



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Autriche	13
Belgique	15
Danemark	17
Espagne	19
Grande-Bretagne.....	21
Italie	23
Pays-Bas	27
Suisse	31

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

En France, après la polémique suscitée par « l'affaire du voile » et l'adoption 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, la question du port du voile intégral dans les lieux publics occupe désormais une place importante dans le débat public.

Le voile intégral désigne plusieurs types de vêtement, en particulier la *burqa* et le *niqab*. La *burqa*, qui est le vêtement traditionnel des tribus pachtounes d'Afghanistan, recouvre entièrement la femme en dissimulant les yeux derrière un grillage, mais elle laisse apparaître les mains, qui peuvent néanmoins être couvertes par des gants. Le *niqab* est un drap noir complété par une étoffe placée devant le visage qui ne laisse apparaître qu'une fente pour les yeux. Il est surtout porté au Moyen-Orient, notamment en Arabie saoudite.

Au cours de l'année 2008, plusieurs éléments de réponse ont été apportés à la question du port du voile intégral dans l'espace public.

Ainsi, un arrêt du **Conseil d'État** du 27 juin 2008 a confirmé le refus de la nationalité française à une Marocaine qui portait la *burqa* au motif qu'elle avait adopté « *une pratique radicale de la religion incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe de l'égalité des sexes* ».

Saisie d'une demande d'avis, la **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité** a déclaré, le 15 septembre 2008, que l'interdiction du port de la *burqa* dans le cadre d'une formation linguistique

obligatoire en vertu d'un contrat d'accueil et d'intégration était conforme aux exigences des articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que « *la burqa porte une signification de soumission de la femme qui dépasse sa portée religieuse et pourrait être considérée comme portant atteinte aux valeurs républicaines présidant à la démarche d'intégration et d'organisation de ces enseignements* ». Elle a également mis en avant des exigences de sécurité publique ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui.

En outre, le 23 septembre 2008, M. Jacques Myard, député, a déposé, une **proposition de loi** visant à lutter contre les atteintes à la dignité de la femme résultant de certaines pratiques religieuses dont l'objet est d'ériger en infraction pénale le port d'un voile sur le visage empêchant toute reconnaissance ou identification.

Le débat a pris une ampleur nouvelle en juin 2009. Le 9 juin 2009, M. André Gérin, député, et plusieurs de ses collègues ont déposé une **proposition de résolution** tendant à la création d'une commission d'enquête sur la pratique du port de la *burqa* ou du *niqab* sur le territoire national.

Le 22 juin 2009, dans son discours devant le Congrès réuni à Versailles, le **président de la République** s'est emparé de ce sujet et a déclaré : « *Le problème de la burqa n'est pas un problème religieux, c'est un problème de liberté, de dignité de la femme [...]. Je veux le dire solennellement, elle [la burqa] ne sera pas la bienvenue sur le territoire de la République.* »

Le 23 juin 2009, une **mission d'information parlementaire** a été instituée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. Son objectif est d'établir « *un état des lieux de la pratique du port du voile intégral en France* » et d'examiner également ses « *conséquences concrètes dans la vie sociale* » ainsi que « *son articulation avec les principes de la République française, et, en particulier, celui de la liberté et de la dignité des femmes* ». La mission d'information envisage de rendre son rapport et ses recommandations au plus tard à la fin du mois de janvier 2010.

Dans ces circonstances, il a paru utile d'examiner si les autres pays européens avaient adopté des dispositions normatives sur le port du voile intégral et si la question y suscitait un débat public. Les pays retenus pour cet examen sont les suivants : **l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse.**

Dans la suite du texte, conformément à l'usage courant en France, le mot « *burqa* » a été retenu pour désigner tout type de voile intégral.

L'analyse comparative montre que :

– aucun pays ne s'est doté de règles nationales sur le port de la *burqa* dans les lieux publics ;

– en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, il existe des interdictions de portée limitée ;

– dans tous les pays européens, le port de la *burqa* dans les lieux publics suscite des controverses plus ou moins vives.

1) Aucun pays ne s'est doté de règles nationales sur le port de la *burqa* dans les lieux publics

Cependant, l'interdiction générale de la *burqa* dans l'espace public a été évoquée – voire envisagée – successivement aux Pays-Bas, en Suisse et au Danemark.

Aux **Pays-Bas**, les députés ont adopté le 20 décembre 2005 une proposition de résolution par laquelle ils demandaient au gouvernement d'édicter une interdiction générale de la *burqa* dans les lieux publics. En réponse à cette résolution, le gouvernement a désigné en avril 2006 un groupe de travail. Le rapport du groupe, publié en novembre 2006, recommande l'adoption d'interdictions applicables non pas de façon générale, mais seulement dans certains lieux ou dans certaines situations. Sur la base de ces conclusions, le gouvernement a annoncé la préparation d'un projet de loi sur l'interdiction du port de la *burqa* dans tous les établissements de l'enseignement primaire et secondaire.

En **Suisse**, le gouvernement fédéral, répondant à l'interpellation d'un député, a indiqué le 14 février 2007 qu'il n'envisageait pas d'interdire le port de la *burqa*, compte tenu notamment de la nécessité de respecter la liberté de confession, constitutionnellement garantie.

