait pas de protéger les cervicales en se décrochant en cas de mouvement de tête vers l'arrière). En revanche, le port d'un foulard adapté à la pratique sportive quant à sa dimension, son matériau, et qui ne serait

pas rattaché au niveau des cervicales doit, en principe, être accepté²⁵².

Il arrive parfois que l'organisme en cause avance une application en pratique souple de l'interdiction prévue dans le règlement intérieur de la salle de sport, avec une appréciation au cas par cas des équipements portés. Toutefois, le Défenseur des droits précise que l'absence d'expression d'une telle souplesse dans le texte du règlement intérieur reste susceptible de constituer une discrimination indirecte. Cette application souple, telle que revendiquée, de la règle écrite interdisant tout couvre-chef confirme au demeurant le caractère non nécessaire de la règle générale²⁵³.

Dans ces décisions, le Défenseur des droits recommande que les règlements intérieurs soient modifiés de manière à supprimer les clauses relatives à l'interdiction du « *port de signes ou tenues par lesquels les adhérents manifestent ostensiblement une appartenance religieuse ou politique* » et à admettre les couvre-chefs religieux dès lors qu'ils sont adaptés à la pratique sportive (en interdisant par exemple seulement les vêtements ou accessoires trop longs, fluides ou susceptibles d'être accrochés ou arrachés lors de la pratique sportive, et en précisant qu'une appréciation au cas par cas sera susceptible d'être effectuée par le personnel encadrant en cas de difficulté).

Les dispositions du règlement intérieur d'un établissement commercial, tel qu'un centre sportif, ne sauraient restreindre le droit fondamental de manifester sa religion en écartant l'application de la loi pénale et en autorisant la mise en œuvre de pratiques discriminatoires illégales.

Le Défenseur des droits rappelle enfin aux gérants de salle de sport que, conformément à l'article R. 322-5 du code du sport tel que modifié par le décret n° 2025-435 du 16 mai 2025, « *dans tout établissement où est pratiquée une activité physique ou sportive doit être affichée, en un lieu visible de tous, une information sur les dispositifs permettant de recueillir des signalements, d'orienter et accompagner les personnes s'estimant victimes ou témoins de situations*

susceptibles d'être qualifiées de violences physiques ou morales ou de situations de maltraitance provenant notamment de propos discriminants ».

3. LA QUESTION DE LA NEUTRALITÉ DANS LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

Une association sportive simplement déclarée ou même titulaire de l'« agrément sport » (nécessaire pour solliciter des subventions publiques ou bénéficier de certains avantages comme l'ouverture d'un débit de boissons dans une installation sportive), échappe à toute obligation de neutralité.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par une réclamante portant un voile, qu'un club amateur de boxe avait refusée à un cours d'essai de boxe de combat. Le règlement intérieur de ce club interdisait de manière générale les couvre-chefs et visait aussi explicitement les signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse. Sans remettre en cause la nécessité d'assurer la sécurité des pratiquants et la légitimité d'un tel but dans le cadre présent, le Défenseur des droits a rappelé dans sa décision que le risque posé par le port de certains accessoires devait être évalué au cas par cas. L'interdiction de principe de tout couvre-chef, sans en vérifier *in concreto* la conformité aux normes de sécurité, apparaît disproportionnée. En l'espèce, l'association n'est pas parvenue à justifier le caractère nécessaire et approprié d'une telle interdiction. Le Défenseur des droits a donc conclu à une discrimination directe (car le règlement intérieur visait spécifiquement l'appartenance religieuse) et indirecte (car ce même règlement prévoyait de manière générale que « *les boxes se pratiquent tête nue* »).

Lorsqu'en revanche l'association décide de participer aux compétitions à l'issue desquelles sont délivrés des titres (internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux), il lui faut s'affilier à la fédération de sa discipline, à qui les pouvoirs publics ont confié le monopole de la mise en œuvre du service public de l'organisation des compétitions sportives (il s'agit de la fédération dite « délégataire »).

Puisque le club sportif affilié à la fédération délégataire n'est pas lui-même chargé d'une mission de service public, la règle de neutralité ne s'impose normalement pas aux licenciés participant aux compétitions nationales ou locales relevant de la fédération. Ils peuvent toutefois s'y trouver soumis lorsque cette règle figure dans le statut et le règlement de la fédération à laquelle le club a choisi de s'affilier. La fédération française de football (FFF), contrairement à la fédération internationale, a ainsi précisé dans son règlement, qu'« *[e]n compétition, est interdit tout signe manifeste d'une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* ». Un recours contre cette disposition a été porté devant le Conseil d'État.

Dans sa décision du 29 juin 2023, le Conseil d'État a d'abord classiquement rappelé qu'au sein de la fédération, délégataire de service public, le principe de neutralité s'imposait à tous ses agents. Il a ensuite ajouté que le principe de neutralité s'appliquait également aux « *personnes que la Fédération sélectionne dans les équipes de France, mises à sa disposition et soumises à son pouvoir de direction pour le temps des manifestations et compétitions auxquelles elles participent à ce titre* »²⁵⁵. Parce qu'ils participent à l'exécution d'une mission de service public, les athlètes sélectionnés en équipe nationale sont ainsi soumis à l'obligation de neutralité, ce qui implique une interdiction des signes religieux (dont les tatouages visibles), mais aussi, en théorie, des gestuelles confessionnelles (comme le signe de croix).

Enfin, le Conseil d'État a rappelé que, pour les usagers du service public du sport, le principe de neutralité ne s'appliquait pas. Toutefois, des motifs tenant à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du service public et la protection des droits et intérêts d'autrui peuvent être de nature à justifier une restriction de leur liberté religieuse. Le Conseil d'État retient que l'interdiction édictée par la FFF est nécessaire au bon fonctionnement du service public (« *assurer leur [matches de football] bon déroulement en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport* ») et adaptée et proportionnée (car « *limitée aux temps et lieux des matches* »).

Sur le fondement de cette décision, d'autres fédérations sportives nationales ont adopté un principe de neutralité, à l'image des fédérations de volleyball et de rugby. Une telle clause de neutralité existe également dans le règlement des fédérations de basketball, de badminton, de judo, ou encore de taekwondo.

Le Défenseur des droits tient toutefois à souligner que les fédérations ne peuvent se contenter de se référer à la décision du Conseil d'État, qui ne vaut que pour le cas particulier de la FFF, pour justifier leur clause de neutralité. Celles-ci doivent, précisément en application de cette jurisprudence, démontrer la nécessité et le caractère justifié d'une telle interdiction des signes religieux. S'il a en l'espèce reconnu un risque de trouble à l'ordre public²⁵⁶, le Conseil d'État n'a pas pour autant donné un blanc-seing aux fédérations. Pour se justifier, la FFF avait invoqué le fait que le football constituait une discipline à risques en matière de violences ; des rivalités historiques entre clubs et des défauts d'organisation dans la sécurisation d'événements sportifs ont en effet pu conduire à des incidents, sans pour autant qu'ils puissent être attribués au port du voile par des joueuses de football. Il n'est donc pas certain que la solution aurait été identique concernant d'autres fédérations sportives qui, de manière générale, sont bien moins confrontées aux risques de troubles à l'ordre public que ne l'est le football.

Le rappel des conditions à remplir par les fédérations sportives paraît d'autant plus important que les mesures d'interdiction conduisent des jeunes filles et femmes musulmanes portant le voile à renoncer à une potentielle carrière et, pour la majorité d'entre elles, à les exclure de la pratique du sport en compétition, y compris amateur. Au-delà de bénéfices individuels qu'elle permet de retirer (santé, confiance en soi, sens de l'effort, etc.), la pratique d'un sport – qui plus est collectif – contribue au développement de la socialisation. L'interdiction des couvre-chefs sportifs à connotation religieuse risque par ailleurs de renforcer l'écart de pratique entre hommes et femmes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les fédérations sportives internationales et le comité international olympique ont au contraire développé, depuis les années 2010, une tolérance vis-à-vis de l'expression religieuse²⁵⁷.

Le sport doit rester un espace de liberté et d'émancipation et non se transformer en un terrain de contrainte et d'exclusion. Le Défenseur des droits a fait des observations dans le cadre de sa décision portant observations devant la CEDH, saisie de la décision précitée rendue par le Conseil d'État dans l'affaire dite des « hijabeuses »²⁵⁸.

S'il est admis que, dans le cadre d'un service public reconnu et d'une compétition nationale ou internationale où les sportifs représentent la France, une obligation de neutralité religieuse leur soit imposée, l'extension de cette exigence à l'ensemble des licenciés de France apparaît en revanche contraire au principe même de laïcité, lequel encadre l'action des institutions publiques mais ne saurait s'appliquer aux pratiquants dans le cadre d'activités sportives privées. Même lorsque ces activités sont organisées au sein de fédérations, ces sportifs ne représentent en rien et à aucun titre la puissance publique²⁵⁹.

4. LE PORT DU BURKINI

Le Conseil d'État place le contentieux relatif au port du burkini sur les plages sur le terrain de l'ordre public : un maire souhaitant interdire ce vêtement doit démontrer un risque avéré de trouble à l'ordre public et la mesure d'interdiction doit être adaptée, nécessaire et proportionnée²⁶⁰.

Concernant les piscines, le principe de neutralité ne s'imposant pas aux usagers d'un service, seules des raisons d'hygiène et de sécurité peuvent justifier qu'un règlement intérieur interdise le port de certaines tenues de bain, et à condition de refuser également toutes les tenues du même type (tenue de plongée, de surf, etc.).

Le burkini est aujourd'hui implicitement autorisé dans un certain nombre de piscines municipales en France. Le règlement intérieur des piscines de la ville de Rennes prévoit ainsi que les tenues de bain doivent être en tissu adapté aux règles d'hygiène et de sécurité et qu'elles doivent être portées uniquement sur le temps de la baignade. Les burkinis sont ainsi autorisés au même titre que les shorts de bain et les combinaisons de plongée.

