

Executive summary – Discrimination based on religion and belief

France

17 juin 2004

Cyril Kretschmar

Sophie Ebermeyer

Mathieu Dehoumon

Introduction

La discrimination basée sur la religion ou les convictions à l'encontre de certaines populations en France, trouve une cause profonde dans l'histoire de la République. Les jeunes dits "de la deuxième génération" ou issus de l'immigration (turques, maghrébins, africains) et plus particulièrement certains membres des communautés musulmane et juive sont plus concernés par ce type de discrimination surtout en matière de l'emploi et de l'éducation. L'intégration de ces populations a été rendue possible grâce à des politiques publiques progressivement mises en place dans l'objectif de fonder une citoyenneté unique au sein de la République. Mais les exigences religieuses (port de voile ou de la kippa, habitudes alimentaires, modalités de la prière, etc.) en ce qui concerne l'Islam, puis les pratiques traditionnelles propres à certaines populations de l'Afrique subsaharienne (mutilations sexuelles féminines, mariage forcé), vont se heurter aux valeurs incarnées par la culture française et au principe constitutionnel de la laïcité. Ce choc fortement ressenti va nourrir les grands débats publics qui mobilisent les autorités politico-administratives, les membres des associations et autres organisations syndicales ainsi que les autorités religieuses. Tous ces acteurs conviennent unanimement du bien fondé du principe d'égalité de traitement et par là même de la non-discrimination, mais ils conçoivent diverses approches quant à son application effective.

La question religieuse en France se rapporte aux confrontations historiques ayant abouti à l'instauration de la République. Avant la Révolution, l'Église catholique était religion de l'État, représentée par le Roi. Elle était porteuse de l'essentiel des affaires publiques en France. Mais la Révolution opère une rupture prenant la forme d'une déchristianisation forcée (suppression des ordres religieux, constitution civile du Clergé, abolition du calendrier grégorien, imposition aux prêtres du serment d'obéissance à la loi, etc). La résistance qui s'organise se mue en exécutions massives et en guerres (en Vendée, à Beaupréau, à Vihiers, à Cholet, etc) après l'abolition de la Royauté (le Roi est guillotiné ; la reine jugée et exécutée). La période révolutionnaire voit donc l'émergence de combats laïcs qui se poursuivent encore aujourd'hui dans les débats politiques. Cependant, avec la proclamation de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, la liberté de religion (article 10) sera, pour la première fois, affirmée dans les principes de gestion de l'État. Dans le Concordat du 15 Juillet 1801, l'Église reconnaît la République et renonce aux biens enlevés au clergé sous la Révolution, tandis que le Gouvernement reconnaît la religion catholique, apostolique et romaine comme religion de la majorité des Français. Ce document limite le pouvoir de l'Église dans la République, pose le principe d'égalité des cultes tout en établissant la différence entre les *cultes licites* et ceux *officiellement reconnus* faisant office de service public : il s'agit notamment du catholicisme, du judaïsme et du protestantisme.

Certaines pratiques s'inscrivent dans les aménagements raisonnables prévus par la directive. Des congés confessionnels ou des congés pour fêtes religieuses sont accordés aux agents publics lorsqu'ils en formulent la demande. De même, il est envisagé de prendre des mesures

dans certaines cantines pour varier les menus dans le strict respect des habitudes alimentaires des musulmans et des juifs.

Au demeurant, il convient de mentionner que les autorités politico-administratives françaises privilégient la voie des dialogues entre acteurs associatifs, partenaires sociaux, autorités religieuses et/ou organisations non gouvernementales.

1. Législations principales en matière de lutte contre les discriminations

L'arsenal juridique national existant en France en matière de lutte contre les discriminations se renouvelle grâce notamment à l'évolution du droit international et communautaire européen. En droit français, la notion d'égalité énoncée dans la **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789** (articles 1^{er} et 6) a été le préalable aux initiatives législatives sur la non-discrimination. Le Préambule de la **Constitution du 27 Octobre 1946** reconnaît des droits inaliénables et sacrés à tout être humain sans distinction de religion ou de convictions. L'article 2 de la **Constitution du 4 octobre 1958** garantit clairement le principe d'égalité de tous devant la loi.

