

Paris, le 23 février 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-070

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne des droits de l'Homme ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Vu la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mars 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ;

Vu la circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 ;

Saisi, en octobre 2016, sur le fait qu'il serait demandé aux personnes se présentant au Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale X de ne porter aucun signe religieux et que ce centre refuserait de traiter les dossiers et d'accorder des solutions d'hébergement aux personnes qui arboreraient de tels signes ;

Le Défenseur des droits prend acte de ce que la nouvelle direction du CHRS X, arrivée en septembre 2016, a, « *dans ce contexte de changement* », posé « *la question de la neutralité, de la laïcité, du respect des croyances et pratiques religieuses* » et décidé, dans le cadre de son nouveau projet d'établissement, de « *rappeler les valeurs de laïcité mais aussi d'accueil et d'humanité liés à un établissement social devant incarner un esprit d'innovation et d'ouverture, de non-discrimination et de tolérance* ».

Il prend acte également de ce que sont désormais affichées dans les locaux de ce centre la charte des droits et libertés de la personne accueillie et la charte de la laïcité dans les services publics, qui toutes deux rappellent les droits et devoirs des usagers, en matière notamment de liberté religieuse et de laïcité.

Le Défenseur des droits recommande cependant au CHRS X de sensibiliser les personnels au principe de non-discrimination et de rester vigilant lors du traitement des dossiers dont il est saisi en veillant à faire une juste application des principes de laïcité et de liberté religieuse.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

I – Rappel des faits

1. L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur le fait qu'il serait demandé aux personnes se présentant au CHRS X de ne porter aucun signe religieux et que ce centre refuserait de traiter les dossiers et d'accorder des solutions d'hébergement aux personnes qui arboreraient de tels signes.

II – Procédure

2. Le Défenseur des droits a saisi le CHRS X pour obtenir la communication de tous les documents rendant compte des suites réservées à l'ensemble des demandes d'hébergement et d'accompagnement pour les années 2016 et 2017, ainsi que ses observations sur ce dossier.

3. Par courrier en date du 22 mai 2017, le CHRS X a indiqué, en premier lieu, ne pas avoir « *refusé de traiter un dossier ou d'accorder une solution, d'hébergement à une personne en faisant la demande via le SIAO* », mais a précisé que, « *en revanche, 3 entretiens de préadmission ont été interrompus en 2016 car la personne ne permettait pas son identification et aucun en 2017* ».

4. En second lieu, le CHRS a indiqué au Défenseur des droits que :

« Le centre d'Hébergement et de réinsertion Sociale « X » est un établissement public dont la mission principale est d'accompagner les personnes hébergées dans le respect de leurs besoins et en s'attachant à respecter au quotidien leurs valeurs de protection, de sécurité... que l'on retrouve dans la charte des droits et libertés de la personne accueillie, affichée dans le hall d'accueil principal de l'établissement.

Une nouvelle directrice a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2016 et un nouveau cadre le 01 août 2016. Depuis son arrivée, la directrice s'attèle à proposer une gouvernance fortement axée sur les besoins des usagers et un accompagnement au changement passant par l'élaboration d'un nouveau projet d'établissement. Dans ce contexte de changement, la question de la neutralité, de la laïcité, du respect des croyances et pratiques religieuses, s'est évidemment posée.

Dans ce cadre de l'élaboration du nouveau projet d'établissement, il est apparu primordial à la directrice de rappeler les valeurs de laïcité mais aussi d'accueil et d'humanité liées à un établissement social devant incarner un esprit d'innovation et d'ouverture, de non-discrimination et de tolérance. (...)

En conclusion, il n'existe pas de note à l'attention des personnes accueillies comme mentionné dans votre courrier ».

5. Pour parfaire son information, le Défenseur des droits a sollicité la communication de la charte des droits et libertés de la personne accueillie, indiquée comme affichée dans le hall de l'établissement.

6. Par courrier en date du 3 novembre 2017, le CHRS X a adressé au Défenseur des droits la Charte des droits et libertés des personnes accueillies ainsi que la Charte de la laïcité, en lui précisant que toutes deux sont affichées dans le hall de la structure.

7. La Charte des droits et libertés des personnes accueillies correspond à celle édictée par l'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L.311-4 du code de l'action sociale et des familles et stipule en son article 1^{er} que « *dans le respect des conditions particulières de prise en charge et d'accompagnement, prévues par la loi, nul ne peut faire l'objet d'une discrimination à raison de son origine, notamment ethnique ou sociale, de son apparence physique, de ses caractéristiques génétiques, de son orientation sexuelle, de son handicap, de son âge, de ses opinions et convictions, notamment politiques ou religieuses, lors d'une prise en charge ou d'un accompagnement social ou médico-social* ».

8. Quant à la charte de la laïcité dans les services publics, il s'agit de celle annexée à la circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007, qui rappelle les principes applicables, d'une part, aux agents du service public et, d'autre part, aux usagers du service public.

III – Analyse juridique

9. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ».

10. L'article 1^{er} de la Constitution précise que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ».

11. Dans sa décision n°77-87 DC du 23 novembre 1977, le Conseil constitutionnel a érigé la liberté de conscience en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

12. Quant au Conseil d'Etat, dans son arrêt n°264314 du 16 février 2004, il a considéré que « *la liberté de culte présente le caractère d'une liberté fondamentale* » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

13. Aux termes de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme :

« *Liberté de pensée, de conscience et de religion*

1. *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.*

2 *La 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 publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

14. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme précise également que « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la religion...* ».