La décision de la ville de Grenoble de modifier le règlement intérieur de ses piscines afin d'autoriser le port du burkini a été censurée par le Conseil d'État, non pas tant pour elle-même (en cela, le juge ne s'oppose pas à ce que le burkini puisse être porté dans les piscines), mais en raison de la motivation retenue par la commune. Celle-ci soutenait en effet que son but était de « *permettre aux usagers qui le souhaiteraient de pouvoir davantage couvrir leur corps, quelle que soit la raison de ce souhait* ». Toutefois, la formulation retenue dans le règlement, qui autorisait expressément les tenues non près du corps « *pas plus longues que la mi-cuisse* », paraissait « *très ciblée* » (car pourquoi en ce cas ne pas autoriser également le port du bermuda ?) et ne répondait donc pas « *au motif de dérogation avancé par la commune* »²⁶¹.

Saisi à plusieurs reprises de situations de refus du port du burkini reposant sur des considérations liées à l'hygiène et à la sécurité²⁶², le Défenseur des droits a rappelé qu'il appartenait à la collectivité publique prenant une mesure restrictive de liberté d'établir qu'elle était justifiée par des considérations d'intérêt général : l'établissement mis en cause doit rapporter la preuve, notamment par des données et/ou études scientifiques, que le port du burkini – pourtant spécialement conçu pour les activités aquatiques – dégraderait la qualité de l'eau et ne garantirait pas les conditions de sécurité nécessaires. À défaut d'une telle démonstration, aucun argument fondé sur de simples impressions, préjugés ou spéculations ne saurait justifier une restriction à la liberté des usagers.

Or, en l'état actuel des connaissances, aucune donnée scientifique ne semble établir que le port du burkini pose un problème d'hygiène ou de sécurité. Un avis rendu par l'agence indépendante « Soins et Santé » (Belgique), à la demande de l'Unia (homologue belge du Défenseur des droits), repris par la cour d'appel de Gand, considère au contraire qu'« *un burkini ne diffère pas d'autres tenues spécifiquement destinées à la baignade ou la natation. [...] En cas d'utilisation correcte, un burkini est un maillot de bain qui répond aux exigences en matière d'hygiène* »²⁶⁴.

Concernant l'argument de la sécurité, l'agence ajoute qu'elle « *n'a été informée jusqu'à présent d'aucune situation dangereuse en lien avec le port d'un burkini* ». Dans le même sens, la Cellule Permanente Environnement-Santé (CPES Belgique) énonce que : « *[s]i l'on considère la pratique de la natation, le fait que les "maillots intégraux" soient dans leur mode de fabrication (matière) et leur allure générale (coupe) très proches des "maillots de plongées" ou des maillots de surf implique qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes un danger pour ceux qui les portent pour nager en mer ou piscine* »²⁶⁶. Le Défenseur des droits relève par ailleurs, s'agissant de l'argument tiré de la difficulté de « choquer » avec un défibrillateur une personne qui porte un burkini, que ce vêtement se compose d'un matériau léger (lycra), qui paraît plus facile à découper en cas d'intervention médicale urgente que les combinaisons de plongée généralement conçues dans une matière plus épaisse (néoprène)²⁶⁷.

En l'absence de preuve de risques en matière d'hygiène et de sécurité, rien ne permet de démontrer que le port du burkini contreviendrait aux règles d'hygiène et de sécurité. Un refus d'accès à une piscine en raison du port d'un tel vêtement caractérise donc, selon le Défenseur des droits, une discrimination intersectionnelle fondée sur la religion et le sexe.

Enfin, une dernière situation illustre le glissement, dans la sphère privée, des débats publics portant sur le burkini à la plage et dans les piscines municipales. Sur une plateforme en ligne de mise en relation entre particuliers pour la location de piscines privées, un utilisateur avait publié une annonce initialement libellée « hijab/burkini non autorisé », modifiée par la suite en « piscine laïque ». Interrogé par le Défenseur des droits, l'opérateur de la plateforme en ligne avait estimé que les propriétaires étaient en droit d'interdire le burkini dans leurs piscines privées et que la plateforme ne pouvait pas être tenue responsable du contenu publié. Au vu des éléments du dossier, le Défenseur des droits a constaté que les conditions de location pouvaient constituer une discrimination fondée sur la religion. En conséquence, un courrier circonstancié a été adressé à l'auteur de l'annonce lui rappelant les dispositions applicables en matière de non-discrimination. Le Défenseur des droits a également rappelé à l'opérateur de la plateforme que sa responsabilité pouvait être engagée dès lors que le contenu illicite n'avait pas été retiré alors même qu'il en avait connaissance²⁶⁸.

IV · PARTICIPER À LA VIE CITOYENNE ET ASSOCIATIVE

Les réclamations reçues par le Défenseur des droits montrent que certaines personnes rencontrent de nombreux obstacles dans certaines démarches qui ne visent pourtant qu'à participer à la vie citoyenne. C'est par exemple le cas d'une femme portant un voile qui se voit refuser le renouvellement de sa carte d'identité en mairie ou l'accès à une cérémonie de naturalisation en préfecture. D'autres difficultés surgissent dans l'espace démocratique, à l'occasion des élections, où des électrices ont pu être empêchées de voter.

La vie associative n'échappe pas à ces tensions : des clauses de neutralité excluent certaines personnes de la participation à l'activité d'associations, des municipalités refusent de louer des salles à des associations culturelles, et l'octroi de financements – désormais subordonné au respect du contrat d'engagement républicain issu de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 – peut conduire à des situations discriminatoires.

Ces exemples, qui touchent des personnes de toutes confessions, traduisent des interprétations extensives, et parfois contraires à la loi, du principe de laïcité. Ces obstacles conduisent le Défenseur des droits à rappeler les règles applicables, dont le principe de non-discrimination, condition essentielle de l'inclusion de toutes et tous à la « vie de la cité ».

A. L'ACCUEIL DANS LES BÂTIMENTS PUBLICS

L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État prévoit qu'« il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions »²⁶⁹. Les usagers des services publics qui pénètrent dans un bâtiment public ne sont en aucun cas soumis à cette interdiction qui ne concerne que les bâtiments publics eux-mêmes.

Sous réserve d'absence de troubles à l'ordre public, il est toujours possible de manifester, individuellement ou collectivement, mais en tout cas publiquement, son appartenance et ses opinions religieuses dans les lieux publics appartenant à des personnes publiques et ouverts au public, et notamment dans des bâtiments publics affectés au service public.

Par ailleurs, la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage dans l'espace public, mais cette interdiction concerne uniquement les signes ou tenues ayant pour effet de masquer l'identité de la personne, ce que ne fait pas un simple voile ou foulard.

« J'ai pris un rendez-vous à la mairie de X dans le but de refaire ma pièce d'identité. On m'a demandé de retirer mon foulard pour vérifier mon identité. J'ai donc demandé si un texte de loi m'obligeait à le faire car on ne me l'avait jamais demandé. On m'a parlé d'un texte que j'ai demandé à lire. Il était seulement écrit que l'on devait fournir une photo tête nue et rien de plus. On a refusé de me faire ma carte d'identité. »

Formulaire de saisine du Défenseur des droits,
18 décembre 2019

Lors du dépôt de dossier pour une carte nationale d'identité, une photo d'identité conforme à la réglementation (visage découvert, sans couvre-chef) doit être fournie. L'agent public qui doit procéder à la vérification de l'identité de l'utilisateur ne peut lui demander de retirer son voile ; seul l'ovale du visage doit être découvert.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation concernant un refus d'accès à la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française ayant été opposé, par les services d'une préfecture, à une femme ayant acquis la nationalité française, au motif qu'elle portait un voile. Un agent lui a indiqué qu'elle devait retirer son voile pour pouvoir entrer dans la salle de réception de la préfecture et assister à la cérémonie d'accueil. La réclamante a alors décidé de ne pas participer à la cérémonie et son dossier d'accueil dans la citoyenneté française lui a été remis par un agent à l'extérieur de la salle de réception, en compagnie d'autres femmes portant le voile.

Dans cette décision²⁷⁰, le Défenseur des droits a considéré que le refus opposé à la réclamante constituait une restriction discriminatoire à sa liberté religieuse, ne reposant sur aucune base légale.

Pour justifier cette consigne, le préfet avançait l'argument de la nécessaire vérification de l'identité et ajoutait qu'ôter le voile « relève également du plus élémentaire savoir-être. Le cas se produit, notamment, lorsque des personnes se présentent avec une casquette ou dans une tenue vestimentaire particulièrement inappropriée ».

Le Défenseur des droits a d'abord relevé que le fait de porter un foulard ou un voile, qui laisse le visage entièrement découvert, n'empêche pas l'identification d'une personne ; ceci d'autant plus qu'en cas de refus d'ôter le voile, le décret est remis à l'extérieur de la salle de cérémonie contre présentation d'une pièce d'identité, sans que la personne ne soit obligée d'enlever son voile pour permettre son identification.

Le Défenseur des droits a ensuite noté que le « savoir être » invoqué par le préfet relève d'une appréciation vague, personnelle et subjective sur la façon dont les personnes devraient se comporter en public. Par ailleurs, le voile, qui comporte une signification religieuse, ne saurait être comparé à une casquette, dont le port est uniquement fonctionnel ou esthétique et ne peut être assimilé, sans autres précisions, à une « tenue vestimentaire particulièrement inappropriée ».

Partant, l'ensemble de ces éléments a conduit le Défenseur des droits à considérer que la pratique de cette préfecture consistant à demander systématiquement d'ôter tout couvre-chef et à interdire l'accès à la salle de cérémonie aux personnes refusant de l'ôter constituait une discrimination indirecte fondée sur la religion et le sexe, dès lors que cette pratique entraînait un désavantage particulier pour les femmes de confession musulmane portant un voile.

B. LE TEMPS DES ÉLECTIONS

Le principe de neutralité ne s'impose pas aux candidats à des élections politiques, lesquels peuvent donc faire apparaître leur appartenance religieuse. En effet, selon le Conseil d'État, « [q]u'un candidat à une élection affiche son appartenance à une religion est sans incidence sur la liberté de choix des électeurs et ne met pas en cause l'indépendance des élus ». Il ajoute : « aucune norme constitutionnelle, et notamment pas le principe de laïcité, n'impose que soient exclues du droit de se porter candidates à des élections des personnes qui entendraient [...] faire état de leurs convictions religieuses »²⁷¹.