Dans sa volonté de protéger ce principe d'égalité, la France a ratifié plusieurs instruments internationaux et régionaux dont certaines dispositions, quoique difficiles à s'appliquer, restent toujours en vigueur. La **Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948** est un texte de référence important qui confirme le principe déjà acquis dans la déclaration de 1789. La **Convention 111 de l'OIT du 25 juin 1958** qui interdit toute discrimination en matière d'emploi et de profession (article 2) est l'un des fondements des textes français de lutte contre les discriminations. Grâce à la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965**, la discrimination raciale devient en France une infraction pénale introduite dans le code pénal (articles 6 et 7 de la loi N°72-546 du 1^{er} juillet 1972). Mais déjà, la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950** avait posé la règle de la non-discrimination dans son article 14. Cette interdiction sera reprise à l'article 7 du **Traité de Rome du 25 Mars 1957**. Quant à l'article 13 du **Traité d'Amsterdam du 2 Octobre 1997**, il renforce l'affirmation du principe d'égalité et ouvre le champ à son application effective.

Les dispositions du **code pénal** régissent indistinctement les discriminations fondées sur différents critères. Le nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} Mars 1994 (articles 187-1, 225-1 à 225-4, 432-7), punit tout comportement d'agent public ou de simple citoyen visant à nier le principe d'égalité de tous. Le même code étend ces sanctions aux personnes morales ou à leurs membres, à tout dépositaire de l'autorité publique ou citoyen chargé d'un ministère de service public.

Le **code du travail** interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, ainsi que toute discrimination fondée sur d'autres motifs (article 122-45 du code du travail). Le principe d'égalité de traitement est fortement exprimé par la **loi N°2001-1066 du 16 Novembre 2001** qui corrige les imperfections de la législation antérieure et instaure des dispositions qui tiennent compte des apports des directives européennes sur la race et sur l'emploi. Cette loi protège tout salarié tout au long de sa carrière. Conformément aux préconisations de la Directive Emploi, les organisations syndicales et les associations sont

habilités à engager une procédure pour le compte ou à l'appui d'une victime. Ce droit s'exerce dans les strictes conditions définies par la loi.

La loi de modernisation sociale N°2002-73 du 17 Janvier 2002 impose le principe d'égalité de traitement en matière d'accès au logement. Ainsi, l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi N°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, interdit le refus de location de logement en raison de l'appartenance ou non à une religion déterminée.

La loi Lellouche du 3 Février 2003 prévoit une circonstance aggravante pour les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe sont plus sévèrement punies (article 132-76 du code pénal). Avec la recrudescence des actes racistes, antisémites et xénophobes, la **loi N°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben II** (notamment son chapitre IV concernant **les dispositions de lutte contre les discriminations**), étend le champ d'application de la circonstance aggravante et augmente les sanctions pénales prévues pour les discriminations et atteintes aux personnes ou aux biens (articles 222-18-1 ; 225-2 alinéas 1 et 2 ; 131-3-4° ; 131-6-13° et 14°).

Pour apporter une solution aux difficultés liées à l'application du **principe de la laïcité** dans les écoles publiques, la **loi N°2004-228 du 15 mars 2004** modifie le code de l'éducation et interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics *le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse*. La mise en application effective de cette loi est rendue possible grâce à la Circulaire du ministre de l'Éducation nationale, François Fillon, datée du 18 mai 2004.

2. Principes et définitions

Le principe d'**égalité de traitement** a une valeur constitutionnelle en France mais ne se décline pas explicitement et juridiquement dans tous les domaines de la vie civile. C'est dans le champ de l'emploi que cette déclinaison est aujourd'hui la plus précise : égalité de traitement des travailleurs, égalité entre hommes et femmes, égalité de rémunération pour un travail égal.

Le législateur français ne donne pas une définition de la religion ou des convictions ; **il n'existe donc pas de définition légalement expresse de la discrimination religieuse**. Les rares cas portés devant les tribunaux font à peine jurisprudence. Dans la pratique, ce type de discrimination est rapidement assimilé à la discrimination basée sur la race ou l'origine ethnique.

La loi du 16 Novembre 2001 (article 1^{er}) a introduit en France le concept de **discrimination indirecte** telle que définie par les directives européennes alors que le droit national ne reconnaissait que la notion de **discrimination directe**. Les modalités d'application de ce concept restent soumises à l'appréciation des différents magistrats, et les récentes décisions de jurisprudence ne semblent pas les inciter à l'appliquer de manière ouverte.

