



*Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*  
*Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia - Direzione Generale*



34123 TRIESTE - via Santi Martiri, 3 - tel. 040/4194111 - fax 040/43446 - C.F. 80016740328

e-mail: [direzione-friuliveneziagiulia@istruzione.it](mailto:direzione-friuliveneziagiulia@istruzione.it) - PEC: [drfr@postacert.istruzione.it](mailto:drfr@postacert.istruzione.it)

sito web: <http://www.scuola.fvg.it/>

Prot. AOODRFR-1319

Trieste, 16 febbraio 2015

Ai Dirigenti Scolastici  
delle Scuole ed Istituti di ogni ordine e  
grado, statali e paritarie,  
della regione Friuli Venezia Giulia

Loro Sedi

Oggetto: Forme di espressione della libertà religiosa nelle scuole del Friuli Venezia Giulia.

Sono state inviate recentemente a questo Ufficio segnalazioni e domande relative ai casi in cui il carattere pubblico e laico della scuola possa imporre restrizioni alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, ad esempio tramite l'uso, durante l'attività scolastica, di segni esteriori o abbigliamento che manifestano un'appartenenza religiosa delle studentesse e degli studenti. A tale proposito, giova ricordare che dette restrizioni possono essere unicamente quelle previste dalla legge, che si rendano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della morale pubblica o degli altrui diritti e libertà fondamentali. Non appare sussistano ragioni per opporsi, in generale, all'uso di segni di espressione della propria appartenenza culturale e religiosa che non si pongano in contrasto con l'ordinato svolgimento dell'attività didattica e con il regolare funzionamento della vita scolastica.

Il Dirigente vicario

*dr. Pietro Biasiol*

(firma autografa sostituita a mezzo stampa,  
ex art. 3, co 2, D.Lgs. 39/93)

CONSIGLIO D'EUROPA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

**DOGRU c. FRANCIA**

*(Ricorso n° 27058/05)*

SENTENZA

STRASBURGO

4 dicembre 2008

*Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire dei ritocchi di forma*

**Nel caso Dogru c. Francia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una Camera composta da :

Peer Lorenzen, *presidente*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Volodymyr Butkevych,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *giudici*,

e da Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 13 novembre 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data :

## PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n° 27058/05) diretto contro la Repubblica francese con il quale una cittadina di tale Stato, Belgin Dogru (« la ricorrente »), ha adito la Corte il 22 luglio 2005 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. La ricorrente, che é stata ammessa al beneficio dell'assistenza giudiziaria, è rappresentata da M. Bono, avvocato del foro di La Ferté-Macé. Il Governo francese (« il Governo ») é rappresentato dalla sua agente, E. Belliard, direttrice degli affari giuridici presso il Ministero degli affari esteri.

3. La ricorrente denuncia la violazione del suo diritto alla libertà religiosa così come del suo diritto all'istruzione garantiti dagli articoli 9 della Convenzione e 2 del Protocollo n° 1.

4. Il 7 novembre 2006, la Corte ha deciso di comunicare il ricorso al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 3 della Convenzione, é stato inoltre deciso di esaminare allo stesso tempo la ricevibilità ed il merito della causa.

## FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

5. La ricorrente é nata nel 1987 e risiede a Flers.

6. La ricorrente, che al tempo aveva undici anni ed era di religione musulmana, era iscritta all'anno accademico 1998-1999 in una classe di sesta di un collegio pubblico della città di Flers. A partire dal mese di gennaio 1999, si è presentata al collegio con i capelli coperti da un velo.

7. Per sette volte nel mese di gennaio 1999, la ricorrente si è presentata al corso di educazione fisica e sportiva con il viso coperto ed ha rifiutato di togliere il suo velo malgrado le ripetute richieste del professore e le sue spiegazioni sulla incompatibilità dell'indossare tale velo con la pratica dell'educazione fisica. Il professore ha inviato due rapporti al capo dell'ente il 22 gennaio e l'8 febbraio 1999.

8. Durante la seduta dell'11 febbraio 1999, il consiglio di disciplina del collegio si è pronunciato per l'esclusione definitiva della ricorrente per il mancato rispetto dell'obbligo di frequenza, a causa della sua mancata partecipazione attiva alle sedute di educazione fisica e sportiva.

9. I genitori della ricorrente hanno proposto appello contro tale decisione dinanzi alla commissione accademica d'appello.