Une fois élues, les personnes peuvent également continuer à exprimer leur religion. La Cour de cassation, concernant une conseillère municipale portant une croix autour du cou lors des conseils municipaux, a souligné qu'« aucune disposition législative, nécessaire en vertu de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour que des restrictions soient apportées à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, ne permet[tait] au maire d'une commune, dans le cadre des réunions du conseil municipal, lieu de débats et de confrontations d'idées, d'interdire aux élus de manifester publiquement, notamment par le port d'un insigne, leur appartenance religieuse »²⁷².

Si elle s'avère plus grande que celle des agents publics, la liberté d'expression de l' élu n'est pour autant pas absolue.

D'une part, l'article L. 2122-34-2 du code général des collectivités territoriales limite la liberté d'expression religieuse des élus municipaux lorsqu'ils agissent en qualité de représentants de la puissance publique étatique. Le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux agissant par délégation du maire peuvent en effet agir à la fois en tant qu'autorités exécutives de la commune et agents de l'État (en qualité d'officier d'état civil, officier de police judiciaire, etc.). En ces cas, l' élu est assimilé à un agent de l'État et est soumis à une obligation de neutralité : « [p]our les attributions qu'ils exercent au nom de l'État, le maire ainsi que les adjoints et les

membres du conseil municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 sont tenus à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité ».

D'autre part, l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale a restreint, en 2018, le droit des députés à porter des signes religieux dans l'hémicycle : l'article 9 prévoit que « *la tenue vestimentaire adoptée par les députés dans l'hémicycle doit rester neutre et s'apparenter à une tenue de ville. Elle ne saurait être le prétexte à la manifestation de l'expression d'une quelconque opinion : est ainsi notamment prohibé le port de tout signe religieux ostensible, d'un uniforme, de logos ou messages commerciaux ou de slogans de nature politique* ». La même année, une résolution a été adoptée au Sénat, qui prévoit que les sénateurs doivent exercer leur mandat « *dans le respect du principe de laïcité* »²⁷³. Un doute subsiste sur les conséquences de cette mention car, en lui-même, le principe de laïcité n'impose un devoir de neutralité qu'aux fonctionnaires et assimilés. La règle prévue à l'Assemblée nationale, quant à elle, ne repose pas sur le principe de laïcité ; elle est une règle interne visant la bonne tenue des débats.

Concernant les électeurs, tout comme les scrutateurs (qui dépouillent les bulletins après la clôture du scrutin), aucune obligation de neutralité ne s'impose à eux puisqu'ils ne représentent qu'eux-mêmes. À cet égard, la circulaire du 16 janvier 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct précise que « *la tenue portée ne doit pas faire obstacle au contrôle de l'identité de l'électeur. Un voile encadrant le visage n'empêche pas le contrôle de l'identité de l'électeur. En revanche, si l'identité d'une personne ne peut être établie en raison d'un voile masquant la bouche et le nez, le bureau de vote peut lui demander de retirer ce voile afin de contrôler son identité. En cas de refus, la personne ne peut être admise à voter* ».

« Le président du bureau de vote a vérifié ma carte d'identité et lorsque j'ai voulu insérer mon bulletin dans l'urne, il m'a demandé d'enlever le foulard que je portais sur la tête. Je lui ai demandé s'il voulait parler de mon masque,

supposant qu'il voulait voir mon visage. Il a répondu non, et a réitéré sa demande. J'ai demandé à savoir pourquoi il souhaitait que j'enlève mon foulard. Il a répondu que nous étions dans un espace laïque, que j'étais tête nue sur ma pièce d'identité et que c'était ainsi que je devais voter. »

Formulaire de saisine du Défenseur des droits,
5 juillet 2021

Le Défenseur des droits a rappelé à un maire, à l'occasion des élections législatives de juin 2024, qu'une assesseuse d'un bureau de vote – tout comme un président – ne pouvait demander à une électrice de retirer son voile pour contrôler son identité alors que son visage était dégagé²⁷⁴. La réclamante ne s'était rendu compte de ce comportement discriminatoire qu'en se rendant dans un autre bureau de vote pour assurer la procuration d'une amie, où elle n'avait pas eu besoin de retirer son voile.

C. LA PARTICIPATION À LA VIE ASSOCIATIVE

Il a déjà été relevé, à propos des associations sportives, qu'aucune disposition ou décision jurisprudentielle ne consacre un principe de neutralité des lieux privés ouverts au public. Par ailleurs, le régime juridique entourant la possibilité, pour les employeurs de droit privé, d'intégrer dans le règlement intérieur de leur entreprise une clause de neutralité opposable à leurs salariés, ne s'applique pas aux associations et à leurs bénévoles.

1. UNE PARTICIPATION EMPÊCHÉE PAR L'EXISTENCE DE CLAUSES DE NEUTRALITÉ

Le Défenseur des droits a été saisi par une femme de confession musulmane portant un voile, qui avait contacté une association ayant pour objectif d'accompagner localement les cadres, assimilés et jeunes diplômés en recherche d'emploi. À l'issue d'un entretien, le règlement intérieur de l'association lui avait été remis. Il prévoyait en son article 2 une neutralité absolue pour les membres de l'association. Il a été demandé à la réclamante de retirer son foulard si elle voulait adhérer à l'association.

Le Défenseur des droits est intervenu par la voie amiable, en demandant à l'association de procéder au réexamen en droit de la situation de la réclamante et à la suppression de la clause de neutralité. L'association a contacté le Défenseur des droits afin de l'informer de sa volonté de se conformer à la législation en vigueur dans les plus brefs délais, et de modifier en conséquence le règlement intérieur, dont l'article 2 a été immédiatement suspendu, dans l'attente d'une nouvelle rédaction. De plus, l'association s'est engagée à envoyer un courrier à la réclamante, lui proposant, si elle le souhaitait, de rejoindre l'association²⁷⁵.

En dehors des cas des clauses de neutralité insérées dans le règlement intérieur de certaines associations et empêchant potentiellement certaines bénévoles d'y adhérer, le Défenseur des droits voudrait insister sur deux sujets : le refus de location de salles municipales à des associations religieuses et les conséquences potentiellement discriminatoires du « contrat d'engagement républicain » que doivent désormais signer les associations.

2. LES REFUS DE LOCATION DE LOCAUX MUNICIPAUX À DES ASSOCIATIONS RELIGIEUSES

En vertu de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, « *[d]es locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public* ». Un refus qui ne serait motivé par aucun de ces trois motifs serait ainsi illégal en portant une atteinte manifestement excessive à la liberté de réunion²⁷⁶.

Le Conseil d'État a apporté des précisions supplémentaires venant encadrer la liberté de la collectivité dans sa décision de mettre un local à disposition d'une association religieuse : une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association

dans le but d'exercer un culte ; la location ne peut se faire à titre gratuit (il s'agirait sinon d'un financement à un culte, ce qui est illégal) ; elle doit être temporaire (la destination de la salle deviendrait sinon cultuelle)²⁷⁷.

Une municipalité ne peut donc pas justifier sa décision sur le fondement du principe de laïcité²⁷⁸, ni au motif qu'elle refuse de subventionner les cultes²⁷⁹, ou encore que le règlement intérieur des salles municipales ne prévoit pas leur utilisation pour y célébrer des manifestations à caractère cultuel²⁸⁰. Le Conseil d'État a en particulier condamné ce type de pratique comme étant contraire à la liberté de réunion et de religion²⁸¹. Si la jurisprudence admet par ailleurs comme motif légitime l'indisponibilité de salles municipales²⁸², cette indisponibilité doit être réelle et ne doit pas constituer un prétexte pour refuser de louer une salle à une association cultuelle.

Le Défenseur des droits a considéré que le fait de refuser à une association cultuelle catholique la location d'une salle municipale alors qu'elle en avait fait la demande pratiquement un an à l'avance et que trois salles municipales étaient manifestement inoccupées le jour requis, sans que la municipalité apporte d'éléments d'explication, caractérisait l'existence d'une pratique discriminatoire à l'encontre de cette association religieuse, ces faits ayant de surcroît été réitérés les deux années suivantes. Demandant de mettre un terme à cette discrimination, le Défenseur des droits a par ailleurs recommandé à la municipalité de rendre transparente la procédure de location des salles municipales mises à la disposition du public²⁸³.

3. LE « CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN », OU LES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE NE PAS « REMETTRE EN CAUSE LE CARACTÈRE LAÏQUE DE LA RÉPUBLIQUE »

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République poursuit l'objectif – clairement affiché dans l'exposé des motifs – de lutter contre un « *entrisme communautariste [...] pour l'essentiel d'inspiration islamiste* ». Le contrôle du secteur associatif est l'un des moyens que le législateur a trouvé pour endiguer ce phénomène.

Depuis son adoption, les associations, quel que soit leur objet, doivent ainsi signer un « *contrat d'engagement républicain* » avant toute demande de subvention publique. Ce contrat leur impose notamment de ne pas « *remettre en cause le caractère laïque de la République* ».

Cette loi facilite également la dissolution d'associations en prévoyant que leurs dirigeants peuvent être tenus responsables des actes commis par un de leurs membres agissant en cette qualité, dès lors qu'ils en avaient connaissance et se sont abstenus de les faire cesser.

Le Défenseur des droits a déjà pu dénoncer la restriction de la liberté d'association que constitue le conditionnement de l'attribution de subventions à la signature de ce contrat et avait souligné que ce contrat n'exigeait plus seulement des associations qu'elles ne commettent pas d'infraction, mais aussi qu'elles s'engagent positivement et explicitement, dans leurs finalités comme dans leur organisation, sur des principes qui sont ceux de la puissance publique. L'institution relevait qu'un tel renversement dénaturait en partie le statut des associations, qui ne sont pas des acteurs publics, et autorisait un contrôle très poussé de l'État sur les actions des associations²⁸⁴.

Cette obligation de signature du contrat, sur laquelle le décret d'application du 31 décembre 2021 n'a pas apporté de précisions, a été examinée par le Conseil constitutionnel, qui ne l'a trouvée ni imprécise, ni attentatoire à la liberté d'association²⁸⁵.

Dans le même sens, le Conseil d'État n'a pas jugé le décret contraire à cette même liberté²⁸⁶.

Le Défenseur des droits s'interroge toutefois sur ce que recouvre l'obligation de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'imposer aux associations d'être elles-mêmes laïques. Ainsi, les associations cultuelles peuvent encore recevoir des subventions pour des projets d'intérêt général (pour la partie non cultuelle de leurs activités).