Au **Danemark**, le porte-parole du parti conservateur pour les questions relatives à l'intégration des étrangers – le parti conservateur fait partie de la coalition gouvernementale – s'est prononcé au cours de l'été 2009 pour l'interdiction du port de la *burqa* dans les lieux publics. Le gouvernement a alors désigné un groupe de travail chargé d'« explorer les moyens d'enrayer la popularité croissante de la *burqa* » et qui doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année 2009.

2) Des interdictions de portée limitée existent dans plusieurs pays

Des interdictions sectorielles existent en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Des interdictions locales ont été édictées en Belgique et aux Pays-Bas.

a) Des interdictions sectorielles existent en Allemagne, en Belgique, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas

En Allemagne, dans les écoles publiques, le port de la *burqa* n'est actuellement toléré ni de la part des enseignantes ni de celle des élèves. En Belgique, certains établissements scolaires prohibent le port des signes religieux ostentatoires – parmi lesquels la *burqa* –, et le Conseil d'État considère cette interdiction comme légale. De même en Grande-Bretagne, le ministère de l'éducation a publié une circulaire relative à l'uniforme scolaire, qui permet aux conseils d'établissement, chargés d'élaborer le règlement intérieur, d'interdire la *burqa*. Aux Pays-Bas, où il n'existe pas encore de règles générales applicables dans l'enseignement, plusieurs établissements scolaires ont édicté des interdictions, lesquelles ont été considérées comme légitimes par la Commission pour l'égalité de traitement. Par ailleurs, la loi néerlandaise sur le transport des personnes permet aux entreprises de transport public d'adopter des règlements intérieurs limitant l'accès des passagers pour des raisons de sécurité, ce qui permet d'interdire le port de la *burqa*.

b) Des interdictions locales ont été édictées en Belgique et aux Pays-Bas

En Belgique, dans certaines communes, le port de la *burqa* en public est prohibé par des règlements de police, ces interdictions étant parfois assorties d'amendes. De même, aux Pays-Bas, plusieurs villes ont, pour des raisons de sécurité publique, adopté des arrêtés municipaux relatifs à l'interdiction du port de vêtements couvrant le visage.

En revanche, en Italie, où plusieurs élus municipaux avaient, sur la base des dispositions législatives relatives à l'interdiction du port de masques et de casques, pris des arrêtés interdisant le port de la *burqa* sur le territoire de leur commune, le Conseil d'État estime que de telles interdictions ne peuvent pas être générales, mais doivent être subordonnées à des « *nécessités particulières* ».

3) Dans tous les pays européens, le port de la *burqa* dans les lieux publics suscite des controverses en général limitées

Bien qu'il y ait peu de règles applicables au port de la *burqa* dans l'espace public, le phénomène suscite dans tous les pays retenus des controverses, souvent limitées.

L'exemple le plus révélateur est certainement celui de l'Autriche. L'islam y est reconnu depuis 1912, et le port de la *burqa* dans les lieux publics est admis. Toutefois, en mars 2008, le président d'un tribunal a procédé à l'expulsion de la salle d'audience d'une accusée qui comparaisait revêtue d'un voile intégral. À la suite de cet incident, plusieurs hommes politiques se sont exprimés publiquement en faveur de l'interdiction de ce vêtement.

Dans les autres pays, **les incidents les plus récents provoqués par le port de la *burqa* ont également eu lieu dans des tribunaux.** Pour cette raison, en Grande-Bretagne, l'organisme chargé de la formation des magistrats a publié en 2007 un code de bonnes pratiques sur le port du voile intégral dans les cours et tribunaux. Ce document, qui passe en revue les différentes personnes susceptibles de participer aux procédures, laisse aux magistrats le soin d'apprécier l'opportunité de demander le retrait du voile intégral en fonction des circonstances.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

ALLEMAGNE

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucune disposition législative ne traite expressément du port de la *burqa*. La liberté de croyance ainsi que la liberté de profession de foi religieuse étant garanties par l'article 4 de la Loi fondamentale, le port de la *burqa* n'est en principe pas interdit dans les lieux publics.

Toutefois, dans les écoles publiques, le port de la *burqa* n'est actuellement toléré ni de la part des enseignantes ni de la part des élèves.

Depuis la décision rendue le 24 septembre 2003 (1) par la Cour constitutionnelle fédérale, ouvrant – implicitement – la possibilité aux *Länder* d'adopter des lois en vue d'interdire le port du foulard islamique par les enseignantes dans les établissements scolaires publics, la moitié des *Länder* (2) ont adopté des dispositions en ce sens, en invoquant le devoir de neutralité de l'État à l'égard des élèves et de leurs parents ainsi que la nécessité de ne pas troubler « *l'ordre scolaire* ». Si le port du foulard islamique n'est pas expressément mentionné par les textes, il est visé au titre des symboles religieux ou des manifestations religieuses extérieures. Les dispositions adoptées par les *Länder* de Berlin, Hesse et Bavière sont plus précises : elles font référence au port d'une « *pièce de vêtement* ». Dans ces *Länder*, les enseignantes qui portaient en classe un foulard islamique ou un substitut comme une casquette ou un béret ont toutes perdu leur procès.