10. Con sentenza in data 17 marzo 1999, il rettore dell'accademia di Caen ha confermato la decisione del consiglio di disciplina del collegio, dopo aver raccolto il parere della commissione accademica d'appello, la quale si è fondata su quattro motivi:

- l'obbligo di frequenza (come previsto all'articolo 10 della legge di orientamento sull'educazione n° 89-486 del 10 luglio 1989, all'articolo 3-5 del decreto n° 85-924 del 30 agosto 1985 relativo alle istituzioni pubbliche locali per l'insegnamento e dal regolamento interno del collegio) ;
- le disposizioni del regolamento interno del collegio, le quali prevedevano che gli alunni dovevano vestirsi con una tenuta « che rispettasse le regole di igiene e di sicurezza » e di presentarsi ai corsi di educazione fisica e sportiva con una tenuta sportiva ;
- la nota di servizio n° 94-116 del 9 marzo 1994 relativa alla sicurezza degli alunni durante la pratica delle attività scolastiche, la quale precisava che « il rispetto scrupoloso del regolamento che disciplina la responsabilità dei membri dell'insegnamento non fa venir meno l'ampio apprezzamento personale che è lasciato all'insegnante nella gestione delle situazioni concrete » e che « nell'ambito della conduzione del suo corso l'insegnante deve essere in grado di scovare e far cessare ogni comportamento degli alunni che possa divenire pericoloso e che non presenti un carattere di repentinità ed imprevedibilità » ;
- la decisione del Consiglio di Stato in data 10 marzo 1995, secondo la quale la giurisdizione amministrativa aveva stimato che indossare un velo quale segno di appartenenza religiosa era incompatibile con il buon andamento dei corsi di educazione fisica e sportiva.

11. La ricorrente precisa che in seguito ha frequentato corsi per corrispondenza al fine di proseguire la sua educazione scolastica.

12. Il 28 aprile 1999, i genitori della ricorrente, agendo in proprio nome e quali rappresentanti legali della figlia minore, hanno adito il tribunale amministrativo di Caen con un ricorso tendente all'annullamento della decisione del rettore dell'accademia.

13. Il 5 ottobre 1999, il tribunale ha rigettato tale domanda. Esso ha considerato che la ricorrente, presentandosi ai corsi di educazione fisica e sportiva con una tenuta che non gli consentiva di partecipare al detto insegnamento, era venuta meno all'obbligo di frequenza. Esso ha inoltre considerato che il comportamento dell'interessata aveva creato un clima di tensione all'interno dell'istituto e che l'insieme delle circostanze era di natura tale da giustificare legalmente la sua esclusione definitiva dal collegio, nonostante la sua proposta avanzata alla fine del mese di gennaio, di sostituire il velo con una cuffia.

14. I genitori della ricorrente hanno proposto appello contro tale sentenza. Il 31 luglio 2003, la corte amministrativa d'appello di Nantes ha rigettato il ricorso, per gli stessi motivi della precedente sentenza, ed ha ritenuto che la ricorrente, con il suo comportamento, avesse oltrepassato i limiti del diritto di esprimere e manifestare il suo credo religioso all'interno dell'istituto.

15. I genitori della ricorrente hanno proposto un ricorso per l'annullamento dinanzi al Consiglio di Stato, per mezzo del quale hanno invocato in particolare il diritto della figlia alla libertà di coscienza e di espressione.

16. Il 29 dicembre 2004, il Consiglio di Stato ha dichiarato il ricorso inammissibile.

## II. IL DIRITTO E LA PRATICA INTERNI RILEVANTI

### A. Il concetto di laicità in Francia

17. In Francia, l'esercizio della libertà religiosa negli spazi pubblici, e più in particolare la questione dell'indossare simboli religiosi nella scuola, è direttamente legata al principio di laicità, principio attorno al quale la Repubblica francese è stata costruita.

18. Derivante da una lunga tradizione francese, il concetto di laicità trova origine nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, al cui articolo 10 dispone che « Nessuno deve temere per le sue opinioni, anche religiose, ammesso che la loro manifestazione non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla legge ». Compare inoltre nelle grandi leggi scolastiche del 1882 e 1886 che hanno istituito la scuola primaria obbligatoria, pubblica e laica. Ma la vera chiave di volta della laicità francese è la legge del 9 dicembre 1905, detta la legge di separazione tra la chiesa e lo Stato, che segna la fine di un lungo scontro tra i repubblicani

usciti dalla Rivoluzione francese e la Chiesa cattolica. Nel suo articolo 1 si enuncia : « la Repubblica assicura la libertà di coscienza. Essa garantisce il libero esercizio del culto sotto le sole restrizioni di seguito decretate nell'interesse dell'ordine pubblico. » Il principio di separazione é affermato nell'articolo 2 della legge : « La Repubblica non riconosce, né stipendia, né sovvenziona alcun culto. » Da tale patto di laicità « patto laico » derivano diverse conseguenze sia per i servizi pubblici che per i suoi fruitori. Ciò implica il riconoscimento del pluralismo religioso e della neutralità dello Stato rispetto ai culti. Come contropartita della protezione della sua libertà religiosa, il cittadino deve rispettare lo spazio pubblico che tutti possono condividere. Il principio é anche consacrato nel Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, che ha valore costituzionale a seguito di una decisione del Consiglio Costituzionale del 15 gennaio 1975, che enuncia : « La Nazione garantisce l'eguale accesso del fanciullo e dell'adulto all'istruzione, alla formazione professionale ed alla cultura. L'organizzazione dell'insegnamento pubblico, gratuito e laico di ogni grado é un dovere dello Stato. » Infine, il principio é costituzionalmente consacrato all'articolo 1 della Costituzione del 4 ottobre 1958, che dispone : « La Francia é una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Essa assicura l'uguaglianza dinanzi alla legge di ogni cittadino senza distinzione di origine, razza o religione. Essa rispetta ogni credo. »

19. A partire dal 1980, il modello francese di laicità si confronta con l'integrazione dei musulmani nello spazio pubblico, al cui primo posto si trova la scuola.

