

Religion – fonctionnement des services publics – recommandation

La réclamante qui porte le foulard islamique se voit refuser par un organisme public de formation l'accès à une formation obligatoire en vertu du contrat accueil et intégration qui se tient dans les locaux d'un lycée public. L'organisme public de formation justifie son refus en invoquant son règlement intérieur, la proximité avec les élèves de l'enseignement public, le respect du statut public des établissements composant l'organisme public, des règles propres aux locaux où la formation s'effectuerait ou celles du milieu professionnel auquel elle destinerait ou encore la lutte contre le prosélytisme. Il rapproche le statut de l'organisme public de formation de celui d'un collège privé catholique et estime qu'en autorisant l'accès de la réclamante il méconnaîtrait les termes du cahier des charges de l'ANAEM en matière de laïcité. Interrogée, l'ANAEM réfute une telle interprétation. La haute autorité rejette l'ensemble de ces arguments et conclut que le refus d'accès à une formation obligatoire en raison du port d'un signe religieux n'apparaît pas comme étant conforme à l'article 9 de la C.E.D.H. et à l'article 2 du Protocole n° 1 à la C.E.D.H., combinés avec l'article 14. La haute autorité recommande à l'organisme public de formation d'accepter l'inscription de la réclamante lors de la prochaine session de formation et de l'indemniser de ses frais de formation. Elle recommande au conseil inter-établissements et aux conseils d'administration des établissements de modifier le règlement intérieur de l'organisme public ainsi que leurs pratiques. Elle recommande au ministre de l'Education nationale de prendre toute mesure pour garantir le respect du principe de non-discrimination religieuse selon les mêmes modalités sur l'ensemble du territoire.

Le Collège,

Vu la Constitution ;

Vu les articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 2 de son Protocole n° 1 ;

Vu la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

Vu 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 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

Par courrier du 28 janvier 2008, la haute autorité a été saisie de la réclamation de Madame X au sujet d'un refus de formation obligatoire fondé sur le port du foulard.

Madame X doit effectuer une formation linguistique obligatoire et gratuite en vertu du contrat d'accueil et d'intégration qui a vocation à favoriser « son *intégration républicaine dans la société française* » (article L. 311-9 du code des étrangers).

En effet, ce contrat impose aux étrangers en situation régulière qui souhaitent s'installer en France de suivre une formation destinée à l'apprentissage de la langue française dès lors qu'ils ont un niveau de connaissance insuffisant en la matière. Leur manque d'assiduité peut, le cas échéant, compromettre le renouvellement de leur carte de séjour.

L'ANAEM a choisi de confier cette mission, qui en principe aurait également pu être dévolue à un organisme de formation privé, à un groupement d'établissements publics locaux d'enseignement. Le code des étrangers prévoit que cette formation doit être dispensée gratuitement.

La formation dispensée par l'organisme public de formation se déroule dans les locaux d'un lycée public. Selon ses dires, Madame X s'en voit refuser l'accès le 11 décembre 2007 au motif que le port du foulard est interdit par le règlement intérieur du lycée. Ce dernier interdit le port de signes religieux qui, par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande.

A la suite de ce refus, Madame X a décidé de se former en passant par un autre organisme dont les services sont payants.

Interrogé par la haute autorité, le Président du Conseil inter-établissements concerné indique que « *pour garantir une égalité de traitement* », l'organisme public de formation applique le règlement intérieur du lycée aux publics adultes de la formation continue. En interdisant le port de signes religieux, ce règlement intérieur répond, selon lui, à l'objectif d'éviter le prosélytisme et à celui d'empêcher l'ingérence dans l'organisation de l'offre de formation. En outre, son respect par l'organisme public serait conforme à son statut spécifique puisque les établissements qui le composent sont tous soumis à la loi sur la laïcité.

Le Président précise que les stagiaires accueillis dans les organismes publics de formation ne sont pas des élèves au sens de la loi sur la laïcité. Il relève néanmoins que dans la mesure où la loi en question s'applique aux élèves des formations supérieures organisées dans les lycées, le législateur aurait entendu soumettre tous les usagers accueillis au sein des lycées publics aux mêmes règles.