S'agissant des élèves, si le port du foulard islamique est admis, le port de la *burqa* n'est pas toléré. Dans le seul cas relaté par la presse nationale, deux jeunes filles de dix-huit ans qui s'étaient présentées à leur lycée de Bonn vêtues d'une *burqa* en mai 2006 avaient été exclues des cours pendant deux semaines. L'affaire s'était rapidement réglée sans action en justice, l'une des

(1) Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle avait confirmé que, en l'absence de dispositions législatives, le licenciement d'une enseignante du Land de Bade-Wurtemberg qui portait le foulard islamique en classe était illégal.

(2) Il s'agit des *Länder* de Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Sarre, Hesse, Bavière, Berlin, Brême et Rhénanie du Nord-Westphalie. Les *Länder* de Hesse et de Berlin interdisent le port du foulard islamique à tous leurs fonctionnaires, notamment aux personnels de police et de la justice.

jeunes filles ayant renoncé à la *burqa*, l'autre ayant choisi de ne plus être scolarisée. Après interrogatoire des intéressées par les services secrets, il était apparu qu'elles n'avaient pas agi de leur propre initiative et que leur action était notamment liée au procès de trois islamistes. Des voix s'étaient alors élevées pour réclamer l'interdiction de la *burqa* dans les écoles, mais les *Länder* n'ont pas légiféré à ce jour.

Par ailleurs, en juin 2006, le ministre fédéral des transports a indiqué que si la réglementation en vigueur ne les visait pas expressément, les femmes portant la *burqa* n'étaient pas autorisées, de fait, à conduire un véhicule automobile puisque leur vue et leur ouïe s'en trouvaient altérées.

2) Le débat public

Le port de la *burqa* dans les lieux publics ne suscite guère de controverses.

Toutefois, à la fin de l'année 2007, la question du port de la *burqa* par un témoin appelé à comparaître devant un tribunal a été soulevée lorsque l'épouse d'un présumé terroriste islamiste s'est présentée vêtue d'une *burqa* devant une commission d'enquête du Bundestag et a déclaré qu'elle refusait de témoigner. L'argument selon lequel la valeur des déclarations du témoin est difficile à apprécier si personne ne peut voir les expressions de son visage a alors été mis en avant, et certains ont suggéré l'adoption de dispositions fédérales pour interdire le port de la *burqa* devant les tribunaux.

En 2006, la Cour constitutionnelle fédérale avait considéré que l'interdiction systématique du port du foulard islamique dans les tribunaux violait la Loi fondamentale. Elle avait ainsi censuré la décision d'expulsion d'une audience pénale prononcée à l'encontre d'une femme portant le foulard islamique présente dans le public. Il s'agissait de la mère de l'accusé, à qui le juge avait demandé de retirer son foulard ou de quitter la salle. La Cour constitutionnelle fédérale avait déclaré que le juge aurait dû interroger la femme sur les raisons pour lesquelles elle portait le foulard, qui, en l'espèce, n'était pas un signe de mépris pour la justice. De plus, le juge aurait dû constater l'existence d'un trouble réel dans le bon déroulement de l'audience avant de prononcer l'interdiction.

La question du port du *burqini* (appelé aussi « maillot de bain islamique », qui ne laisse découverts que le visage, les mains et les pieds) a également commencé à se poser dans les piscines publiques.

Ainsi, en 2009, le *Land* de Berlin a autorisé, à titre expérimental, la baignade en *burqini* dans deux piscines pendant les horaires réservées aux femmes. Compte tenu du grand nombre de protestations reçues et du peu d'intérêt manifesté par les femmes visées, cette autorisation est maintenue dans les deux piscines en question, mais n'est pas généralisée comme cela avait été initialement envisagé.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

AUTRICHE

1) Les règles et la pratique actuelles

L'islam est une religion institutionnalisée depuis longtemps : la première communauté musulmane a été reconnue par la loi sur l'islam de 1912, à la suite de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine en 1908. Depuis 1979, les différentes communautés musulmanes sont officiellement représentées par un organisme de droit public, la Communauté islamique d'Autriche.

Le port de la *burqa* dans les lieux publics ne fait l'objet d'aucune réglementation et est donc admis.

La question du port de la *burqa* dans les écoles n'a pas été soulevée jusqu'à présent, mais l'arrêté ministériel du 23 juin 2004 qui autorise le port du foulard islamique par les élèves souligne qu'il s'agit d'« *un droit juridiquement protégé en tant que prescription religieuse d'ordre vestimentaire* » et que des instances « *profanes* » ne sont pas compétentes pour y apporter des restrictions. Le port du foulard islamique par les enseignantes ne fait l'objet d'aucune disposition. À Vienne, deux enseignantes ont porté le foulard islamique en 2008 sans que cela suscite de problèmes ou de plaintes.

Par ailleurs, depuis janvier 2009, certains établissements de bain viennois autorisent la baignade en *burqini*.

2) Le débat public

Le débat public sur la *burqa* reste limité.

En mars 2008, pour la première fois dans le pays, un président de tribunal a procédé à l'expulsion de la salle d'audience d'une accusée qui comparaisait en *burqa* et qui avait refusé de la retirer. Le magistrat a justifié sa décision en précisant que, d'une manière générale, il est fondamental que les jurés puissent voir le visage de l'accusée pour apprécier la sincérité de ses réponses.