15. L'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule 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* ».

16. En application de ces dispositions, la liberté religieuse implique, au-delà de la liberté de croire ou de ne pas croire, celle d'exercer son culte ou d'exprimer ses croyances.

17. Cependant, l'article 1^{er} de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public prévoit que « *nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* ».

18. L'article 1, a) de la circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 précise à cet égard que :

« *Les tenues destinées à dissimuler le visage sont celles qui rendent impossible l'identification de la personne. Il n'est pas nécessaire, à cet effet, que le visage soit intégralement dissimulé.*

Sont notamment interdits, sans prétendre à l'exhaustivité, le port de cagoules, de voiles intégraux (burqa, niqab...), de masques ou de tout autre accessoire ou vêtement ayant pour effet, pris isolément ou associé avec d'autres, de dissimuler le visage. Dès lors que l'infraction est une contravention, l'existence d'une intention est indifférente : il suffit que la tenue soit destinée à dissimuler le visage ».

19. Ainsi, si toute personne, n'étant pas agent du service public dans l'exercice de ses fonctions, peut décider, au titre de ses croyances religieuses, de porter un voile dans l'espace public, ce dernier ne doit pas être de nature à empêcher son identification.

20. Par ailleurs, aux termes de l'article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

21. Les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoient respectivement que « *toutes les personnes sont égales en droit* » et qu'« *est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

22. Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, « *constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement (...) de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

23. Dès lors, le fait d'interdire aux usagers d'un service public de bénéficier dudit service en raison de l'expression de leurs croyances religieuses est susceptible de constituer une discrimination.

24. L'article 4 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 précise que « *toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles* ».

25. En l'espèce, le CHRS X affirme ne pas avoir affiché une note interdisant le port de signes religieux dans son établissement.

26. Cependant, le Défenseur des droits est en possession de la copie d'un courrier en date du 8 juillet 2013, à destination des personnes accueillies, signé par la Directrice en poste à cette période, les informant que :

« Le CHRS X est un établissement public au sein duquel est appliquée la charte de la laïcité. Au nom de ce principe de laïcité, je vous rappelle qu'aucun signe ostentatoire d'appartenance à une religion n'est autorisé dans les locaux.

Pour exemple :

- *Ni voile, ni foulard quelle que soit la façon dont il est porté*
- *Ni croix, ni médaille*
- *Ni kippa, ni étoile de David... »*

27. Ce courrier qui interdit tout port de voile dans les locaux du centre porte atteinte à la liberté religieuse des usagers, confondant les obligations s'imposant aux agents du service public tenus de respecter le principe de neutralité et celles incombant aux usagers du service, qui peuvent exprimer leurs convictions religieuses, sous réserve de respecter le bon fonctionnement et les impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

25. En conséquence, le Défenseur des droits considère que l'application de ce courrier a pu être à l'origine, à l'époque de sa diffusion, de pratiques discriminatoires dans le traitement des dossiers à l'encontre des personnes s'étant présentées avec un signe religieux visible et n'ayant pu de ce fait bénéficier du service offert par ce centre.

26. Le tableau de suivi des candidatures pour 2016, qui a été communiqué par le CHRS X, fait apparaître que cinq entretiens n'ont pas été effectués en 2016 en raison du refus de l'utilisateur de « retirer son voile ».

27. Les informations inscrites dans ce tableau ne permettent pas de savoir si le voile de ces personnes était ou non de nature à dissimuler leurs visages au moment de l'entretien et donc d'empêcher leur identification, ni de connaître la suite qui a été réservée à leurs demandes d'hébergement. En effet, il n'est fait état ni d'un avis favorable ou défavorable, ni d'une quelconque décision concernant leurs dossiers.

28. L'analyse de ce tableau à la lumière du courrier de 2013 laisse donc supposer qu'un traitement différent a pu être réservé aux dossiers des personnes s'étant présentées avec un voile, ce qui est susceptible de constituer une pratique discriminatoire.

29. Cependant, le Défenseur des droits prend acte de ce que la nouvelle direction, arrivée en septembre 2016, a, « *dans ce contexte de changement* », posé « *la question de la neutralité, de la laïcité, du respect des croyances et pratiques religieuses* » et décidé, dans le cadre de son nouveau projet d'établissement, de « *rappeler les valeurs de laïcité mais aussi d'accueil et d'humanité liés à un établissement social devant incarner un esprit d'innovation et d'ouverture, de non-discrimination et de tolérance* ».

30. Il prend acte également de ce que sont désormais affichées dans les locaux de ce centre la charte des droits et libertés de la personne accueillie et la charte de la laïcité dans les services publics, qui toutes deux rappellent les droits et devoirs des usagers, en matière notamment de liberté religieuse et de laïcité.

31. Enfin, le Défenseur des droits constate que le tableau de suivi des candidatures pour 2017, qui retrace l'activité du centre postérieurement à l'adoption du nouveau projet d'établissement, ne fait état d'aucun incident lié au port du voile ou d'un quelconque autre signe religieux.

32. Cependant, le Défenseur des droits recommande au CHRS X de sensibiliser les personnels au principe de non-discrimination et de rester vigilant lors du traitement des dossiers dont il est saisi en veillant à faire une juste application des principes de laïcité et de liberté religieuse.

Jacques TOUBON