En tout état de cause, il note que des règles relatives à la tenue des stagiaires peuvent être imposées pour tenir compte des contraintes liées aux conditions d'hygiène, de sécurité ainsi qu'aux usages ou règles propres au milieu dans lequel se déroule le stage et ultérieurement le milieu professionnel fréquenté. Ainsi, si la formation se déroule dans les locaux d'un établissement scolaire public aux heures d'ouverture en présence des élèves et si elle est organisée de manière telle que les stagiaires côtoient les élèves, l'organisme public de

formation peut tenir compte de cette circonstance particulière pour encadrer le port de signes ou de tenues d'appartenance religieuse par les stagiaires accueillis.

En outre, dès lors que l'inscription dans un organisme public résulte d'un libre choix du stagiaire, refuser le port du foulard ne lui semble pas davantage contraire à la liberté d'expression que ne le serait le règlement intérieur d'un collège catholique privé sous contrat (*Cass. Civ. 1^{ère}, 21 juin 2005 n°02-19831*).

Enfin, le Président invoque les exigences de son commanditaire, l'ANAEM. Le cahier des clauses particulières de l'ANAEM impose des obligations de neutralité et de laïcité au

nombre desquelles figure l'interdiction « *de toute forme d'ingérence de la part des bénéficiaires eux-mêmes ou de tierces personnes dans l'organisation et le fonctionnement de la prestation, ainsi que dans le choix des intervenants ou des bénéficiaires, et au regard de la tenue vestimentaire des intervenants et des autres bénéficiaires* ». Or, le Président de l'organisme public de formation estime qu'il contreviendrait à cette obligation en acceptant le port du foulard pour deux personnes.

Egalement interrogée dans cette affaire par la haute autorité, l'ANAEM affirme que l'organisme public de formation n'est « *pas fondé à justifier sa décision [de refus de formation en raison du port du foulard] sur la base du seul respect du CCP [cahier des clauses particulières]* et qu'elle n'a jamais donné de consignes en ce sens à ses prestataires.

A l'occasion d'un dossier similaire, la haute autorité a été amenée à interroger le Ministère de l'Education nationale. Dans un courrier du 7 mars 2008, le directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale a indiqué que si les stagiaires des organismes publics de formation ne sont pas des élèves et donc soumis, en tant que tels, à la loi sur la laïcité, ils peuvent néanmoins se voir appliquer ce même principe sous certaines conditions.

Conformément au décret n°92-275 du 26 mars 1992 relatif aux groupements d'établissements, l'organisme public est un regroupement d'établissements scolaires publics qui dépend pour l'ensemble de ses activités et de sa gestion administrative, financière et comptable du service public administratif de l'Education nationale.

Créé par une convention conclue entre les établissements et approuvée par le recteur, l'organisme public permet aux établissements publics locaux d'enseignement de mutualiser leurs compétences et leurs moyens pour proposer une offre de formation assurée soit par des enseignants de l'éducation nationale soit par des formateurs issus du secteur privé.

Le pilotage de l'organisme public de formation est assuré par un conseil inter-établissements, et sa gestion par un établissement dit « *établissement support* ». Les chefs d'établissement assurent la responsabilité du déroulement des activités de formation continue des adultes relevant de leur établissement.

Le site internet du Ministère de l'Education nationale indique que « *les formations sont organisées sous forme de stages, sessions, modules. Les formations, selon les cas, se déroulent pendant le temps de travail ou hors temps de travail, la journée ou le soir, sur un ou plusieurs jours consécutifs ou sur des sessions plus longues, dans les locaux de*

l'organisme public ou dans ceux de l'entreprise cliente ». La formation délivrée par un organisme public ne s'effectue donc pas systématiquement dans les locaux d'un lycée public.