En avril 2008, dans un entretien accordé à un journal, le ministre des sciences et de la recherche, membre du parti conservateur (ÖVP, Parti populaire autrichien) s'est prononcé en faveur de l'interdiction du foulard islamique dans les services publics et de la *burqa* dans les lieux publics, en invoquant les problèmes de vidéosurveillance et en indiquant que « *dans notre culture* » les expressions du visage font partie intégrante des rapports humains. En juin 2009, un parlementaire du parti populiste autrichien (BZÖ, Union Future Autriche) a également prôné une interdiction de la *burqa* en Autriche

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

BELGIQUE

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucun texte de portée nationale n'a été adopté au sujet du port de la burqa dans les lieux publics, en dehors d'une note de service de la police prévoyant que les contrôles relatifs à des femmes portant la *burqa* devaient être effectués par des agents féminins, laquelle a été abrogée début juillet 2009.

Plusieurs établissements scolaires ont interdit le port des signes religieux ostentatoires dans leur enceinte. Si elle ne visait pas originellement la *burqa*, l'interdiction s'applique à celle-ci. Le **Conseil d'État** a jugé, **en 2005**, que cette interdiction était légale. Statuant sur le règlement d'ordre intérieur de l'athénée royal Vauban de Charleroi (3), qui interdit « *le port du couvre-chef, [de] tout signe ostensible d'appartenance politique ou religieuse dans l'enceinte de l'établissement* », le juge a estimé qu'« *une telle interdiction [était] une restriction admissible à la liberté de manifester sa religion eu égard aux principes de neutralité et d'égalité ; que cette interdiction a été considérée à juste titre par l'équipe éducative comme proportionnelle au but poursuivi, à savoir le bon déroulement des cours dans l'intérêt des élèves.* »

Dans de nombreuses communes, le port de la burqa en public est prohibé par des règlements de police (4). C'est en particulier le cas en Flandre, où le ministre régional de l'intérieur, également responsable des questions d'intégration, a adressé à toutes les communes à la fin de l'année 2004 un règlement-type sur l'interdiction de la *burqa* dans l'espace public. C'est également le cas dans la région de Bruxelles-capitale. Ainsi, dans la zone de police de Bruxelles-Ouest, qui englobe cinq communes, le règlement de 2004 interdit « *de se présenter dans l'espace public masqué ou déguisé* », cette formulation permettant d'interdire le port de la *burqa*. De même, dans la zone de police incluant les communes de Schaerbeek, Saint-Josse-ten-Noode et Evere, le règlement de 2005 interdit « *de se dissimuler le visage [...] sur la voie publique*

(3) Le mot « athénée » est employé pour désigner les établissements d'enseignement secondaire.

(4) Depuis le 1^{er} janvier 2001, la Belgique est subdivisée en quelque 200 zones de police, chaque zone regroupant en général plusieurs communes. Les conseils de police sont composés de conseillers municipaux de chacune des communes membres de la zone.

ou dans les lieux accessibles au public ». Ces interdictions sont assorties de sanctions, en particulier d'amendes administratives dont le montant peut atteindre 250 €

Selon une étude universitaire publiée en mai 2008, une trentaine de procès-verbaux auraient été dressés à ce titre dans les communes bruxelloises, et des amendes comprises entre 50 et 150 € auraient été infligées dans une vingtaine de cas.

2) Le débat public

Au cours des dernières années, les parlementaires ont déposé plusieurs propositions (de loi ou de résolution) **tendant à limiter le port de la burqa. Aucune n'a été examinée.** Certains de ces textes visaient de façon générale le port de la *burqa* dans l'espace public, d'autres le port de ce vêtement par les agents de la fonction publique.

L'une de ces propositions a été soumise au Conseil d'État. Ce dernier a en effet été saisi par le président du Sénat d'une demande d'avis sur la proposition de loi déposée le 7 novembre 2007 visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles et qui disposait notamment : « *Les agents publics s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une quelconque manifestation extérieure de toute forme d'expression philosophique, religieuse, communautaire ou partisane* », cette obligation devant s'appliquer à tous les agents publics, indépendamment de la nature de leurs fonctions. Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé que « *l'obligation [...] faite à tout agent des services publics d'observer une même neutralité stricte dans son apparence extérieure* » devait, conformément au principe de proportionnalité, être strictement motivée, notamment pour empêcher « *l'exclusion de citoyens de la fonction publique pour le seul motif qu'ils exercent un droit fondamental* ».

En juin 2009, le port du foulard islamique par une députée du Parlement régional de Bruxelles lors de sa prestation de serment a relancé la controverse. Les dernières initiatives parlementaires sur le voile intégral émanent de sénateurs. Le 16 juillet 2009, Mme Anne-Marie Lizin (non-inscrite) a déposé une proposition de résolution sur la création d'une commission *ad hoc* relative au port de la *burqa*. En septembre 2009, Mme Christine Defraigne (membre du groupe du Mouvement réformateur, de tendance libérale) a annoncé qu'elle déposerait une proposition de loi visant à ériger en infraction pénale le fait de se présenter « *dans l'espace public le visage masqué ou dissimulé* ». Cette proposition, qui devrait reprendre la formulation d'une proposition de loi déposée en 2005 à la Chambre des représentants, n'est pas encore déposée.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

DANEMARK

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucun texte législatif ou réglementaire ne traite explicitement du port de signes religieux. Le port du foulard islamique est largement admis, y compris dans la salle des séances du Folketing (5). Le nombre de femmes portant le voile intégral est estimé à quelques dizaines.