20. Nel 1989 esplode il primo caso detto « del velo islamico ». Alla ripresa di tale anno, vi sono stati vari incidenti all'interno degli stabilimenti di insegnamento secondario e più in particolare presso il collegio di Creil, nell'Oise, in merito all'esclusione di tre allieve che rifiutavano di togliere il velo che indossavano, in risposta alle richieste del corpo di insegnamento e del capo dell'istituto. Il caso ha rapidamente suscitato un vero dibattito sociale. Dinanzi all'assenza di una risposta giuridica chiara ed alla domanda del Ministro dell'educazione nazionale, il Consiglio di Stato, in un parere consultivo del 27 novembre 1989 (paragrafo 26 più sotto), ha indicato la posizione che era opportuno adottare nei confronti delle manifestazioni da parte degli alunni della loro religione.

21. Una decina di anni più tardi, le questioni legate al velo sono sempre più numerose e tale parere non sembra aver risolto le difficoltà sorte nel frattempo. Secondo un rapporto rimesso al ministro dell'educazione nazionale nel luglio 2005 : « il fenomeno conoscerà una vera esplosione, poiché si passerà dai 3 veli di Creil nel 1989 ai 3 000 annunciati dal ministro dinanzi al senato nel 1994. »<sup>1</sup> In Francia, tali casi hanno visto il

---

1. Vedi il rapporto dell'ispezione generale sull'educazione nazionale, rimesso al ministro nel luglio 2005 : « Applicazione della legge del 15 marzo 2004 ».

sorgere di diverse forme di mobilitazione collettiva sulla questione dell'indossare il velo islamico nello spazio della Repubblica. È in tale contesto che, il 1mo luglio 2003, il presidente della Repubblica ha incaricato una commissione di valutare l'applicazione del principio della laicità nella Repubblica. Il rapporto di tale commissione, detta « commissione Stasi », dal nome del suo presidente, rimesso l'11 dicembre 2003 al Presidente della Repubblica, ha dato vita ad una constatazione quasi allarmante della pesante minaccia alla laicità. Esso rileva :

« i comportamenti, gli atti attentatori alla laicità sono sempre più numerosi, in particolare negli spazi pubblici. (...) Le ragioni del degradare della situazione (...) [sono le] difficoltà dell'integrazione di coloro che sono arrivati sul territorio nazionale in questi ultimi decenni, le condizioni di vita in numerose periferie delle nostre città, la disoccupazione, il sentimento provato da molti di quelli che abitano sul nostro territorio di essere oggetto di discriminazioni, o di essere scacciati al di fuori della comunità nazionale, spiegano perché essi tendano un orecchio benevolo a coloro che li incitano a combattere quelli che noi chiamiamo i valori della Repubblica. (...). In quel contesto, è naturale che molti dei nostri concittadini desiderano la restaurazione dell'autorità repubblicana ed in particolar modo nella scuola. Tenendo conto di tali minacce ed alla luce dei valori della nostra Repubblica, abbiamo formulato le proposte che figurano in tale rapporto. (...) [A proposito del velo, il rapporto rileva che] per la comunità scolastica (...) il carattere visibile di un segno religioso è avvertito da molti come contrario alla missione della scuola che deve essere uno spazio di neutralità ed un luogo di risveglio della coscienza critica. È inoltre una minaccia ai principi ed ai valori che la scuola deve insegnare, in particolare l'uguaglianza tra uomini e donne. »

22. È sulla base di tali proposte che è stata adottata la legge del 15 marzo 2004 (paragrafo 30 più sotto).

**B. L'articolo 10 della legge di orientamento sull'educazione n° 89-486 del 10 luglio 1989 (nuovo articolo L. 511-1 e 2 del codice dell'educazione)**

23. L'articolo 10 della legge del 10 luglio 1989, dispone :

« I doveri degli alunni consistono nell'assolvimento dei compiti inerenti ai loro studi ; essi includono la frequenza ed il rispetto delle regole di funzionamento e della vita collettiva degli istituti.

Nei collegi e nei licei, gli alunni dispongono, nel rispetto del pluralismo e del principio di neutralità, della libertà di informazione e della libertà di espressione. L'esercizio di tali libertà non può arrecare disturbi alle attività di insegnamento. »

**C. Il decreto n° 85-924 del 30 agosto 1985**

24. L'articolo 3-5 del decreto del 30 agosto 1985 relativo agli enti pubblici locali di insegnamento, precisa :

«L'obbligo di frequenza menzionato all'articolo L. 511-1 del codice dell'educazione consiste, per gli alunni, nel rispettare gli orari di insegnamento definiti dall'orario settimanale dell'istituto; essa si impone per gli insegnamenti obbligatori e per gli insegnamenti facoltativi dal momento in cui si sono iscritti a questi ultimi. Gli alunni devono compiere i compiti scritti e orali che gli sono richiesti dagli insegnanti, rispettare il contenuto dei programmi e sottoporsi alle modalità di controllo delle conoscenze che sono loro imposte. Gli alunni non possono sottrarsi ai controlli ed agli esami sanitari da essi organizzati. Il regolamento interno dell'istituto determina le modalità di applicazione del presente articolo. »

#### **D. Il regolamento interno del collegio**

25. Il regolamento interno del collegio Jean Monnet in vigore all'epoca dei fatti prevedeva :

« (...)