Au-delà, la lecture du rapport parlementaire indique que ce critère ne vise pas tant les opinions que défend l'association que ses actes. L'obligation de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République vise en effet à faire obstacle à ce que l'association se prévale de convictions religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant notamment ses relations avec les collectivités publiques²⁸⁷. C'est, en théorie, ni plus ni moins qu'un rappel d'un principe posé de longue date par le Conseil constitutionnel en vertu duquel la Constitution s'oppose à ce que « *soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* »²⁸⁸.

Toutefois, le critère pose de nombreuses questions quant à son application effective : « ne pas remettre en cause » implique-t-il de « ne pas critiquer » la laïcité ? Une association, qu'elle soit ou non cultuelle, peut-elle contester certains textes législatifs ou règles existantes justifiées par le principe de laïcité²⁸⁹ sans risquer de perdre ses financements ? Accueillir en son sein des personnes portant un signe religieux, est-ce « remettre en cause le caractère laïque de la République » ? Quels faits concrets peuvent conduire au retrait d'une subvention ? Quelle est la ligne à ne pas franchir ? Dans la pratique, ces ambiguïtés ouvrent la voie à des applications différenciées selon les associations et les territoires, faisant peser un risque de discriminations directes et indirectes sur certaines d'entre elles²⁹⁰.

Illustre ces difficultés potentielles l'affaire à l'origine de l'ordonnance rendue par le juge des référés du Conseil d'État le 10 mars 2022.



En l'espèce, un maire avait retiré une autorisation au Planning familial d'installer sur la place de l'hôtel de ville un stand d'information et d'animation sur le thème de l'égalité femmes-hommes, au motif que la présence d'une femme voilée sur l'affiche réalisée par une bénévole de l'association traduisait un manquement au contrat d'engagement républicain en promouvant implicitement le communautarisme. Le juge des référés a rejeté cette analyse : ce visuel reflète « au contraire la volonté de l'association, "dans un souci d'émancipation", ainsi que celle-ci le souligne, de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes indifféremment auprès de l'ensemble des femmes, y compris celles portant le voile et nonobstant donc les convictions que ce port, qui par ailleurs n'est pas prohibé dans l'espace public, pourrait refléter de leur part ».²⁹¹

La cour administrative d'appel de Lyon s'est également prononcée, le 13 février 2025, dans le cadre d'une affaire portant sur une commune ayant subordonné l'attribution de subventions à des associations à la signature par celles-ci d'un contrat d'engagement républicain prévoyant que les associations doivent « adopter en tous points un fonctionnement laïc » et « s'abstenir de tout prosélytisme »²⁹². Les juges considèrent que cette interdiction, « en s'étendant au-delà des seuls actes de prosélytisme de mauvais aloi », conduit à l'abstention de toute manifestation religieuse dans le fonctionnement et les activités des associations, et constitue de ce fait une ingérence dans leur liberté religieuse.

Les faits à l'origine de ces affaires montrent à quel point une laïcité mal comprise et une interprétation extensive de la loi de 2021 peuvent facilement porter atteinte à la liberté d'association.

CONCLUSION

Par ce rapport, le Défenseur des droits entend participer à la nécessaire prise de conscience institutionnelle des discriminations fondées sur la religion, trop souvent invisibilisées, voire banalisées, sous l'effet de discours stigmatisants visant certaines communautés religieuses.

Ces discriminations, loin d'être isolées, s'inscrivent dans un parcours cumulatif, où les différents obstacles rencontrés – à l'école, dans l'emploi, dans l'accès au logement, aux biens et services, à la participation citoyenne et associative – s'additionnent et se renforcent mutuellement.

À ces discriminations structurelles, s'ajoutent des atteintes aux droits subies quotidiennement dans l'espace public (injures et violences antisémites et anti-musulmans, dégradations de lieux de culte, etc.) et dans l'espace numérique (notamment *via* le cyberharcèlement). S'ils excèdent le champ de compétence du Défenseur des droits, ces actes témoignent d'un continuum de haine, et de discriminations qui affectent durablement les personnes croyantes dans tous les aspects de leur vie.

Ces expériences emportent des effets dévastateurs sur les victimes (dégradation de la santé mentale [anxiété, stress, honte, perte de l'estime de soi, etc.], fragilité économique, sentiment de rejet de la société, dynamiques d'isolement, etc.), qui conduisent à leur tour à produire des effets sur la société dans son ensemble (méfiance envers les institutions, désengagement civique, retrait social, etc.). De ce point de vue, par le cumul d'expériences qu'elle génère, la discrimination façonne un rapport au monde social bien particulier²⁹³, marqué par la défiance et l'exclusion.

La situation des femmes musulmanes portant un voile illustre particulièrement ce mécanisme. Stigmatisées dans l'espace public, elles se heurtent à des trajectoires professionnelles contraintes (renoncement à l'emploi, acceptation de postes sous-qualifiés dans des entreprises tolérantes, orientation vers des commerces communautaires ou vers l'auto-entrepreneuriat) et se trouvent rejetées de certains espaces de socialisation (comme le sport).

Ces stratégies d'adaptation et de contournement qu'elles déploient révèlent un paradoxe : les règles ou pratiques censées lutter contre le « séparatisme » et/ou le « communautarisme » peuvent, en réalité, contribuer à l'alimenter.

Ces situations de stigmatisation et d'exclusion ne se limitent pas aux femmes musulmanes portant le voile : les différentes enquêtes mobilisées dans ce rapport ont mis en évidence une progression des discriminations qui concerne l'ensemble des religions.

Face à ces constats, au-delà des règles contraignantes, des mesures ambitieuses de sensibilisation et de formation s'imposent. L'école, en particulier, constitue un levier majeur : un enseignement dédié à la laïcité dès le niveau élémentaire permettrait, dès le plus jeune âge, une meilleure compréhension de ce principe constitutionnel, de ses origines, de ses applications et donc une meilleure compréhension des droits de chacun et de leurs limites²⁹⁴. La généralisation, par la loi du 24 août 2021 confortant les principes de la République, des formations à la laïcité pour les agents publics, ainsi que la mise en place des référents laïcité obligatoires dans toutes les administrations²⁹⁵, constituent une avancée. Pour être pleinement efficace, ce dispositif devrait inclure les contractuels de droit privé auxquels les administrations publiques recourent de plus en plus, et les référents devraient bénéficier d'une formation approfondie, *via* des diplômes universitaires spécialisés. Enfin, ces formations gagneraient à être étendues et systématisées pour les salariés du secteur privé, mais aussi pour les élus, dont les discours et décisions conditionnent largement la bonne application du droit.

Rappeler le droit, comme l'ambitionne le présent rapport, ne doit pas cacher qu'au fond, la lutte contre les discriminations fondées sur la religion n'est pas seulement une exigence juridique. Elle conditionne la préservation de la cohésion sociale, qui appelle l'ensemble des acteurs – institutions, société civile et particuliers – à se mobiliser individuellement et collectivement afin de garantir une pleine effectivité au principe d'égalité.

NOTES

¹ Jérôme LÊ, Odile Rouhban, Pierre Tanneau, Cris Beauchemin, Mathieu Ichou et Patrick Simon, « En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste », *Insee Première*, n° 1911, juill. 2022.

² Plus précisément, le rapport signale une augmentation de 52 % sur la période 2021-2022 et 17 % sur la période 2022-2023, soit environ 78 % sur la période 2021-2023 (1,52*1,17=1,778). V. SSMSI, *Vécu et ressenti en matière de sécurité. Victimation, délinquance et sentiment d'insécurité*, Rapport d'enquête – édition 2024, oct. 2025, p. 8 et p. 19.

³ La proportion de protestants s'identifiant comme « évangéliques » en France est passée de 23 % en 2010 à 33 % en 2024 (Sébastien Fath et Jean-Paul Willaime, « Le protestantisme au miroir de l'enquête Ifop 2024 : une pluri-identité rajeunie et connectée », *Observatoire international du religieux*, mars 2025).

⁴ V. Lucas G. Drouhot, Patrick Simon, Vincent Tiberj, « La diversité religieuse en France : transmissions intergénérationnelles et pratiques selon les origines », *Insee Références*, mars 2023. La part de la population française se déclarant de confession juive oscille entre 0,5 et 1 %.

⁵ Philippe Portier, Jean-Paul Willaime, *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recomposition*, Armand Colin, 2021, « Chapitre 2. Indifférents et athées : entre abstention et conviction alternative ».

⁶ Lucas G. Drouhot, Patrick Simon, Vincent Tiberj, « La diversité religieuse en France : transmissions intergénérationnelles et pratiques selon les origines », *op. cit.*

⁷ Jonathan Evans, William Miner, Chris Baronavski, Bill Webster et Justine Coleman, *Spirituality and Religion : How Does the U.S. Compare With Other Countries ?*, Pew Research Center, juin 2025.

⁸ CNCDH, *Rapport 2024 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2025, p. 224.

⁹ Mathilde Philip, *Droit de la laïcité*, Ellipses, coll. « Mise au point », 2024, 2^e édition, p. 20.

¹⁰ CA Rennes, 10 déc. 2014, n° 14/00134 ; Défenseur des droits, déc. n° MLD-2014-105, 31 juill. 2014 ; déc. n° 2018-200, 26 juill. 2018 ; déc. n° 2021-106, 19 nov. 2021.

¹¹ CJCE, 10 juil. 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn*, n° C-54/07.

¹² Cass. soc., 20 sept. 2023, n° 22-16.130.

¹³ La Cour de cassation a considéré que les propos à caractère raciste tenus à l'égard d'une salariée par sa supérieure hiérarchique au cours d'un repas de Noël organisé par le comité d'entreprise « *relevaient de la vie professionnelle de la salariée et que cette dernière présentait des éléments laissant supposer une discrimination en raison de ses origines* » (Cass. soc., 15 mai 2024, n° 22-16-287 ; Défenseur des droits, déc. n° 2022-228, 2 janv. 2023). V. également : Cass. soc., 14 nov. 2024, n° 23-17.917.

¹⁴ Cass. crim., 12 mars 2025, n° 24-81.644.

¹⁵ Le 15 septembre 2025, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé à la rectrice de Paris de saisir le procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale pour ces faits qui se sont produits à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

¹⁶ Sarah Diffalah et Salima Tenfiche, *Beurettes : un fantasme français*, Le Seuil, 2021.