2) Le débat public

Au cours de l'été 2009, le porte-parole du parti conservateur pour les questions relatives à l'intégration des étrangers – le parti conservateur fait partie de la coalition gouvernementale – s'est prononcé pour l'interdiction du port de la *burqa* dans les lieux publics, suscitant ainsi une large controverse.

Le gouvernement a désigné un groupe de travail chargé d'« *explorer les moyens d'enrayer la popularité croissante de la burqa* ». Ce groupe de travail comprend des représentants des ministères de l'intérieur, des affaires sociales, de l'emploi, de l'intégration et de la justice. Il doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année 2009.

Après que le ministre de la justice, membre du parti conservateur, a annoncé au mois de septembre que l'interdiction de la *burqa* serait incompatible avec la Constitution ainsi qu'avec la Convention européenne des droits de l'homme, les conservateurs ont retiré leur proposition.

(5) Le bureau du Folketing en a décidé ainsi en avril 2008, après les élections de novembre 2007, à l'occasion desquelles une jeune femme d'origine palestinienne, connue pour son attachement au foulard islamique, est devenue suppléante, donc susceptible de devenir députée en cas de vacance de sièges sur sa liste.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

ESPAGNE

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucun texte législatif ou réglementaire ne traite explicitement du port de signes de religieux.

2) Le débat public

Le débat public reste limité. Toutefois, le développement du port de la *burqa* au cours des dernières années a entraîné quelques réactions.

Ainsi, le président du groupe de parti populaire au conseil municipal de Barcelone avait demandé en 2007 qu'un arrêté municipal interdît l'usage de la *burqa* pour des motifs de « *sécurité et de dignité de la femme* ». Le mouvement Plateforme pour la Catalogne, qui milite pour le contrôle de l'immigration, s'était également exprimé contre le port de la *burqa*.

En septembre 2009, une femme témoin dans un procès pour terrorisme devant l'Audience nationale (6) a été expulsée par le juge pour avoir refusé d'enlever sa *burqa*. Le juge lui a rappelé qu'il avait besoin de voir le visage des témoins, et une solution de compromis a été trouvée : l'intéressée a finalement accepté de venir témoigner en retirant la partie de son voile qui couvrait son visage devant le seul juge, dos tourné à la salle.

(6) En matière pénale, l'Audience nationale est compétente en première instance pour juger des infractions les plus graves (crimes contre la sûreté de l'État, trafics organisés, falsification de la monnaie, etc.).

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

GRANDE-BRETAGNE

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucun texte législatif ou règlementaire n'interdit le port de la burqa dans les lieux publics.

Cependant, en 2007, deux documents sans valeur juridique contraignante ont été publiés pour aider les professionnels confrontés au problème du voile intégral dans les tribunaux ainsi que dans les établissements scolaires. Ces documents n'excluent pas la possibilité d'interdire la burqa ou de demander aux femmes qui la portent de la retirer dans certaines situations.

En février 2007, le *Judicial Studies Board*, organisme chargé de la formation initiale et continue des magistrats, a publié un **code de bonnes pratiques sur le port du voile intégral dans les cours et tribunaux**. Ce document, qui ne se prononce ni dans un sens ni dans l'autre, passe en revue les différentes personnes susceptibles de porter la burqa : témoins, accusés, victimes ou jurés, le cas des juges est même évoqué. Pour demander le retrait du voile couvrant le visage, il laisse aux magistrats le soin d'apprécier « *si le fait de pouvoir observer les expressions du visage a un effet sur l'élaboration de la décision judiciaire* » et « *si le voile constitue un véritable obstacle à l'exercice de la mission judiciaire* ». La demande doit toujours être accompagnée d'explications. Le document suggère par exemple qu'il peut être approprié de demander au témoin ou à l'accusée de retirer son voile en lui expliquant que le fait que le jury ou le juge ne puisse pas apprécier son attitude ou les expressions de son visage quand elle répond aux questions peut lui être préjudiciable.

En octobre 2007, le **ministère de l'éducation a publié une circulaire relative à l'uniforme scolaire**, qui permet aux conseils d'établissement, chargés d'élaborer le règlement intérieur, d'interdire la burqa pour des raisons liées à la sécurité ainsi qu'à la nature et à la qualité de l'enseignement. Ces dispositions ont été reprises lorsque ce document a été mis à jour en juillet 2009.