I c) Frequenza. (...) Ogni assenza irregolare ad un corso o ad un'aula, ad ogni modo non autorizzata è una colpa grave che sarà sanzionata ; (...)

II b) Tenuta degli alunni. (...) Si esige da ogni alunno una tenuta discreta, decorosa, nel rispetto delle regole di igiene e di sicurezza. (...) Il portare, da parte degli alunni, simboli discreti che manifestino il loro attaccamento personale a convinzioni in particolare religiose, è ammesso all'interno dell'istituto, ma i simboli ostentatori che costituiscono per se stessi elementi di proselitismo o di discriminazione sono vietati ; (...)

IV d) Ogni alunno deve presentarsi ai corsi di E.F.S con una tenuta sportiva. »

#### **E. Il parere del Consiglio di Stato n° 346.893 del 27 novembre 1989**

26. Il 27 novembre 1989, su domanda del ministro dell'educazione nazionale, il Consiglio di Stato, riunito in assemblea, si è pronunciato sulla compatibilità dell'indossare simboli di appartenenza ad una comunità religiosa negli istituti scolastici con il principio di laicità. Esso ha reso il seguente parere :

« (...)

1. (...)

Il principio di laicità dell'insegnamento pubblico, che è uno degli elementi della laicità dello Stato e della neutralità dell'insieme dei servizi pubblici, impone che l'insegnamento sia elargito nel rispetto, da una parte, di tale neutralità dei programmi e degli insegnanti e, dall'altra, della libertà di coscienza degli alunni. Esso vieta, in conformità ai principi richiamati dagli stessi testi ed obblighi internazionali della Francia, ogni discriminazione nell'accesso all'insegnamento fondato sulle convinzioni o credenze religiose degli alunni.

La libertà così riconosciuta agli alunni comporta per loro il diritto di esprimere e di manifestare le personali credenze religiose all'interno degli istituti scolastici, nel

## SENTENZA DOGRU c. FRANCIA

rispetto del pluralismo e della libertà altrui, e senza che siano apportati danni alle attività di insegnamento, al contenuto dei programmi ed all'obbligo di frequenza.

Il suo esercizio può essere limitato, nella misura in cui sarebbe di ostacolo al compimento delle funzioni attribuite dal legislatore al servizio pubblico di educazione, il quale deve in particolare, oltre che permettere l'acquisizione da parte del fanciullo di una cultura e la preparazione alla vita professionale ed alle sue responsabilità di uomo e di cittadino, contribuire allo sviluppo della sua personalità, inculcargli il rispetto dell'individuo, delle sue origini e delle differenze, garantire e favorire l'uguaglianza tra gli uomini e le donne.

Risulta da ciò che si sta per dire che, negli istituti scolastici, il portare da parte degli alunni dei simboli con i quali intendono manifestare la loro appartenenza ad una religione non è di per se incompatibile con il principio di laicità, nella misura in cui costituisce un esercizio della libertà di espressione e di manifestazione delle credenze religiose, ma questa libertà non potrebbe permettere agli alunni di dare sfoggio di simboli di appartenenza religiosa, che, per loro natura, per le condizioni in cui sarebbero portati individualmente o collettivamente, o per il loro carattere ostentatorio o rivendicativo, siano tali da costituire un atto di pressione, di provocazione, di proselitismo o di propaganda, danneggiare la dignità o la libertà dell'alunno o di altri membri della comunità educativa, pregiudicare la loro salute o sicurezza, sconvolgere lo svolgimento delle attività di insegnamento ed il ruolo educativo degli insegnanti, infine turbare l'ordine nell'istituto o il normale funzionamento del servizio pubblico.

2. Il portare simboli di appartenenza religiosa negli istituti scolastici può, in caso di bisogno, essere oggetto di regolamentazione volta a fissare le modalità di applicazione dei principi che stanno per essere definiti (...)

Nei licei e nei collegi, tale regolamentazione è di competenza del consiglio di amministrazione dell'istituto che, (...), adotta, con riserva di controllo della legalità, il regolamento interno dell'istituto (...)

3. Spetta alle autorità detentrici del potere valutare, sotto il controllo del giudice amministrativo, se l'indossare da parte di un alunno, all'interno di un istituto scolastico pubblico o in ogni altro luogo in cui si esercita l'insegnamento, un simbolo di appartenenza religiosa che contrasti con le condizioni enunciate al punto 1 del presente parere o il regolamento interno dell'istituto, costituisca una colpa di natura tale da giustificare l'avvio del procedimento disciplinare e l'applicazione, con il rispetto delle garanzie previste da tale procedimento e dei diritti di difesa, di una delle sanzioni previste dai testi vigenti, tra i quali può figurare l'esclusione dall'istituto.