¹⁷ Éric Fournier, *La « belle juive ». D'Ivanhoé à la Shoah*, Champ Vallon, 2012.

¹⁸ Hannah Schwadron, *The Case of the Sexy Jewess: Dance, Gender and Jewish Joke-work in US Pop Culture*, Oxford University Press, 2017.

¹⁹ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2013-216, 25 oct. 2013 (à propos de l'incitation au boycott de produits israéliens dans des centres commerciaux) ; déc. n° 2018-196, 17 sept. 2018 (à propos d'instructions discriminatoires adressées par courriel par un cadre à ses agents de police municipale).

²⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2019-010, 18 janv. 2019 ; v. également déc. n° MLD-2012-53, 26 mars 2012.

²¹ Défenseur des droits, décision n° 2025-162, 8 sept. 2025.

²² Valérie Boussard, « L'expérience scolaire d'élèves juifs après le 7-October : une hostilité antijuive envahissante sur fond de diabolisation des juifs », in Deborah Elalouf (dir.), *L'école de la République à l'épreuve de la montée de l'antisémitisme*, mars 2025, p. 13.

²³ *Ibid.*, p. 28.

²⁴ Défenseur des droits, *Enquête Accès aux droits, Volume 1 « Relations police/population : contrôles d'identité et dépôts de plainte »*, juin 2025, pp. 4-5.

²⁵ Les volumes 1 (Relations police/population – Contrôles d'identité et dépôts de plainte) et 2 (Relations des usagers avec les services publics) ont respectivement été publiés en juin et octobre 2025. Les volumes 3 (Discriminations dans l'emploi), 4 (Droits de l'enfant) et 5 (Accès aux droits des publics vulnérables) restent à paraître.

- ²⁶ Haley McAvay et Patrick Simon, « Perceptions et expériences de la discrimination en France », in Défenseur des droits, *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits*, La Documentation française, 2019, p. 107.
- ²⁷ Éric Delattre, Noam Leandri, Dominique Meurs et Roland Rathelot, « Trois approches de la discrimination : évaluation indirecte, expérimentation, discriminations ressenties », *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 2013.
- ²⁸ Mirna Safi et Patrick Simon, « Les discriminations ethniques et raciales dans l'enquête Trajectoires et Origines : représentations, expériences subjectives et situations vécues », *Économie et Statistique*, 2013, n°s 464-466, p. 45.
- ²⁹ Les résultats de la prochaine « Enquête sur les valeurs des Européens » seront connus en 2026. V. Philippe Portier et Jean-Paul Willaime, *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recomposition*, Armand Colin, 2021, « Chapitre 2. Indifférents et athées : entre abstention et conviction alternative ».
- ³⁰ V. notamment Frédéric Dabi et Stewart Chau, *La fracture*, Les Arènes, 2021.
- ³¹ Étude Ifop pour le Comité Laïcité République, 2020. V. Guillaume Caline et Jeanne Malet, *Ce que pensent les jeunes Français de la laïcité*, Fondation Jean Jaurès, 2024.
- ³² Gwénaële Calvès, *La laïcité*, op. cit., p. 69. V. également Jimmy Charruau, « Loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 sur la lutte contre le racisme. De la déconstruction de quelques mythes à propos de la "loi Pleven" », in Henri Bouillon, Renaud Bueb et Béatrice Lapérou-Schneider (dir.), *Les grandes lois de la V^e République*, Mare et Martin, 2023, pp. 85-106.
- ³³ Défenseur des droits, *Accès à l'emploi et discriminations liées à l'origine. Résultats de l'appel à témoignages*, Études & Résultats, sept. 2016, p. 3.
- ³⁴ CNCDH, *Rapport 2024 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2025, p. 286.
- ³⁵ V. en ce sens le dossier « Contrôles d'identité : que dit le droit et comment mettre fin aux contrôles discriminatoires ? » sur le site du Défenseur des droits.
- ³⁶ Défenseur des droits, *Enquête Accès aux droits, Volume 1 « Relations police/population : contrôles d'identité et dépôts de plainte »*, juin 2025, p. 15.
- ³⁷ Défenseur des droits, *Les discriminations des seniors dans l'emploi : 17e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi*, 2024, p. 20.
- ³⁸ Défenseur des droits, *Conditions de travail et expériences des discriminations dans la profession d'avocat.e en France*, mai 2018.
- ³⁹ Lucas Drouhot, Patrick Simon et Vincent Tiberj, « La diversité religieuse en France : transmissions intergénérationnelles et pratiques selon les origines », in *Immigrés et descendants d'immigrés*, Insee Références, 30 mars 2023.
- ⁴⁰ Kimberlé Crenshaw, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », *University of Chicago Legal Forum*, 1989, p. 139 ; « Mapping the Margins : Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Colour », *Stanford Law Review*, 1991, vol. 43, pp. 1241-1299. V. également Commission européenne, *Lutte contre la discrimination multiple : pratiques, politiques et lois*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.
- ⁴¹ V. en ce sens les préjugés mis en lumière par la CEDH dans *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal*, 25 juill. 2017, req. n° 17484/15 (âge et sexe) et dans *B.S. c. Espagne*, 24 juill. 2012, req. n° 47159/08 (origine et sexe).
- ⁴² Proposition de loi n° 701 visant à interdire le port par un mineur de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse ou tout habit ou vêtement manifestant ou symbolisant l'infériorité de la femme sur l'homme dans l'espace public, déposée au Sénat le 4 juin 2025.
- ⁴³ Lors des débats parlementaires, la sénatrice Françoise Laborde, porteuse de l'amendement ayant introduit cette disposition, précisait que celle-ci « permettrait d'éviter des affaires comme celle de la crèche Baby Loup » (Sénat, séance du 14 juin 2016).
- ⁴⁴ Défenseur des droits, *Discriminations et origines : l'urgence d'agir*, 2020, p. 48.
- ⁴⁵ V. p. 81.
- ⁴⁶ Haoues Seniguer, *La République autoritaire. Islam de France et illusion républicaine 2015-2022*, Le bord de l'eau, 2022.
- ⁴⁷ Hamza Esmili, *La Cité des musulmans. Une piété indésirable*, Éditions Amsterdam, 2025.
- ⁴⁸ Hanane Karimi, *Les femmes musulmanes ne sont-elles pas des femmes ?*, Éditions Hors d'atteinte, 2023.
- ⁴⁹ CNCDH, *Rapport 2024 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2025, p. 226.
- ⁵⁰ CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, n° 14307/88.
- ⁵¹ Rémy Keller, concl. sur CE, 5 déc. 2007, n° 295671 (RFDA, 2008, p. 529).
- ⁵² CEDH, 7 déc. 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, n° 5095/71, 5920/72 et 5926/72.
- ⁵³ CEDH, 9 nov. 2021, *De Wilde c. Pays-Bas*, n° 9476/19.
- ⁵⁴ CE, ass., avis, 24 oct. 1997, n° 187122 : « célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques ».
- ⁵⁵ Cass. crim., 30 juin 1999, n° 98-80.501.
- ⁵⁶ V. le site de la MIVILUDES.

⁵⁷ CEDH, 29 avr. 2002, *Pretty c. Royaume-Uni*, req. n° 2436/02 ; CEDH, gde ch., 10 avr. 2007, *Evans c. Royaume-Uni*, req. n° 6339/05.

⁵⁸ CEDH, 1^{er} juill. 2014, *SAS c. France*, req. n° 43835/11.

⁵⁹ Jean-Marie Woehrling, « Qu'est-ce qu'un signe religieux ? », *Société, droit et religion*, 2012/1, n° 2, p. 24.

⁶⁰ V. p. 55.

⁶¹ CE, 5 déc. 2007, n° 295671.

⁶² CE, 27 sept. 2024, n° 487944, 487974 et 489177.

⁶³ Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, NOR : MENG0401138C.

⁶⁴ Frédéric Dieu, « L'extériorisation des convictions par les usagers du service public de l'enseignement », in Camille Dolmaire et David Charbonnel (dir.), *Réflexions juridiques sur l'islam et les services publics*, Rapport de recherches (à paraître).

⁶⁵ CE, 2 nov. 1992, n° 130394.

⁶⁶ CE, 27 nov. 1996, n° 170207 et 170208.

⁶⁷ CE, 27 sept. 2024, n° 487944, 487974 et 489177.

⁶⁸ Il semblerait toutefois qu'en droit du travail, les juges judiciaires ne se réfèrent pas à l'intention du porteur du signe pour procéder à la qualification (V. par ex. : Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690 ; Cass. ass. plén., 25 juin 2014, n° 13-28.369).

⁶⁹ CAA Lyon, 29 janv. 2008, n° 07LY01642.

⁷⁰ Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690.

⁷¹ CAA Versailles, 21 mars 2013, n° 11VE00853.

⁷² Le 12 juin 2023, le Conseil français du culte musulman s'est prononcé pour signaler, par un communiqué de presse, que l'abaya n'est pas un signe religieux musulman mais un habit davantage traditionnel, culturel (« Port de l'abaya : pour le Conseil français du culte musulman, ce vêtement n'est pas un signe religieux musulman », *Le Monde*, 12 juin 2023).

⁷³ Jean Rivero, « Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse, l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État en date du 27 novembre 1989 », *RFDA*, 1990, p. 5.

⁷⁴ CE, 5 déc. 2007, n° 295671 ; v. aussi annexe 1 à la circulaire du ministre de l'éducation nationale, Laïcité à l'École, 9 novembre 2022, préc.

⁷⁵ TA Cergy Pontoise, 12 déc. 2008, n° 054004.

⁷⁶ CE, 12 févr. 2020, n° 418299.

⁷⁷ Thomas Hochmann, « L'outrage et l'abaya : le "ressenti raisonnable" au cœur du droit de la liberté d'expression », *RDP*, 2025, p. 16.

⁷⁸ EDCE, *Réflexions sur la laïcité*, La Documentation française, 2004, pp. 245-246.

⁷⁹ Cons. const., 21 févr. 2013, déc. n° 2012-297 QPC.

⁸⁰ Henri Bouillon, *Droit de la laïcité*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2024, p. 35.

⁸¹ Jean Baubérot dit de la laïcité qu'elle est « politiquement libérale » (*La laïcité falsifiée*, La Découverte, coll. « Poche », 2014, p. 184).