La circulaire recommande aux conseils d'établissement de se livrer à une large consultation sur les mesures envisagées, notamment auprès des représentants des différentes communautés ethniques et religieuses, d'évaluer si

ces dispositions sont discriminatoires ou contraires au droit de manifester sa religion ou ses croyances, puis de se livrer à une évaluation des intérêts en présence. Le guide précise que certains éléments peuvent être décisifs parmi lesquels :

– « *la sécurité : l'établissement scolaire doit pouvoir identifier chaque élève pour faire respecter l'ordre et repérer facilement les personnes extérieures ;*

– « *l'enseignement et l'apprentissage : si le visage de l'élève est caché pour une raison ou une autre, l'enseignant peut ne pas être en situation d'apprécier l'attention et la compréhension de l'élève et de s'assurer qu'il participe aux discussions et aux activités pratiques.* »

Ce document s'appuie notamment sur l'arrêt rendu le 22 mars 2006 par la Chambre des lords dans l'affaire Begum. La Chambre des lords avait considéré, en l'espèce, que l'école n'avait pas violé le droit de manifester sa religion ou ses convictions protégé par l'article 9 de la convention européenne des droits de l'homme en excluant une élève qui voulait se rendre en cours revêtue du *jilbab* (longue robe portée avec un capuchon ou un voile). Dans cette affaire, les dispositions du règlement de l'école relatives à l'uniforme scolaire avaient été élaborées après consultation des parents, des élèves, des personnels et des imams de trois mosquées voisines. Il autorisait le *shalwar kameeze* (pantalon porté avec une tunique) ainsi que le foulard islamique.

2) Le débat public

Si le port du foulard islamique est généralement admis dans les lieux publics (7) et ne suscite aucune question, **le port de la burqa donne lieu à un débat public, qui a commencé en 2006** avec la déclaration faite à un journal local par Jack Straw, personnalité du parti travailliste, député de la circonscription de Blackburn depuis 1979 et ministre depuis 1997 (8). Il y indiquait qu'il était mal à l'aise quand il recevait des femmes de sa circonscription qui portaient le voile intégral et qu'il leur demandait de le retirer, tout en leur donnant la possibilité de refuser et en leur disant qu'un membre féminin du personnel resterait présent pendant l'entrevue. Le débat a rebondi à l'occasion du discours du président de la République française en juin 2009.

(7) C'est notamment le cas dans les écoles, aussi bien de la part des élèves que des enseignantes, ainsi que dans l'exercice de certaines professions. Ainsi, les agents de police peuvent porter le foulard islamique.

(8) Il est actuellement ministre de la justice dans le gouvernement de Gordon Brown, après avoir été ministre de l'intérieur puis des affaires étrangères.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

ITALIE

1) Les règles et la pratique actuelles

Il n'existe pas de texte national qui interdise le port de la burqa dans les lieux publics, mais des initiatives locales ont été prises dans ce sens.

Le paragraphe 26 de la *Charte des valeurs de la citoyenneté et de l'intégration* (9), publiée par décret du ministère de l'intérieur du 23 avril 2007 et dépourvue de valeur normative, prévoit cependant qu'« *on ne pose pas de restrictions à l'habillement de la personne, pourvu qu'il soit librement choisi et qu'il ne porte pas atteinte à sa dignité* ». Ce texte précise : « *Les vêtements qui couvrent le visage ne sont pas acceptables car ils interdisent la reconnaissance de la personne et gênent celle-ci pour entrer en rapport avec les autres.* »

Une circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juillet 2000 énonce que le turban, le *tchador* ou le voile, lorsqu'ils sont imposés par un motif religieux « *font partie intégrante des vêtements habituels* ». Leur port est donc légitime sous réserve que les intéressés permettent, le cas échéant, les contrôles appropriés. Dans une réponse du 9 décembre 2004 à une question posée par les responsables d'une police municipale, le même ministère a d'ailleurs précisé qu'il était légitime de demander à une personne de quitter son voile si les circonstances locales spécifiques exigeaient que son identité fût connue.

Sur la base de deux lois sur la sécurité publique, **plusieurs élus municipaux ont adopté des arrêtés d'interdiction de la burqa.**

Ainsi, en 2004, un arrêté du maire d'Azzano Decimo (commune située dans la région du Frioul-Vénétie-Julienne) a invoqué, d'une part, le décret du 18 juin 1931 relatif à la sécurité publique, lequel prévoit notamment l'interdiction du port du masque dans les lieux publics, et, d'autre part, la loi du 22 mai 1975 portant dispositions sur l'ordre public, qui interdit de prendre part à des manifestations publiques en faisant usage de casques ou en se couvrant le visage.

(9) Ce texte, qui rappelle les valeurs fondamentales de la République, doit guider l'action du ministère de l'intérieur, en particulier dans les relations avec les étrangers.

En examinant cet arrêté, le Conseil d'État reconnaît l'**impossibilité d'instituer une interdiction générale du port de la *burqa* dans les lieux publics sur la base des dispositions législatives relatives à l'interdiction du port des masques et des casques.**

Le juge estime que la *burqa* « *ne constitue pas un masque mais une pièce traditionnelle d'habillement de certaines populations, toujours utilisée sous l'angle de la pratique religieuse* » et qu'elle fait l'objet d'une utilisation « *qui n'est généralement pas destinée à éviter d'être reconnu mais découle de la tradition de certaines populations et cultures* ».

Il précise que les exigences en matière de sécurité sont satisfaites par « *l'obligation faite [aux] personnes de se soumettre à l'identification et au retrait du voile lorsque c'est nécessaire* ».