L'esclusione da una scuola, da un collegio o da un liceo è possibile, malgrado il carattere obbligatorio dell'istruzione, dal momento che l'istruzione del fanciullo può essere fornita, (...), sia negli istituti o scuole pubbliche o libere, sia nelle famiglie dai genitori, o uno tra di essi, o ogni altra persona di loro scelta, e che in particolare l'alunno può essere iscritto al centro pubblico di insegnamento per corrispondenza (...)

(...) »

## F. Le circolari ministeriali

27. Il 12 dicembre 1989, una circolare del Ministro dell'educazione nazionale, rubricata « Laicità, il portare simboli religiosi da parte degli alunni ed il carattere obbligatorio dell'istruzione », è stata indirizzata ai rettori, agli ispettori di accademia ed ai capi degli istituti. Le sue parti rilevanti si leggono come segue :

« La laicità, principio costituzionale della Repubblica, è uno dei fondamenti della scuola pubblica. A scuola come altrove, le credenze religiose di ciascuno sono un fatto individuale e rientrano pertanto nella libertà. Ma a scuola, dove si ritrovano tutti i giovani senza alcuna discriminazione, l'esercizio della libertà di coscienza, nel rispetto del pluralismo e della neutralità del servizio pubblico, impone che l'insieme della collettività educativa viva al riparo da ogni pressione ideologica o religiosa.

Tenuto conto di taluni fatti recenti, intendo, nel rispetto dei diritti di ognuno, evitare gli sconfinamenti commessi nei confronti della laicità. (...)

Le controversie che ha provocato l'indossare un velo da parte di giovani ragazze di religione islamica mi hanno portato, tenuto conto delle difficoltà di interpretazione del diritto, ad adire il Consiglio di Stato. (...)

Quando un conflitto sorge sull'indossare simboli religiosi, vi domando oltre che alla vostra equipe educativa di ispirarvi ogni volta al seguente indirizzo. Deve essere immediatamente intrapreso il dialogo con la giovane ed i suoi genitori affinché, nell'interesse dell'alunno e del buon funzionamento della scuola, si rinunci ad indossare tali simboli. (...)

In tal modo, gli alunni devono guardarsi da ogni segno ostentatorio, abito o altro, che tenda a promuovere una fede religiosa. Devono essere vietati tutti i comportamenti di proselitismo che vanno al di là delle semplici convenzioni religiose (...)

Gli abiti degli alunni non devono in alcun caso impedire il normale compimento degli esercizi inerenti all'educazione fisica e sportiva o ai lavori pratici o di laboratorio organizzati per certe materie. Allo stesso modo, deve essere vietata ogni tenuta suscettibile di turbare la condotta della classe ed il buon svolgimento dell'attività pedagogica.

Inoltre, le esigenze relative alla sicurezza ed alla salute devono essere imposte senza riserve agli alunni. Questi ultimi devono indossare una tenuta che non comporti alcun pericolo per se stessi o per gli altri all'interno dell'istituto. (...)

Nessun disturbo deve essere arrecato alle attività di insegnamento, al contenuto dei programmi ed all'obbligo di frequenza degli alunni. La libertà di espressione riconosciuta agli alunni non potrebbe contravvenire a tali obblighi. (...)

Gli alunni devono seguire tutti gli insegnamenti del loro di livello di scolarità. (...) Quindi, un alunno non può in alcun caso rifiutarsi di studiare alcune parti del programma della sua classe né evitare l'assistenza in certi corsi. (...)

L'inadempimento di tali obblighi comporta delle sanzioni. »

28. Il 20 settembre 1994, un'altra circolare del Ministro dell'educazione nazionale ha apportato delle precisazioni in merito all'indossare simboli religiosi. Nelle sue parti rilevanti si leggeva come segue :

«Dopo molti anni, sono accaduti numerosi incidenti negli istituti scolastici in occasione di manifestazioni spettacolari di appartenenza religiosa o comunitaria.

I capi degli istituti e gli insegnanti hanno costantemente manifestato il loro desiderio di ricevere istruzioni chiare (...).

(...) non è possibile accettare a scuola la presenza ed il moltiplicarsi di simboli così ostentatori il cui significato è precisamente quello di allontanare certi alunni dalle regole di vita comune all'interno della scuola. Tali simboli sono, di per se, degli elementi di proselitismo, a maggior ragione quando si accompagnano alla rimessa in causa di certi corsi o di certe discipline, che mettono in gioco la sicurezza degli alunni o che comportano dei turbamenti alla vita comune dell'istituto.