La notion de **harcèlement** se décline en harcèlement sexuel et moral. Sans étendre la notion de harcèlement à la définition des directives européennes, la loi de modernisation sociale modifie l'article L. 122-46 du code du travail et précise la définition du **harcèlement sexuel**. Quant au **harcèlement moral** défini par la même loi, il est puni par l'article 222-33-2 du code pénal.

Le fait d'enjoindre à quelqu'un de pratiquer une discrimination est puni par la loi notamment lorsque ceci est suivi d'effet. L'incitation à la discrimination, telle que définie par la directive, correspond à la notion de complicité prévue à l'article 121-7 du code pénal et punie par l'article 121-6 du même code.

La notion de **victimisation** n'est pas légalement définie en France. La mise en place du numéro d'appel gratuit 114 en 2000 a permis de soutenir l'appel à témoignage des victimes, mais les difficultés rencontrées dans la poursuite judiciaire de ces témoignages en ont fortement réduit la portée dès 2002. La loi du 16 novembre 2001 étend la protection contre les discriminations des salariés et stagiaires en entreprise à tous les actes courants de la relation au travail (article L. 315-14-1 du code de l'action sociale et des familles).

L'article 3 de la loi du 16 Novembre 2001 (article L. 122-45-3 du code du travail) soustrait au champ d'application des discriminations les différences de traitement fondées sur l'âge ; quant à **la religion ou les convictions, le législateur ne prévoit aucune exception**. Ni le droit, ni la pratique, en l'état actuel, ne traitent pas de façon spécifique les Églises et les organisations ou communautés religieuses : elles sont traitées conformément aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905.

3. Champ d'application matériel

Les récentes lois françaises sur les discriminations englobent les discriminations basées sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle et s'appliquent en matière d'emploi et de travail (loi du 16 Novembre 2001), de protection sociale et d'accès au logement (loi du 17 janvier 2002). D'autres domaines non énumérés dans la présente directive, sont également couverts par le droit positif français grâce à ses principes généraux.

L'article 1^{er} de la loi du 16 Novembre 2001 (article L. 122-45 du code du travail) régit les conditions d'*accès à l'emploi* et s'applique au-delà des prévisions de la directive en protégeant toute la carrière du salarié contre la discrimination, entre autres, religieuse.

Dans *la fonction publique*, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 11 de la loi du 16 novembre 2001) prohibe **toute distinction directe ou indirecte**, pour un ensemble de motifs dont la religion ou les convictions. L'article 6 *bis* de la loi de 1983 interdit aussi les discriminations à raison du sexe. L'article 6 *ter* issu de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, interdit les agissements de **harcèlement sexuel**. Quant à l'article 6 *quinquies* issu de la loi N°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, il condamne les agissements de **harcèlement moral**. Il assure également la protection de la victime, notamment, en cas de recours hiérarchique ou contentieux ainsi que celle des témoins. Il sanctionne, au plan disciplinaire, tout agissement discriminatoire.

Concernant *l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle*, l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 précitée prévoit que le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et exercer des mandats.

Les lois françaises sur les discriminations couvrent aussi les domaines qui ne sont pas énumérés dans la directive Emploi mais prévus dans la directive Race. Ainsi, en matière de

protection sociale, de sécurité sociale, des prestations de santé et des avantages sociaux, le critère de nationalité a été supprimé dans le domaine de la protection sociale, mais il n'y a aucune disposition spécifique concernant la protection contre la discrimination religieuse dans ces domaines.

Dans le domaine de l'*éducation*, le principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, exclut toute discrimination religieuse.

Concernant l'*accès et la fourniture de biens et services à la disposition du public*, le code pénal (article 225-2) punit les comportements discriminatoires visant à méconnaître ce droit dans le secteur privé. Dans le secteur public, le même code (article 225-1) punit tout agent public qui refuse à toute personne, le bénéfice d'un droit accordé par la loi, ou qui entrave l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

En matière de *logement*, la loi du 17 janvier 2002 instaure un principe de non-discrimination qui prohibe le refus de location de logement en raison de l'appartenance ou non à une religion.

4. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Il existe en France plusieurs autorités indépendantes dont aucune n'est compétente sur le principe d'égalité de traitement. La préconisation de l'article 13 de la Directive Race invitant les États membres à désigner un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, sera concrétisée en France d'ici le 1^{er} janvier 2005, suite à l'annonce faite par le Président de la République, en octobre 2002 à Troyes, dans son discours sur l'intégration. Pour ce faire, une mission présidée par le Médiateur de la République, Bernard Stasi, a étudié, de juin à décembre 2003, les modalités de création d'une autorité indépendante chargée de la lutte contre toutes les formes de discrimination. A partir des auditions, consultations, expériences étrangères (notamment Belgique et Grande Bretagne), puis des propositions émanant des associations, autorités religieuses, partis politiques, syndicats, entreprises, organismes indépendants existants, etc., la mission d'étude a présenté son rapport au Premier Ministre le 16 Février 2004. Le rapport est consultable sur le site du premier ministre (<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=40523>). A cet effet, le gouvernement vient de transmettre un projet de loi à la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme pour examen (avant son envoi au Parlement). Les premiers échos de ce projet de texte font état de trois missions assignées à cette autorité : traitement des réclamations individuelles, promotion de l'égalité et conduite de travaux de recherche. L'instance pourra saisir la justice et disposera de moyens d'investigation sans avoir de mission de police judiciaire. Les moyens financiers et humains ne sont pas définis à ce jour, et l'instance sera pilotée par onze membres permanents nommés par décret.

5. Mise en œuvre des législations anti-discriminatoires

Le numéro téléphonique d'appel gratuit 114 permet à toute personne s'estimant victime ou témoin d'un acte de discrimination d'en saisir l'administration. Les plaintes sont transmises aux CODAC qui doivent les instruire par les voies pertinentes : conseil, médiation, transmission au Parquet. Avec la mise en place prochaine de la nouvelle autorité

indépendante, cette procédure va certainement connaître des modifications. Selon le projet de loi, la Haute autorité aura un rôle d'accueil, d'information et d'orientation des victimes.

Dans le monde du travail, le dispositif mis en place reste valable pour toutes les discriminations. Le délégué du personnel, le comité d'entreprise ou le responsable des ressources humaines sont reconnus compétents pour **saisir l'employeur** lorsqu'ils sont témoins ou lorsqu'ils ont connaissance d'une **atteinte aux droits et libertés** d'un salarié. Toute personne s'estimant victime de discrimination religieuse au travail peut **interpeller les différents acteurs du secteur de l'emploi** pour tenter d'obtenir le règlement de sa situation. De même, les Directions Départementales de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) sont appelées à veiller au **respect du droit du travail**, notamment par le corps des Inspecteurs.

Les Églises et les autres autorités religieuses interviennent souvent, lorsqu'elles sont sollicitées, en amont des litiges dans un rôle de médiateur. Les cas de discriminations sont portés à la connaissance du public grâce à l'**activité des médias**, des **associations** ainsi que des **structures publiques** touchant à la lutte contre les discriminations. La loi Perben II modifie le code de procédure civile et reconnaît aux associations de lutte contre les discriminations l'aptitude de se constituer partie civile (nouvel article 2-1).

En matière de **preuve**, la loi instaure **un aménagement de la charge de la preuve** devant les Prud'hommes. Selon l'article L. 122-45 du code du travail, **la charge de la preuve** en la matière incombe désormais tant au salarié victime de discrimination qu'à l'employeur. L'article 1 alinéa 3 de la loi du 6 juillet 1986 aménage également la charge de la preuve devant les juridictions civiles en matière de logement. Quant aux **sanctions**, elles sont identiques et s'appliquent également pour tous les motifs de discrimination prévus par le **code du travail** (nullité du licenciement) et le **code pénal** (emprisonnement, amende, stage de citoyenneté, et autres peines).

En octobre 2003, le ministère de la justice a rédigé un guide relatif à la lutte contre le racisme et les discriminations en direction des juridictions et des institutions partenaires de la justice qui fait un point sur les avancées juridiques dans ce domaine précis et rappelle les directives de politique pénale en la matière. Ce guide est consultable sur le site du ministère de la justice (<http://www.justice.gouv.fr/publicat/guideluttediscrimination1003.pdf>).