Le même juge laisse cependant ouverte la **possibilité d'étendre l'interdiction du voile en fonction d'une « justification raisonnable et légitime »** en précisant que l'interprétation qu'il livre de la loi du 22 mai 1975 « *n'exclut pas que des règles de conduite empêchant le port du voile puissent être prescrites dans des lieux déterminés ou du fait de dispositions juridiques spécifiques, y compris de façon administrative, pourvu que ces règles reposent sur une justification raisonnable et légitime au regard de nécessités particulières* ».

2) Le débat public

Plusieurs propositions de loi ont été déposées au Parlement depuis 2007. Les unes visent directement la *burqa* : certaines pour en interdire le port dans les écoles, d'autres dans les lieux publics en général. D'autres encore visent indirectement ce vêtement, évoquant les moyens non justifiés (par une pathologie ou par la nécessité de porter un casque, par exemple) de dissimuler son visage.

Inversement, en 2007, les auteurs d'une proposition de loi demandaient que toutes les tenues vestimentaires « *librement choisies* » et qui « *manifestent ouvertement une appartenance religieuse* » puissent être portées à l'école, sous réserve que le visage soit découvert et reconnaissable.

La question du port du voile intégral a suscité **plusieurs incidents**, notamment en 2008 et en 2009.

L'épouse de l'imam de Crémone s'étant présentée au tribunal, en 2005, couverte d'un voile laissant voir seulement ses yeux lors d'un procès concernant son mari, le ministère public a demandé sa condamnation à 15 jours de prison et 800 € d'amende en invoquant les lois relatives à la sécurité publique. Le juge a décidé, en 2008, de ne pas condamner l'intéressée, considérant que « *la*

conduite individuelle d'une personne (étrangère à tout rassemblement) ne constitue une infraction pénale que si l'on observe un problème objectif d'ordre public et si l'on constate des difficultés objectives de reconnaissance. »

En août 2009, une polémique sur le port du *burqini* à la piscine a été lancée après l'annonce de l'interdiction du maillot de bain islamique par le maire d'une petite ville piémontaise, Varallo Sesia.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

PAYS-BAS

1) Les règles et la pratique actuelles

Aucun texte législatif ou réglementaire n'interdit le port de la burqa dans les lieux publics, et l'on estime à quelque 150 le nombre de femmes portant le voile intégral.

Toutefois, **des dispositions sectorielles** permettent d'interdire la *burqa* ou de demander aux femmes qui la portent de la retirer dans certaines circonstances. C'est notamment le cas de **la loi sur l'obligation de s'identifier**, qui autorise les forces de police à procéder aux contrôles d'identité nécessaires, de **la loi sur le transport des personnes**, en vertu de laquelle les entreprises de transport public peuvent adopter des règlements intérieurs limitant l'accès des passagers pour des raisons de sécurité, et de **la loi sur les communes**, grâce à laquelle certains conseils municipaux peuvent prononcer des interdictions applicables sur le territoire de leur commune.

Sur la base de l'article de la loi sur les communes qui permet au conseil municipal de prendre les arrêtés « *qu'il estime nécessaires* », plusieurs villes ont, pour des raisons de sécurité publique, adopté des arrêtés municipaux relatifs à l'interdiction du port de vêtements couvrant le visage. C'est notamment le cas de Maastricht. De tels arrêtés sont incontestables s'ils sont motivés et s'ils obéissent au principe de proportionnalité.

Dans l'enseignement, il n'existe pas de règles générales, mais plusieurs établissements scolaires ont édicté des interdictions, lesquelles ont été considérées comme légitimes par la Commission pour l'égalité de traitement (10). En 2004, celle-ci a en effet estimé que les vêtements couvrant le visage peuvent être interdits dans les établissements scolaires parce qu'ils gênent l'identification ainsi que les relations personnelles et qu'ils constituent une source d'insécurité. La commission a toutefois précisé que les interdictions doivent être formulées de

(10) Il s'agit d'un organisme indépendant institué par la loi de 1994 sur l'égalité de traitement. La Commission pour l'égalité de traitement enquête sur les affaires de discrimination qui lui sont soumises ou dont elle se saisit de sa propre initiative. Bien que les conclusions de la commission soient dépourvues de force juridique, elles sont généralement suivies.

façon « *neutre* » et ne contenir aucune allusion au fait que les vêtements visés sont portés pour des raisons religieuses.

2) Le débat public

Le 20 décembre 2005, la Seconde chambre (c'est-à-dire la chambre basse) **a adopté une résolution (11) dans laquelle les députés demandaient au gouvernement d'édicter une interdiction générale de la *burqa* dans les lieux publics.**

En réponse à cette résolution, le gouvernement a désigné en avril 2006 un groupe de travail composé de théologiens musulmans et de juristes qu'il a chargé de réfléchir aux différentes solutions possibles. Le rapport du groupe, publié en novembre 2006, recommande l'adoption d'interdictions « *formulées de manière neutre* » (c'est-à-dire ne comprenant aucune allusion à un vêtement donné, mais se rapportant à tous ceux qui couvrent le visage) et applicables non pas de façon générale, mais seulement dans certains lieux ou certaines situations.

Sur la base de ces conclusions, le gouvernement a annoncé la **préparation d'un projet de loi sur l'interdiction du port de la *burqa* dans tous les établissements de l'enseignement primaire et secondaire, mais pas dans l'enseignement supérieur.** Le projet de loi devait être présenté au Parlement au milieu de l'année 2009, mais il n'est pas encore déposé.