Vi domando dunque di voler proporre ai consigli di amministrazione, nella redazione dei regolamenti interni, il divieto di tali simboli ostentatori, consapevoli del fatto che la presenza di simboli più discreti, che traducano soltanto l'attaccamento ad una convinzione personale, non può essere oggetto delle stesse riserve, come ricordato dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza amministrativa. »

### **G. La giurisprudenza successiva del Consiglio di Stato**

29. In seguito al suo parere del 1989 il Consiglio di Stato ha avuto modo di decidere sulla controversia e di precisarne l'estensione. Esso ha per esempio annullato dei regolamenti interni degli istituti scolastici che vietavano in maniera rigorosa di indossare simboli distintivi di carattere religioso nei corsi o negli ambienti scolastici, a causa della generalità dei loro termini (2 novembre 1992, n° 130394, *Kehrouaa* ; 14 marzo 1994, n° 145656, *Melles Yilmaz*). Nello stesso senso, sanzioni basate sul semplice indossare un velo da parte di un alunno in un istituto scolastico non potrebbero essere ritenute valide se non è dimostrato che l'interessato abbia accompagnato l'indossare i simboli con un comportamento che gli conferisca il carattere di un atto di pressione o di proselitismo o causato dei turbamenti all'ordine pubblico all'interno dell'istituto (27 novembre 1996, n° 169522, *Mlle Saglamer* e 2 aprile 1997, n° 173130, *sposi Mehila*). Il giudice amministrativo ha d'altro canto convalidato le sanzioni di esclusione definitive fondate sull'inadempimento dell'obbligo di frequenza, come nel caso del rifiuto da parte di un alunno di togliere il suo velo nel corso dell'insegnamento di educazione fisica e sportiva (10 marzo 1995, n° 159981, *sposi Aoukili* ; 20 ottobre 1999, n° 181486, *Ait Ahmad*) o del rifiuto di seguire tali corsi (27 novembre 1996, n° 170209, *Chedouane e Wissaadane* ; n° 170210, *Atouf* ; 15 gennaio 1997, n° 172937 *Ait Maskour e altri*).

30. Il 15 marzo 2004, il parlamento ha adottato la legge n° 2004-228 disciplinando, in applicazione del principio di laicità, il portare simboli o tenute che manifestano un'appartenenza religiosa all'interno delle scuole, dei collegi e dei licei pubblici, detta legge « sulla laicità ». Essa inserisce nel codice dell'educazione un articolo L. 141-5-1 così redatto :

« Nelle scuole, nei collegi e nei licei pubblici, è vietato indossare simboli o tenute con i quali gli alunni manifestano in maniera plateale un'appartenenza religiosa.

Il regolamento interno ricorda che l'avviamento di un procedimento disciplinare è preceduto da un colloquio con l'alunno. »

31. La legge non riguarda, come indicato dalla circolare del 18 maggio 2004, che « i simboli (...) per i quali il semplice indossarli porta a farsi immediatamente riconoscere per la propria appartenenza religiosa, come il velo islamico, qualunque sia il nome che gli si attribuisce, la kipka o una croce di dimensioni assolutamente eccessive ».

32. Secondo il rapporto sull'applicazione della legge (cit., paragrafo 21 più sopra), il numero totale di simboli religiosi recensiti nel 2004-2005 è di 639. Il totale di 639 rappresenta meno del 50 % dei simboli recensiti nell'anno precedente. In 96 casi, gli alunni hanno optato per misure alternative al consiglio di disciplina (iscrizione nel privato, insegnamento per corrispondenza) e sono state pronunciate 47 esclusioni. Tale rapporto precisa che il resto degli alunni ha deciso di ritirare il simbolo religioso. Al rientro a scuola nel 2005-2006, non è stato registrato alcun incidente noto. Non è stato tuttavia possibile trovare dati ufficiali su tale questione per gli anni accademici successivi a quelli del 2004.

## DIRITTO

### I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 9 DELLA CONVENZIONE

33. La ricorrente denuncia una lesione al suo diritto di manifestare la propria religione ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione, che così dispone :

« 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione ; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che

costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza pubblica, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui. »

## A. Argomenti delle parti

### 1. Il Governo

34. Il Governo ammette che le restrizioni imposte alla ricorrente nell'indossare il velo islamico all'interno del collegio costituiscono un'ingerenza nell'esercizio da parte dell'interessata del diritto di manifestare la sua religione. Esso ritiene nondimeno che, come nel caso *Leyla Sahin c. Turchia* ([GC], n° 44774/98, 10 novembre 2005, CEDH 2005-XI), sono state soddisfatte le condizioni di legalità, di legittimità e di proporzionalità fissate al paragrafo 2 dell'articolo 9 della Convenzione.

35. Il Governo ricorda in primo luogo che la misura controversa aveva una base legale nel diritto francese. Esso precisa che i fatti si sono svolti nel gennaio 1999, vale a dire dieci anni dopo l'intervento del parere del Consiglio di Stato del 27 novembre 1989, che ha fissato in maniera molto precisa il quadro giuridico relativo alla possibilità di indossare il velo nelle strutture di insegnamento pubblico ed oggetto di numerosi commenti da parte della dottrina e più ampiamente dei media, e la pubblicazione delle circolari del Ministro dell'educazione nazionale. Il Governo aggiunge che la costante giurisprudenza del giudice amministrativo ha confermato e precisato le regole in tal modo definite. Quanto all'obbligo di frequenza, esso precisa che la ricorrente non poteva più venir meno all'obbligo di frequenza previsto al decreto del 30 agosto 1985 ed all'articolo 10 della legge del 10 luglio 1989. Il Governo ricorda inoltre che il regolamento interno del collegio dove la ricorrente era iscritta era molto preciso su questi punti.