En premier lieu, l'article 3 sous b) de la directive 2000/78 interdit les discriminations fondées sur la religion, y compris des organismes publics dans l'accès à tous les types et à tous les niveaux de formation professionnelle.

Selon une jurisprudence constante de la C.J.C.E., la formation professionnelle renvoie à « *toute forme d'enseignement qui prépare à une qualification pour une profession, un métier ou un emploi spécifique ou qui confère l'aptitude particulière à leur exercice* » (C.J.C.E. 13 février 1985 *Gravier c/ Ville de Liège*, aff. 293/83; voir également C.J.C.E. 1^{er} juillet 2004 *Commission c/Belgique*, aff. C-65/03 ; C.J.C.E. 7 juillet 2005 *Commission c/Autriche*, aff. C-147/03).

Dans l'affaire *Blaizot* relative à l'accès à l'université de médecine vétérinaire, la Cour a précisé la notion d'études conférant une aptitude particulière. Elle a ainsi relevé qu'elle visait « *les cas où l'étudiant a besoin de connaissances acquises pour l'exercice d'une profession, d'un métier ou d'un emploi, pour cet exercice, même si l'acquisition de ces connaissances n'est pas prescrite, pour cet exercice, par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives* » (C.J.C.E. 2 février 1988 *Vincent Blaizot c. Université de Liège et autres*, aff. 24/86).

Il ressort de ce corpus jurisprudentiel qu'une formation linguistique telle qu'en l'espèce, qui a pour but de favoriser l'intégration sociale d'un étranger, ne pourrait être considérée comme une formation professionnelle *stricto sensu* au sens de l'article 3 de la directive 2000/78.

En conséquence, les règles de non-discrimination prévues par cette directive ne peuvent être invoquées s'agissant de la formation linguistique dispensée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

En second lieu, l'article 14 de la C.E.D.H. dispose que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

Conformément à une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 14 de la C.E.D.H. ne prohibe que les distinctions ne pouvant pas faire l'objet d'une justification objective et raisonnable soit parce qu'elles ne poursuivent pas un but légitime soit parce qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En outre, le principe de non-discrimination n'est garanti dans le cadre de la Convention européenne que lorsque « *la matière sur laquelle porte le désavantage compte parmi les modalités d'exercice d'un droit garanti* » par la Convention ou que « *les mesures critiquées se rattachent à son exercice* ».

En l'espèce, l'article 14 de la C.E.D.H. pourrait se rattacher à l'article 9 protégeant la liberté religieuse et/ou à l'article 2 du Protocole n° 1 garantissant le droit à l'instruction.

L'article 14 de la C.E.D.H. permet de prohiber non seulement les discriminations directes fondées sur un critère prohibé de distinction mais aussi les discriminations indirectes résultant de mesures qui, sur le fondement d'un critère de différenciation en apparence neutre, ont un effet équivalent à une discrimination en ce qu'elles produisent un effet inégalitaire sur un nombre plus élevé, par rapport au reste de la population, de personnes appartenant à un groupe considéré comme vulnérable ou minoritaire. Récemment, la Cour a affirmé avec netteté que peut « *être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe* »⁽¹⁾.

Or, par définition, le foulard islamique est exclusivement porté par les femmes musulmanes. Leur exclusion d'une formation linguistique dans le cadre du CAI aurait ainsi un impact disproportionné sur ce groupe de personnes.

L'article 2 du Protocole n° 1 prévoit que « *nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* ». Selon la Cour, ce droit occupe dans la société démocratique « *une place si fondamentale qu'une interprétation restrictive de la première phrase de l'article 2 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition* » (C.E.D.H. 10 novembre 2005 *Sahin c/ Turquie*). Ce droit

⁽¹⁾ C.E.D.H. 13 novembre 2007 *D.H. c/ République tchèque*

est alors compris comme celui de toute personne de bénéficier des moyens d'instruction existants à un moment donné. L'Etat doit ainsi garantir à tous et sans discrimination un droit d'accès effectif aux établissements d'enseignement existants.