Pour les autres domaines où le port de la *burqa* peut constituer un problème, aucune intervention du législateur n'est prévue :

– les dispositions en vigueur (loi sur l'obligation de s'identifier, loi sur les communes, etc.) ont été considérées comme suffisantes le plus souvent, le gouvernement se déclarant prêt à réfléchir à des réformes législatives ponctuelles en cas de besoin ;

– dans les autres cas, le gouvernement est intervenu. Ainsi, le ministre de l'intérieur a rappelé que le port de la *burqa* par les employés des services publics était incompatible avec les fonctions des intéressés. Cette consigne a été reprise par les associations de collectivités locales. Par ailleurs, les ministères concernés se sont concertés avec les entreprises de transport public pour que ces dernières adaptent leurs règlements intérieurs.

Après la publication du rapport du groupe de travail, Geert Wilders – l'auteur de la proposition de résolution adoptée en 2005 – a déposé en juillet 2007, avec l'un de ses collègues, une proposition de loi tendant à modifier le code pénal pour faire du port de la *burqa* dans les lieux publics une infraction. En

(11) L'auteur de la proposition était Geert Wilders, leader de l'extrême droite qui s'est distingué par ses nombreuses prises de position contre l'islam.

janvier 2008, un autre député a déposé une proposition de loi tendant à modifier la loi sur l'obligation d'identification ainsi que le code pénal : la proposition prévoit l'interdiction du port de tout accessoire empêchant l'identification et érige en infraction pénale le fait de ne pas se conformer à cette prescription.

LE PORT DE LA BURQA DANS LES LIEUX PUBLICS

SUISSE

1) Les règles et la pratique actuelles

Il n'existe aucune interdiction fédérale du port de la *burqa* dans les lieux publics, et le gouvernement fédéral s'est déclaré défavorable à une telle mesure.

En réponse à l'interpellation présentée le 13 décembre 2006 par M. Christophe Darbellay (12), conseiller national (13) du canton du Valais, membre du Parti démocrate-chrétien suisse, **le Conseil fédéral a expressément indiqué**, le 14 février 2007, **qu'il n'envisageait pas d'interdire le port de la *burqa*** parce que :

– le droit de choisir un type d'habillement pour des raisons religieuses est garanti par l'article 15 de la constitution et l'article 9 de la convention européenne des droits de l'homme ;

– la liberté religieuse « *peut être restreinte s'il existe une base légale qu'un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui justifie* » et si « *la restriction [est] proportionnée au but visé* » c'est-à-dire si « *l'essence de la liberté religieuse demeure intacte* » ;

– la confédération n'est pas habilitée à instituer une telle interdiction générale, seuls les cantons disposant de la compétence pour réglementer non seulement les relations entre l'État et les communautés religieuses, mais aussi la sécurité publique et la « *paix confessionnelle* ».

S'agissant de l'opportunité de la mesure, le Conseil fédéral a dit « *doute[r] que la restriction de liberté religieuse que représenterait une interdiction [générale] puisse être justifiée par l'intérêt public et proportionnée à son but* ».

(12) M. Darbellay demandait au gouvernement fédéral si ce dernier avait l'intention de prendre des mesures contre le port de la burqa et s'il envisageait des sanctions.

(13) Le Conseil national est la Chambre basse. Ses membres sont élus au suffrage universel. Le Conseil fédéral est le gouvernement fédéral.

En revanche, le Conseil fédéral s'est prononcé contre le port de la *burqa* par les personnels de l'administration publique pendant leur travail. Saisi d'une question parlementaire, il a répondu, le 29 septembre 2008, que le port de la *burqa* par les agents publics était « *problématique car [ce vêtement] couvre la totalité du corps à l'exception des yeux* ». Il a précisé que la *burqa* « *gêne considérablement les rapports avec les collègues masculins et féminins, et surtout avec les personnes extérieures au service* » et peut poser des problèmes de sécurité, notamment pour la reconnaissance du personnel aux entrées.

La question du port de la *burqa* dans les établissements scolaires relève des compétences des diverses autorités locales, de sorte que les réponses apportées au problème varient (14).

Dans un document sur les rapports entre les questions religieuses et l'école, les autorités scolaires du canton de Bâle-ville ont explicitement indiqué que si le port de signes religieux n'était, en principe, soumis à aucune prescription, les vêtements portés par les élèves devaient être « *appropriés* », ce qui signifie qu'ils ne doivent gêner « *ni la communication, ni les conditions de travail, ni constituer une source de danger* ».

2) Le débat public

La question ne suscite pas de fortes controverses. Ainsi, rares sont les communes qui sont confrontées à la question du port du *burqini* dans les piscines municipales. En règle générale, celui-ci n'est pas permis, pour des raisons d'hygiène.

Le débat public a toutefois connu un nouveau développement au cours de l'été 2009, le conseiller national Christophe Darbellay s'étant à nouveau exprimé pour interdire la *burqa* dans l'espace public.

(14) Il convient de noter que les cantons de Genève et de Neuchâtel sont les seuls qui aient adopté le principe de séparation de l'Église et de l'État.