36. Il Governo considera in seguito che la misura controversa aveva uno scopo legittimo, vale a dire la protezione dell'ordine e dei diritti di libertà altrui, all'occorrenza il rispetto da parte degli alunni dell'obbligo di indossare tenute adatte e compatibili con il buon svolgimento dei corsi, sia per ragioni di sicurezza che per motivi di igiene e di salute pubblica.

37. Infine, l'ingerenza era necessaria in una società democratica. Il Governo fa riferimento al riguardo al caso *Leyla Sahin* (cit.), la cui soluzione ritiene si possa trasporre al caso di specie, avuto riguardo del fatto che la misura controversa era fondata essenzialmente sui principi costituzionali di laicità e di uguaglianza tra i sessi. Al riguardo, essa fa notare che la concezione francese di laicità è rispettosa dei principi e dei valori protetti dalla Convenzione. Essa permette la cordiale convivenza di persone appartenenti a diverse religioni, mantenendo la neutralità dello spazio pubblico. Le religioni beneficiano di conseguenza di una protezione

di principio, non potendo la pratica religiosa trovare altri limiti che quelli stabiliti dalle leggi che si impongono allo stesso modo su tutti, così come il rispetto della laicità e della neutralità dello Stato. Il Governo aggiunge che il rispetto della libertà religiosa non esclude tuttavia che le manifestazioni delle convinzioni religiose possano essere oggetto di limitazioni.

38. Esso sottolinea che, nel caso di specie, l'esercizio della ricorrente del diritto di manifestare la propria religione non ostacolava la possibilità di esigere da parte delle autorità disciplinari nei confronti degli alunni di portare tenute compatibili con il buon svolgimento degli insegnamenti, senza che dovesse essere giustificata, in ogni caso particolare, l'esistenza di un pericolo per l'alunno o gli altri frequentatori dell'istituto. Rifiutando di togliere il suo velo per sette volte durante il corso di educazione fisica e sportiva, la ricorrente è venuta meno, con ogni cognizione di causa, all'obbligo impostole di indossare una tenuta adatta al corso di educazione fisica.

39. Inoltre, il Governo ritiene che la proposta della ricorrente di indossare una cuffia o un passamontagna al posto del velo non potesse costituire di per sé una prova della sua volontà di pervenire ad una soluzione di compromesso o del suo desiderio di apertura. Il collegio aveva al contrario avviato un percorso di dialogo con l'interessata prima e durante il procedimento disciplinare (interdizione limitata ai soli corsi di educazione fisica, numerose motivazioni fornite dagli insegnanti, tempi di riflessione accordati e prolungati, etc.). A titolo di esempio, il rettore aveva rilevato durante la riunione della commissione accademica d'appello in data 17 marzo 1999 che « i professori accettando, in fine, che si porti il velo durante i corsi hanno dato prova di spirito di conciliazione. Essi si aspettavano un gesto dell'alunna che si piegasse alle regole comunemente ammesse in EFS ... le parole « vinceremo » mostrano il rifiuto di compromesso della famiglia ed il desiderio di adire senz'altro le vie giudiziarie ». Oltre al turbamento del buono svolgimento del corso di educazione fisica e sportiva, le autorità competenti potevano legittimamente temere che tale comportamento turbasse l'ordine nel collegio o il normale funzionamento del servizio pubblico dell'insegnamento. Il tribunale amministrativo di Caen aveva in tal modo rilevato che il suo comportamento aveva portato un clima generale di tensione all'interno dell'istituto.

40. Il Governo si interroga inoltre sulle ripercussioni di tale comportamento sugli altri alunni della classe della ricorrente che al tempo non aveva che undici anni. Al riguardo, il Governo fa riferimento al caso *Dahlab c. Svizzera* (n° 42393/98, CEDH 2001-V) nel quale la Corte aveva anche rilevato la difficoltà di valutare l'impatto che un forte simbolo esteriore quale il portare un velo potesse avere sulla libertà di coscienza e di religione dei fanciulli di piccola età, più facilmente influenzabili, così come il suo effetto di proselitismo, nonostante che in questo caso si trattasse di

una insegnante che indossava il velo e non di un allieva e che i bambini avessero un'età tra i quattro e gli otto anni.

41. Infine, il Governo nota che, come nel caso *Leyla Sahin* (cit., § 120), la regolamentazione contestata dalla ricorrente è stata il frutto di un ampio dibattito in seno alla società francese e del mondo educativo. La sua messa in opera è stata inoltre guidata dalle autorità competenti (per mezzo di circolari e regolamenti interni) e si è accompagnata all'elaborazione di una costante giurisprudenza in materia.