En conséquence, l'accès à un établissement au sein duquel une formation linguistique dans le cadre du CAI a lieu, tel qu'un lycée public, serait couvert par l'article 2 du Protocole n° 1.

Selon une jurisprudence constante, le droit à l'instruction peut donner lieu « *à des limitations implicitement admises car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat* » (C.E.D.H. 24 janvier 2006 *Köse et 93 autres c/ Turquie*). La Cour vérifie ainsi que ces limitations sont prévisibles pour le justiciable et qu'elles tendent à un but légitime. En outre, la restriction n'est admise que s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. De telles limitations ne doivent pas non plus se heurter à d'autres droits consacrés par la Convention et les Protocoles. L'ensemble de ces droits doit être envisagé comme un tout.

Toutefois, la jurisprudence de la Cour semble postuler la recherche d'une solution négociée dès lors que l'article 2 du Protocole n° 1 de la C.E.D.H. sur le droit à l'instruction entre en jeu (C.E.D.H. 10 novembre 2005 *Sahin c/ Turquie* et C.E.D.H. 24 janvier 2006 *Köse et 93 autres c/ Turquie*).

Dans cette lignée, le Conseil d'Etat a pu juger que l'exclusion définitive d'une élève d'un collège justifiée par la nécessité d'assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires ne méconnaissait pas l'article 2 du Protocole n° 1 dans la mesure où l'intéressée pouvait bénéficier du droit à l'instruction selon d'autres modalités (C.E. 5 décembre 2007 *Ghazal n° 295671*).

Par ailleurs, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme dispose que « *toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique*

la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ». Il ajoute que cette liberté « *ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'exigence d'une « loi » implique notamment l'existence d'une base juridique, écrite ou non écrite, laquelle doit être accessible et prévisible quant au sens et à la nature des mesures applicables (C.E.D.H. 24 avril 1990 *Kruslin c/ France*).

Le cadre des restrictions apportées à une liberté publique doit également être apprécié au regard de l'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958, selon lequel seul le législateur est compétent pour déterminer le régime des libertés publiques et pour concilier leur exercice avec d'autres principes constitutionnels (Conseil constitutionnel 10 octobre 1984 « *Entreprise de presse* »).

Depuis la loi sur la laïcité du 15 mars 2004, l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation prévoit que « *dans les écoles, les collèges, les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* ».

La circulaire n°2004-084 du 18 mai 2004 précise que le principe de laïcité « *s'applique à l'ensemble des écoles et des établissements scolaires publics. Dans les lycées, la loi*

s'applique à l'ensemble des élèves, y compris ceux qui sont inscrits dans des formations post-baccalauréat (classes préparatoires aux grandes écoles, sections de technicien supérieur). La loi s'applique à l'intérieur des écoles et des établissements et plus généralement à toutes les activités placées sous la responsabilité des établissements ou des enseignants y compris celles qui se déroulent en dehors de l'enceinte de l'établissement (sortie scolaire, cours d'éducation physique et sportive...) ».

Elle ajoute que l'interdiction des signes religieux ostensibles visée par la loi ne concerne ni les agents publics de l'enseignement, ni les parents d'élèves, ni les candidats qui viennent passer les épreuves d'un examen ou d'un concours dans les locaux d'un établissement public d'enseignement, car ceux-ci « *ne deviennent pas de ce seul fait des élèves de l'enseignement public* ».

Les textes susvisés ne prévoient donc pas expressément que des adultes suivant une formation dispensée dans un lycée public soient soumis à l'interdiction du port de signes religieux ostentatoires tels que le foulard islamique. Les travaux préparatoires de la loi sur la laïcité n'évoquent pas non plus cette question.

Ainsi, à l'instar du ministère de l'Education, la haute autorité relève que la loi sur la laïcité n'est pas applicable aux stagiaires d'un organisme public suivant une formation dispensée dans un lycée public, ces derniers devant alors être considérés comme de simples usagers du service public.