⁸² Jean-Pierre Machelon, « La laïcité : tradition et innovation », in Bertrand Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 183.

⁸³ Aristide Briand, Rapport n° 2302 fait au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et à la dénonciation du Concordat, p. 266.

⁸⁴ Henri Bouillon, *Droit de la laïcité*, op. cit., p. 41.

⁸⁵ CE, ord., 26 août 2016, n° 402742 ; CE, ord., 26 sept. 2016, n° 403578.

⁸⁶ Caroline Boyer-Capelle, « Laïcité », in Delphine Tharaud et Caroline Boyer-Capelle (dir.), *Dictionnaire juridique de l'égalité et de la non-discrimination*, L'Harmattan, 2021, p. 234.

⁸⁷ Patrick Weil, « La laïcité c'est quoi en droit ? », *Dalloz actualité*, 26 novembre 2020.

⁸⁸ Jean Baubérot, *La laïcité falsifiée*, op. cit., p. 178.

⁸⁹ Mustapha Afroukh, « La liberté religieuse et le principe de laïcité », *Titre VII*, n° 14, avril 2025.

⁹⁰ Pour Jean Rivero, « la laïcité a un seul et même sens, celui de la neutralité de l'État » (« La notion juridique de laïcité », *Recueil Dalloz*, 1949, p. 137). Jean-Marie Woehrling reconnaît à la notion de neutralité de l'État « le même contenu que le concept juridique de laïcité » (« Réflexions sur le principe de la neutralité de l'État en matière religieuse et sa mise en œuvre en droit français », *Archives de sciences sociales des religions*, 1998, vol. 101, n° 1, p. 31).

⁹¹ CE, ass., 1^{er} avr. 1938, n° 54715 et 54825 ; Cons. const., 18 oct. 2012, déc. n° 2013-353 QPC.

⁹² Illustration du flou entourant le lien qui unit laïcité et neutralité, c'est parfois la laïcité qui est présentée comme une composante de la neutralité (Fabrice Lemaire, « Port du voile en service : la sanction nécessitait l'énoncé de motifs de fait », *AJFP*, 2004, p. 90).

⁹³ Cons. const., 18 sept. 1986, n° 86-217 DC.

⁹⁴ Vassilios Kondylis, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1994, p. 3.

⁹⁵ Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690.

⁹⁶ Ifop, pour le Crif, *Enquête auprès des collégiens et lycéens sur l'antisémitisme à l'école*, 6 mars 2025, n° 121359.

⁹⁷ Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où les discriminations fondées sur la religion sont

davantage déclarées par les habitants (19 %) que par ceux vivant hors QPV (11 %), l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) constate une augmentation de 4 points, voire 9 points (si sont prises en compte les unités urbaines englobant les QPV), des discriminations déclarées sur ce fondement entre 2018 et 2021 (ONPV, Enquêtes « Cadre de vie et sécurité » (CVS), 2018 et 2021).

⁹⁸ ONDES, *Sélection à l'entrée en master : les effets de l'origine et de la religion*, Rapport d'étude n° 24-01, mars 2024, p. 29.

⁹⁹ Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690

¹⁰⁰ V. p. 56.

¹⁰¹ CE, 5 déc. 2007, n° 285394 et n° 295671. V. HALDE, délib. n° 2008-181, 2008-182, 2008-183, 1^{er} sept. 2008.

¹⁰² Comité des droits de l'homme, *Observations finales à l'égard de la France*, CCPR/C/FRA/CO/4, 31 juill. 2008, spéc. pt. 23.

¹⁰³ CEDH, 30 juin 2009, *Aktas c. France*, req. n° 43563/08 ; *Bayrak c. France*, req. n° 14308/08 ; *Gamaleddyn c. France*, req. n° 18527/08 ; *Ghazal c. France*, req. n° 29134/08 ; *J. Singh c. France*, req. n° 25463/08 ; *R. Singh c. France*, req. n° 27561/08.

¹⁰⁴ Frédéric Dieu, « L'école, sanctuaire laïque », *RDP*, 2009, n° 3, p. 685.

¹⁰⁵ Cass. 1^{re} civ., 21 juin 2005, n° 02-19.831 : ne constitue pas un trouble manifestement illicite et n'est pas contraire aux articles L. 442-1 et suivants du code de l'éducation, « la prohibition faite du port du voile, [...] en ce qu'elle n'affectait ni la neutralité de l'enseignement dispensé ni la liberté de conscience des élèves ni leurs convictions religieuses mais un simple mode d'expression ostensible de celles-ci, relevait au contraire de l'organisation scolaire et du projet éducatif propre du collège sans violer pour autant son obligation d'accueillir les enfants en dehors de toute distinction d'origine, d'opinion ou de croyance ».

¹⁰⁶ CE, 27 sept. 2024, n° 487944, 487974, 489177.

¹⁰⁷ Note de service « Principe de laïcité à l'école », *BO* n° 32, 31 août 2023, NOR : MENG2323654N.

¹⁰⁸ CE, ord., 7 sept. 2023, n° 487891 ; CE, ord., 25 sept. 2023, n° 487896, 487975.

¹⁰⁹ CE, 27 sept. 2024, n° 487944, 487974, 489177.

¹¹⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2024-110, 16 juill. 2024.

¹¹¹ Circulaire du ministre de l'intérieur, 16 août 2011, NOR : IOCK1110778C.

¹¹² CE, 25 oct. 2002, n° 251161. Le juge adopte la même solution pour des convictions philosophiques prônant une alimentation végétarienne (CE, 20 mars 2013, n° 354547).

¹¹³ Défenseur des droits, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination*, 2019, p. 35.

¹¹⁴ CE, 11 oct. 2020, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 426483.

¹¹⁵ Circulaire du ministre de l'intérieur, 16 août 2011, NOR : IOCK1110778C, p. 2.

¹¹⁶ Défenseur des droits, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination*, op. cit., p. 39.

¹¹⁷ La Halde avait en ce sens mis en œuvre une médiation après avoir été saisie d'une réclamation portant sur l'absence de substitut protéique à la viande de veau ou de bœuf pour les filles de religion hindouiste alors qu'un substitut protéique au porc était servi aux enfants de confession musulmane (délib. n° 2006-203, 2 oct. 2006).

¹¹⁸ Défenseur des droits, déc. n° 2017-132, 7 avr. 2017 et déc. n° 2019-055, 21 févr. 2019.

¹¹⁹ La juridiction a annulé la décision du maire pour incompétence, seul le conseil municipal (et non le maire seul) étant en mesure de modifier les modalités d'organisation du service de restauration scolaire (Défenseur des droits, déc. n° 2018-249, 21 sept. 2018).

¹²⁰ CE, 11 déc. 2020, n° 426483.

¹²¹ CE, 11 octobre 2023, n° 472466.

¹²² François-Xavier Bréchet, « Liberté religieuse et audience », *AJDA*, 2018, p. 1595.

¹²³ Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, *La laïcité à l'école. Vademecum*, mars 2024, p. 124.

¹²⁴ Halde, délib. n° 2007-117, 14 mai 2007.

¹²⁵ CE, *Étude relative à la relation entre la liberté d'expression religieuse et les services publics*, Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 sept. 2013 et adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 19 déc. 2013, pp. 30-32.

¹²⁶ TA Nice, 9 juin 2015, n° 1305386 ; TA Amiens, 15 déc. 2015, n° 1401797.

¹²⁷ CAA Lyon, 23 juill. 2019, n° 17LY04351.

¹²⁸ Mathilde Philip-Gay, « Les parents d'élèves peuvent-ils porter le voile à l'occasion de leur participation à des activités scolaires en classe ? », *JCP A*, 2019, n° 43-44, 2307 ; Olivia Bui-Xuan, « Extension du domaine de la neutralité religieuse », *AJDA*, 2019, p. 2401 ; Marc Doray, « Neutralité religieuse et sorties scolaires : le cas des accompagnateurs bénévoles », *RFDA*, 2021, p. 1031.

¹²⁹ Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, *La laïcité à l'école. Vademecum*, mars 2024, p. 124.

¹³⁰ CE, ass., 14 avr. 1995, n° 125148.

¹³¹ CE, 27 novembre 1996, n° 170209.

¹³² Halde, délib. n° 2008-34, 18 févr. 2008.

¹³³ Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, *La laïcité à l'école. Vademecum*, mars 2024, p. 48.