Ainsi, la haute autorité rappelle le droit des usagers du service public au respect de la liberté religieuse. Cette liberté comprend le droit de porter le foulard islamique qui ne constitue pas par lui-même, en l'absence de toute autre circonstance, un acte de pression ou de prosélytisme (CE 27 novembre 1996 *M. et Mme Jeouit*). Le seul fait que les usagers du service public soient dans les locaux d'un lycée public, ne permet pas non plus, à lui seul, de leur interdire le port du foulard.

Cette liberté s'exerce néanmoins dans les limites relevant de l'ordre public telles que l'abus du droit d'expression, le prosélytisme ou les actes de pression ou d'agression à l'égard des autres membres de la communauté éducative.

Toutefois, comme cela a été énoncé *supra*, une telle restriction doit être prévue par le législateur conformément à l'article 34 de la Constitution. Même à considérer qu'un tel dispositif pourrait se déduire des articles L. 6352-3 et 4 du code du travail, une telle restriction devrait être dument justifiée et proportionnée à l'objectif recherché.

La haute autorité a déjà eu l'occasion de reconnaître que des impératifs de sécurité ou de santé pouvaient constituer des restrictions légitimes au droit de manifester ses convictions ou opinions. En revanche, la seule proximité avec les élèves de l'enseignement public, le respect du statut public des établissements composant l'organisme public de formation, des règles propres aux locaux où la formation s'effectuerait ou celles du milieu professionnel auquel elle destinerait ou encore la lutte contre le prosélytisme ne peuvent pas être de nature à justifier, en tant que tels, une interdiction générale et absolue de porter le foulard à l'encontre des stagiaires de l'organisme public.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue le Président de l'organisme de formation, la réclamante n'avait aucune faculté de choix concernant sa formation qui est légalement obligatoire et dont le manque d'assiduité est susceptible de compromettre le renouvellement de son titre de séjour. En outre, la jurisprudence invoquée pour justifier de l'interdiction du port du foulard relative à un collège privé catholique n'est pas pertinente en l'espèce,

l'organisme public étant composé d'établissements d'enseignement publics et ses stagiaires étant des usagers du service public.

Enfin, l'interprétation par le Président de l'organisme public du cahier des clauses particulières le liant à l'ANAEM est démentie par l'ANAEM elle-même. En tout état de cause, la réclamante ne s'est pas constituée en association et la seule revendication de son droit d'accès à une formation ne peut valablement être considérée comme une forme d'ingérence.

Compte tenu de ce qui précède, l'organisme public de formation Z ne pouvait refuser, par principe, l'accès à une formation professionnelle à Madame X du seul fait qu'elle portait le foulard. Faute d'avoir démontré que son refus de formation reposait sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, cette situation paraît caractériser une discrimination religieuse au sens de l'article 9 de la C.E.D.H. et de l'article 2 du Protocole n° 1, combinés avec l'article 14 de la C.E.D.H..

En conséquence, la haute autorité recommande à l'organisme public de formation Z d'accepter, sans délai, l'inscription de Madame X à la prochaine session de formation de français et de la dédommager des frais engagés pour s'être formée dans un autre organisme.

Elle recommande au conseil inter-établissements et aux conseils d'administration des établissements de modifier le règlement intérieur de l'organisme public de formation Z ainsi que leurs pratiques de manière à respecter le principe de non-discrimination religieuse dans l'accès à la formation professionnelle.

Elle porte la présente délibération à la connaissance du recteur de l'Académie. Il devra rendre compte à la haute autorité des mesures prises dans un délai de quatre mois.

Par ailleurs, la haute autorité recommande au ministre de l'Education nationale de prendre toute mesure nécessaire afin d'assurer, selon les mêmes modalités sur l'ensemble du territoire, le respect du principe de non-discrimination dans l'accès à la formation professionnelle dispensée par les organismes publics de formation. Il devra rendre compte des mesures prises dans un délai de trois mois.

La présente délibération est communiquée à l'ANAEM et au Préfet de Haute-Savoie pour information.

Le Président

Louis SCHWEITZER