- ¹³⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2025-180, 3 oct. 2025.
- ¹³⁵ V. par exemple Défenseur des droits, règlement amiable n° RA-2025-031, 12 mars 2025.
- ¹³⁶ Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, *La laïcité à l'école. Vademecum*, mars 2024, p. 45.
- ¹³⁷ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-046, 8 oct. 2025.
- ¹³⁸ Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Président de la République remis le 11 déc. 2003, p. 60.
- ¹³⁹ CE, 28 juill. 2017, n° 390740.
- ¹⁴⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2025-054, 26 mars 2025.
- ¹⁴¹ CE, 26 juill. 1996, n° 170106.
- ¹⁴² Défenseur des droits, règlement amiable n° 2025-063, 6 mars 2025.
- ¹⁴³ CA Paris, 8 juin 2010, n° 08/08286.
- ¹⁴⁴ *Cas significatif* de la région Pas-de-Calais, 2014.
- ¹⁴⁵ Défenseur des droits, règlement amiable n° 2025-109, 5 août 2025.
- ¹⁴⁶ Défenseur des droits, déc. n° MLD-MSP-2016-299, 16 déc. 2016.
- ¹⁴⁷ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-044, 2 oct. 2025.
- ¹⁴⁸ CE, ord., 20 juin 2017, n° 411060.
- ¹⁴⁹ Défenseur des droits, déc. n° 2020-134, 2 oct. 2020.
- ¹⁵⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2018-287, 5 déc. 2018.
- ¹⁵¹ Défenseur des droits, déc. n° 2018-126, 11 mai 2018.
- ¹⁵² Défenseur des droits, déc. n° 2024-102, 3 juill. 2024.
- ¹⁵³ Défenseur des droits, déc. n° 2015-216, 10 sept. 2015 ; règlement amiable n° 2017-042, 15 mai 2017 ; déc. n° 2018-126, 11 mai 2018 ; déc. n° 2018-235, 1^{er} oct. 2018. Sur ce sujet, v. également HALDE, délib. n° 2009-339, 28 sept. 2009 (suivie par CA Paris, 8 juin 2010, n° 08/08286).
- ¹⁵⁴ Pour un exemple de la position de l'institution avant la décision rendue par le Conseil d'État : Défenseur des droits, déc. n° MLD-2013-7, 5 mars 2013.
- ¹⁵⁵ CE, 28 juill. 2017, n° 390740.
- ¹⁵⁶ CAA Nantes, 15 mai 2014, n° 13NT01655 ; CAA Paris, 12 oct. 2015, n° 14PA00582.
- ¹⁵⁷ Défenseur des droits, déc. n° 2018-013, 6 mars 2018.
- ¹⁵⁸ Olivier Esteves, Alice Picard et Julien Talpin, *La France, tu l'aimes mais tu la quittes. Enquête sur la diaspora française musulmane*, Seuil, 2024.
- ¹⁵⁹ CE, 8 déc. 1948, n° 91406.
- ¹⁶⁰ La CEDH a estimé que la France n'avait pas outrepassé sa marge d'appréciation en faisant primer le principe de laïcité et de neutralité des services publics sur la liberté d'exprimer sa religion (CEDH, 26 nov. 2015, *Ebrahimian c. France*, req. n° 64846/11).
- ¹⁶¹ CJUE, Gde ch., 28 nov. 2023, *OP c. Commune d'Ans*, aff. C-148/22.
- ¹⁶² CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017.
- ¹⁶³ CE, 15 oct. 2003, n° 244428.
- ¹⁶⁴ CE, 19 févr. 2009, n° 311633.
- ¹⁶⁵ CAA Versailles, 30 juin 2016, n° 15VE00140.
- ¹⁶⁶ CAA Versailles, 23 février 2006, n° 04VE03227.
- ¹⁶⁷ L'interdiction du port de tout signe religieux est ainsi « commandée par la nécessité de protéger les droits des usagers des services publics » (CAA Lyon, 27 nov. 2003, n° 03LY01392).
- ¹⁶⁸ Julie Arroyo, « Interdiction des signes religieux : la fin justifie-t-elle les moyens ? », *RDLF*, 2023, chron. n° 30.
- ¹⁶⁹ Henri Bouillon, *Droit de la laïcité, op. cit.*, p. 265 et s.
- ¹⁷⁰ DGAFP et Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, *Guide de la laïcité dans la fonction publique*, La Documentation française, 8 décembre 2023, p. 22.
- ¹⁷¹ Nicolas Cadène, *En finir avec les idées fausses sur la laïcité*, Les Éditions de l'Atelier – Les Éditions Ouvrières, 2025, p. 24.
- ¹⁷² Défenseur des droits, déc. n° 2018-298, 7 déc. 2018.
- ¹⁷³ V. p. 59.
- ¹⁷⁴ Le salarié d'une entreprise privée est également soumis à une obligation de neutralité lorsqu'il est mis à disposition dans une collectivité publique, puisqu'il exercera alors son activité au sein d'un service public (Cass., soc., 19 octobre 2022, n° 21-12.370).
- ¹⁷⁵ Cass. soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690.
- ¹⁷⁶ Par exemple, les établissements de transfusion sanguine (art. L. 1223-2 du code de la santé publique).
- ¹⁷⁷ CE, 22 févr. 2007, n° 265441.
- ¹⁷⁸ Dans son étude du 19 décembre 2013 réalisée à la demande du Défenseur des droits, le Conseil d'État souligne ainsi « qu'une mission d'intérêt général n'est pas un service public si elle n'est pas assumée, directement ou indirectement, par une personne publique ».
- ¹⁷⁹ V. aussi CE, 8 mars 2012, n° 352959 (sur les centres de formation sportifs).
- ¹⁸⁰ V. p. 59.
- ¹⁸¹ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-041, 22 sept. 2025.
- ¹⁸² V. p. 59.
- ¹⁸³ Le Défenseur des droits a ainsi produit des recommandations auprès du maire (déc. n° 2019-201, 25 juill. 2019), puis des observations devant le juge

administratif (déc. n° 2020-152, 10 juill. 2020) et le juge pénal (déc. n° 2020-242, 15 déc. 2020), mais la réclamante s'est finalement désistée de ses actions en justice. Une solution amiable a en effet été trouvée avec le maire.

- ¹⁸⁴ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2014-084, 6 juin 2014.
- ¹⁸⁵ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2014-199, 17 déc. 2014.
- ¹⁸⁶ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2016-053, 22 févr. 2016 ; HALDE, délib. n° 2008-163 et 2008-164, 7 juill. 2008. V. également CE, 10 avr. 2009, n° 311888.
- ¹⁸⁷ HALDE, délib. n° 2006-127, 9 mai 2006.
- ¹⁸⁸ Christophe Sirugue, rapp. AN n° 3675, 7 avr. 2016, p. 177.
- ¹⁸⁹ CJUE, 15 juill. 2021, aff. C-804/18 et C-341-19.
- ¹⁹⁰ CJUE, 14 mars 2017, aff. C-157/15.
- ¹⁹¹ CJUE, 15 juill. 2021, aff. C-804/18 et C-341-19.
- ¹⁹² *Ibid.*
- ¹⁹³ Cass. soc., 22 nov. 2017, n° 13-19.855 ; CJUE, 13 oct. 2022, aff. C-344/20.
- ¹⁹⁴ Cass. soc., 22 nov. 2017, n° 13-19.855.
- ¹⁹⁵ CJUE, 15 juill. 2021, aff. C-804/18 et C-341-19.
- ¹⁹⁶ CJUE, 14 mars 2017, aff. C-188/15 ; Cass. soc., 22 nov. 2017, n° 13-19.855.
- ¹⁹⁷ Défenseur des droits, déc. n° 2025-069, 18 avr. 2025. V. également, pour un autre exemple de décision portant sur un refus d'embauche en raison du port du voile de la candidate, en dehors de l'existence d'une clause de neutralité : Défenseur des droits, déc. n° 2020-214, 9 déc. 2020.
- ¹⁹⁸ Défenseur des droits, déc. n° 2025-039, 14 mars 2025.
- ¹⁹⁹ Défenseur des droits, déc. n° 2025-038, 14 mars 2025.
- ²⁰⁰ CJUE, 15 juill. 2021, *Wabe et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, aff. C-804/18 et C-341/19, pt. 76.
- ²⁰¹ Défenseur des droits, déc. n° 2025-038, 14 mars 2025.
- ²⁰² CJCE, 9 février 1999, aff. C-167/97, *Nicole Seymour-Smith* ; CEDH, 6 janvier 2005, n° 58641/00, *Hoogendijk c. Pays-Bas* ; CEDH, gde ch., 13 novembre 2007, n° 57325/00, *DH et autres c. République tchèque*. Sur cette question, v. not. Vincent-Arnaud Chappe et Mireille Eberhard, « Les statistiques au service du droit de la non-discrimination », *Les Cahiers de la lutte contre les discriminations*, n° 13, 2020/2, pp. 85-103.
- ²⁰³ CJUE, 15 juill. 2021, aff. C-804/18 et C-341-19, pt. 57 et 59.
- ²⁰⁴ Pascal Tisserant, David Bourguignon, Richard Y. Bourhis, « Port du voile et discrimination à l'embauche : résultats d'un testing sur CV », nov. 2014.
- ²⁰⁵ Ifop pour la DILCRAH, « État des lieux des discriminations et des agressions envers les musulmans de France », Ifop Opinion, novembre 2019.
- ²⁰⁶ Institut Montaigne, *Religion au travail. Baromètre du fait religieux en entreprise 2024*, nov. 2024.
- ²⁰⁷ Défenseur des droits, déc. n° 2024-144, 22 oct. 2024. V. également, pour un autre exemple d'une clause de neutralité ne s'appliquant pas qu'aux seuls salariés en contact avec la clientèle : Défenseur des droits, déc. n° 2018-289, 7 déc. 2018.
- ²⁰⁸ CEDH, gde ch., 1^{er} juill. 2014, *S.A.S. c. France*, n° 43835/11.
- ²⁰⁹ Nicolas Moizard, « Le dévoilement de l'entre-soi des clauses de neutralité », *Revue de droit du travail*, 2025, p. 466.
- ²¹⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2021-192, 9 juill. 2021.
- ²¹¹ CE, 16 juill. 2018, n° 421791 ; CE, 20 févr. 2019, n° 421212.
- ²¹² TA Marseille, 15 juill. 2020, n° 1804218 ; jugement devenu définitif après désistement de son recours par le ministre de l'économie et des finances (CAA Marseille, ord., 29 déc. 2020, n° 20MA03559).
- ²¹³ CE, 27 juin 2018, n° 419595.
- ²¹⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2024-127, 25 sept. 2024.
- ²¹⁵ CAA Paris, 18 oct. 2024, n° 23PA02755 (pourvoi en cours devant le CE). V. les conclusions du rapporteur public, Bruno Sibilli, qui considère qu'il existe « *un danger à exiger une conformité totale des croyances des agents au droit positif dans leur sphère personnelle individuelle et y compris sociale* » (AJFP, 2025, p. 43).
- ²¹⁶ Défenseur des droits, déc. n° 2018-012, 15 févr. 2018.
- ²¹⁷ Défenseur des droits, règlement amiable n° RA-2025-011, 30 janv. 2025. Soulevant ensuite des difficultés à son retour de mi-temps thérapeutique en termes d'évolution de carrière, le Défenseur des droits a permis aux parties de se rapprocher par la voie de la médiation et un accord a été trouvé entre elles. Un accord financier a finalement été trouvé entre les parties.
- ²¹⁸ Défenseur des droits, déc. n° 2021-132, 3 juin 2021.
- ²¹⁹ Défenseur des droits, déc. n° 2020-086, 23 juin 2020.
- ²²⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2019-041, 8 mars 2019.
- ²²¹ Défenseur des droits, déc. n° 2021-262, 29 sept. 2021. V. également Défenseur des droits, déc. n° 2022-078, 25 mars 2022.
- ²²² Défenseur des droits, déc. n° 2019-085, 23 avr. 2019.
- ²²³ Défenseur des droits, déc. n° 2012-53, 26 mars 2012.
- ²²⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2016-168, 13 juill. 2016.
- ²²⁵ Défenseur des droits, décision-cadre n° 2025-019, 5 févr. 2025, relative à des recommandations générales destinées aux employeurs publics et privés concernant les enquêtes internes réalisées à la suite de signalement pour discrimination (« Discrimination

- et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne »).
- ²²⁶ Art. L. 3133-1 du code du travail.
- ²²⁷ Pour une application devant le Conseil d'État, v. CE, 12 févr. 1998, n° 125893.
- ²²⁸ Selon le Conseil d'État, « *l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations soient accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession* » (CE, 12 févr. 1997, n° 125893).
- ²²⁹ Ministère de la fonction publique, Circulaire relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions, 10 févr. 2012, NOR : MFPF1202144C.
- ²³⁰ Clément Benelbaz, « Liberté religieuse et laïcité dans les relations de travail dans les secteurs public et privé », *RDP*, 2018, n° 1, p. 1417.
- ²³¹ Halde, délib. n° 2007-301, 13 nov. 2007 : l'employeur avait prévu des autorisations d'absence pour la journée du Kippour, mais pas pour celle de l'Aïd-Ei-Fitr, ce que l'entreprise n'avait pas réussi à justifier de manière objective.
- ²³² Le Conseil d'État a en ce sens pu, d'une part, écarter l'argumentation de la standardiste d'un hôpital public, adventiste du septième jour, qui soutenait que le fait d'être tenue de travailler le samedi portait atteinte à sa liberté de conscience, à sa liberté de religion et au principe de non-discrimination (CE, 16 déc. 1992, n° 96459) ; d'autre part, confirmer le refus opposé à un gardien d'immeuble demandant à pouvoir quitter son poste chaque vendredi de 14h à 15h pour se rendre à la mosquée (CE, ord., 16 févr. 2004, n° 264314).
- ²³³ Défenseur des droits, déc. n° 2019-077, 9 mai 2019.
- ²³⁴ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2024-007, 1^{er} juill. 2024. Dans le même sens, également au sujet du vendredi saint, v. Défenseur des droits, déc. n° MLD-2014-015, 3 mars 2014.
- ²³⁵ Défenseur des droits, déc. n° 2017-066, 14 déc. 2017.
- ²³⁶ CE, *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013*, déc. 2013, p. 30.
- ²³⁷ CE, 2 nov. 1992, n° 130394 ; 14 mars 1994, n° 145656 ; 20 mai 1996, n° 170343 ; 27 nov. 1996, n° 172787 ; 28 sept. 2005, n° 266026 ; 28 juill. 2017, n°s 390740 et a.
- ²³⁸ Cass. crim., 15 juin 1993, n° 92-82.509 ; Cass. crim., 27 janv. 2010, n° 09-83.395 ; Cass. crim., 31 janv. 2012, n° 11-85.464.
- ²³⁹ Cass. ass. plén., 22 déc. 2023, n° 20-20.648 et n° 21-11.330.
- ²⁴⁰ Défenseur des droits, déc. n° 2024-065, 6 mai 2024.
- ²⁴¹ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2024-010, 11 juill. 2024.
- ²⁴² Défenseur des droits, déc. n° 2015-013, 7 avr. 2015.
- ²⁴³ Défenseur des droits, *Louer sans discriminer : un guide pour professionnaliser ses pratiques*, 21 mai 2025.
- ²⁴⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2020-090, 12 mai 2020. En l'espèce, le Défenseur des droits, en l'absence d'investigations complémentaires, a toutefois considéré qu'il lui était impossible de caractériser formellement le délit de discrimination.
- ²⁴⁵ Défenseur des droits, déc. n° 2019-196, 24 juill. 2019.
- ²⁴⁶ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2015-209, 8 sept. 2015.
- ²⁴⁷ Joanne Britton, « Muslim Men, Racialised Masculinities and Personal Life », *Sociology*, 2018/1, n° 53, pp. 36-51.
- ²⁴⁸ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2023-001, 13 sept. 2023.
- ²⁴⁹ Défenseur des droits, déc. n° MLD-2015-102, 13 mai 2015.
- ²⁵⁰ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-040, 25 août 2025.
- ²⁵¹ Défenseur des droits, déc. n° 2014-081, 26 mai 2014 ; déc. n° 2014-204, 22 déc. 2014.
- ²⁵² Défenseur des droits, déc. n° MLD-2016-260, 22 nov. 2016 ; déc. n° 2018-290, 21 déc. 2018.
- ²⁵³ Défenseur des droits, déc. n° 2023-143, 19 juillet 2023.
- ²⁵⁴ Défenseur des droits, déc. n° 2023-143, 19 juill. 2023.
- ²⁵⁵ CE, 29 juin 2023, n° 458088, 459547, 463408.
- ²⁵⁶ Cette jurisprudence a fait l'objet de nombreuses commentaires en doctrine. V. par exemple Marie-Odile Peyroux-Sissoko, « Compétitions sportives, service public et signes religieux », *RFDA*, 2023, p. 1065 et s. ; Mathieu Maisonneuve, « La sanctuarisation « républicaine » du football français », *JCP G*, sept. 2023, p. 980 et s.
- ²⁵⁷ V. fédération internationale de football, fédération mondiale de karaté, fédération internationale de volleyball, fédération internationale de basketball, association internationale des fédérations d'athlétisme, fédération internationale de judo, fédération internationale de handball, etc.
- ²⁵⁸ Cette décision portant observations devant la CEDH sera rendue publique lorsque la CEDH se sera prononcée.
- ²⁵⁹ Mathieu Touzeil-Divina, « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », *AJ Collectivités Territoriales*, 2021, p. 457.
- ²⁶⁰ CE, 17 juill. 2023, n° 475636.
- ²⁶¹ CE, ord., 21 juin 2022, n° 464648.

- ²⁶² Défenseur des droits, déc. n° 2018-297, 12 déc. 2018 ; déc. n° 2018-301, 27 déc. 2018 ; déc. n° 2018-303, 27 déc. 2018.
- ²⁶³ CA de Gand, 24 juin 2021, en ligne.
- ²⁶⁴ Unia, *Avis juridique remis aux responsables des piscines publiques en Wallonie sur le port du maillot de bain intégral*, janv. 2022, p. 6.
- ²⁶⁵ *Ibid.*, p. 7.
- ²⁶⁶ *Ibid.*
- ²⁶⁷ Défenseur des droits, déc. n° 2018-303, 27 déc. 2018.
- ²⁶⁸ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-042, 1^{er} oct. 2025.
- ²⁶⁹ Pour une application de cette disposition, v. CE, 25 oct. 2017, n° 396990 ; CE, 11 mars 2022, n° 454076.
- ²⁷⁰ Défenseur des droits, décision n° 2025-205, 21 nov. 2025.
- ²⁷¹ CE, 23 déc. 2010, n° 337899.
- ²⁷² Cass. crim., 1^{er} sept. 2010, n° 10-80.584.
- ²⁷³ Résolution du 6 juin 2018 relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.
- ²⁷⁴ Défenseur des droits, rappel à la loi n° RAL-2025-043, 8 oct. 2025.
- ²⁷⁵ Défenseur des droits, règlement amiable n° RA-2025-078, 23 mai 2025.
- ²⁷⁶ CE, 30 mars 2007, n° 304053.
- ²⁷⁷ CE, ass., 19 juill. 2011, n° 313518.
- ²⁷⁸ TA Marseille, 17 oct. 2006, n° 0302251.
- ²⁷⁹ TA Lyon, 18 oct. 2007, n° 0507110 ; CAA Lyon, 28 juin 2007, n° 06LY01183.
- ²⁸⁰ TA Poitiers, 18 nov. 2004, n° 0400677.
- ²⁸¹ CE, 30 mars 2007, n° 304053 ; CE, ord., 26 août 2011, n° 352106.
- ²⁸² TA Cergy-Pontoise, 10 janv. 2006, n° 0300676.
- ²⁸³ Défenseur des droits, décision n° MLD-2013-6, 28 févr. 2013. V. également Défenseur des droits, règlement amiable n° 14-007510, 17 mars 2015.
- ²⁸⁴ Défenseur des droits, avis n° 21-01, 12 janv. 2021, relatif au projet de loi confortant le respect des principes de la République, p. 3.
- ²⁸⁵ Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-823 DC.
- ²⁸⁶ CE, 30 juin 2023, n° 461962.
- ²⁸⁷ V. en ce sens Cons. const., 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC.
- ²⁸⁸ Cons. const., 15 juin 1999, n° 99-412 DC.
- ²⁸⁹ Défenseur des droits, « Des risques d'atteintes aux droits et libertés qui fragilisent la démocratie », 14 avril 2023.
- ²⁹⁰ Mathieu Touzeil-Divina, « La "nouvelle" laïcité des associations : plus républicaine que la République et toujours plus latitudinaire », *op. cit.*, p. 457.
- ²⁹¹ CE, ord., 10 mars 2022, n° 462140. V. Gwénaële Calvès, « Femme voilée sur une affiche : la laïcité de la République n'est pas en danger », *AJDA*, 2022, p. 1462.
- ²⁹² CAA Lyon, 13 févr. 2025, n° 24LY00221.
- ²⁹³ V. Julien Talpin, Hélène Balazard, *Marion Carrel et al., L'épreuve de la discrimination. Enquête dans les quartiers populaires*, PUF, 2021.
- ²⁹⁴ Jean-Marc Sauvé, « Liberté de conscience et liberté religieuse en droit public français », Contribution à l'étude collective réalisée à l'occasion du 15^e anniversaire de la Cour administrative suprême de Lituanie, 11 oct. 2017.
- ²⁹⁵ Décret n° 2021-1802, 23 déc. 2021, relatif au référent laïcité dans la fonction publique.

Rédaction : Jimmy Charruau

Conception et réalisation :
Défenseur des droits

Crédits : Getty Images

Remerciements aux relecteurs internes du Défenseur des droits, ainsi qu'à Gwénaële Calvès, professeure de droit public, membre du Conseil des sages de la laïcité et membre du collège "Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité" du Défenseur des droits, et à Frédéric Dieu, conseiller d'État, en détachement à la Cour de cassation en qualité de conseiller en service extraordinaire et membre du collège "Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité" du Défenseur des droits, pour la relecture de ce rapport, lequel n'engage toutefois que l'institution.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