42. Il Governo conclude che il comportamento della ricorrente ha ecceduto i limiti della libertà di manifestare le sue credenze religiose all'interno dell'istituto scolastico e che, quindi, le misure adottate erano proporzionate allo scopo perseguito e necessarie in una società democratica.

## 2. *La ricorrente*

43. La ricorrente si oppone alla tesi del Governo. In primo luogo, sostiene che l'ingerenza controversa non era prevista dalla legge. Si trattava essenzialmente di un parere del Consiglio di Stato, di circolari ministeriali, di decisioni giurisprudenziali e che nessuno di tali documenti avesse valore di legge o di regolamento in diritto francese, non avendo per il giudice efficacia vincolante. La ricorrente sottolinea che le libertà individuali, e più in particolare la libertà religiosa, sono libertà essenziali che non possono essere limitate se non da atti aventi un minimo valore normativo e che il Governo francese, ben consapevole di tale lacuna, ha giudicato utile adottare una legge il 15 marzo 2004.

44. In seguito, la ricorrente ha sostenuto che le restrizioni contestate non perseguivano uno scopo legittimo necessario in una società democratica. Contrariamente a quanto sostiene il Governo, la ricorrente afferma che non è venuta meno al suo obbligo di frequenza e che si è opposta al rifiuto del professore di lasciarla assistere al corso. Quando aveva proposto di sostituire il velo con una cuffia o un passamontagna, ha continuato a vedersi rifiutare l'ingresso al corso di educazione fisica. Il professore ha negato alla ricorrente il diritto di partecipare ai corsi con la giustificazione che doveva essere dispensata per ragioni di sicurezza della stessa. Durante il consiglio di istituto, quando gli fu domandato in cosa il fatto di portare un velo o una cuffia durante i suoi corsi metteva in pericolo la sicurezza della minore, egli rifiutò di rispondere alla domanda. Il Governo non ha fornito ulteriori chiarimenti sul punto. La ricorrente ricorda inoltre che il portare il velo aveva dato vita all'interno dell'istituto ad un movimento di sciopero da parte di certi professori per la difesa del principio di laicità e fossero proprio gli stessi all'origine dei turbamenti e non il comportamento della ricorrente, che non faceva alcun proselitismo.

45. La ricorrente conclude che la sua esclusione, fondata sul fatto che indossava un velo, è un attentato alla sua libertà religiosa che non risponde ai criteri fissati dal paragrafo 2 dell'articolo 9 della Convenzione.

## B. Valutazione della Corte

### 1. Sulla ricevibilità

46. La Corte constata che tale parte del ricorso non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e che non contrasta con nessun altro motivo di irricevibilità. Si conviene dunque nel dichiararlo ricevibile.

### 2. Sul merito

47. La Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, indossare un velo può essere considerato come « un atto motivato o ispirato da una religione o una credenza religiosa » (voir *Leyla Sahin*, cit., § 78).

48. La Corte ritiene che, nel caso di specie, vietare di indossare il velo durante i corsi di educazione fisica e sportiva e l'esclusione definitiva della ricorrente dal suo istituto scolastico a causa del suo rifiuto di toglierlo si analizzano come una « restrizione » all'esercizio da parte della ricorrente del suo diritto alla libertà di religione, come d'altra parte convengono le parti. Una simile ingerenza viola la Convenzione se non rispetta le condizioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 9. A tale fine dovrà essere determinato se essa era « prevista dalla legge », ispirata da uno o più scopi legittimi di cui al detto paragrafo e « necessaria in una società democratica ».

#### a) « Prevista dalla legge »

49. La Corte ricorda che le parole « previste dalla legge » significano che le misure controverse devono avere una base nel diritto interno, implicando anche la qualità di legge : esse esigono l'accessibilità di queste ultime a tutte le persone cui si riferiscono ed una formulazione sufficientemente precisa per permettere loro di prevedere, con un grado ragionevole nelle circostanze di fatto, le conseguenze che possano derivare da un determinato atto (vedi, tra le altre, *Maestri c. Italia* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

50. All'epoca dei fatti, nessun testo prevedeva esplicitamente il divieto di indossare un velo durante i corsi di educazione fisica. Infatti, i fatti del presente caso sono anteriori all'adozione della legge n° 2004-228 del 15 marzo 2004 che ha inquadrato, in applicazione del principio di laicità, l'indossare simboli religiosi o tenute che manifestino una appartenenza religiosa negli istituti scolastici pubblici. Dunque, conviene interrogarsi sul fondamento legale della sanzione controversa.

51. Nel caso di specie, la Corte rileva che le autorità interne hanno giustificato tali misure per la combinazione di tre elementi che sono l'obbligo di frequenza, le esigenze di sicurezza e la necessità di adottare una

tenuta compatibile con l'esercizio della pratica sportiva. Tali elementi si fondavano su delle fonti legislative e regolamentari, dei documenti interni (circolari, note di servizio, regolamento interno) così come su decisioni del Consiglio di Stato. La Corte deve dunque verificare se la combinazione di tali differenti elementi era sufficiente per costituire una base legale.

52. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, la nozione di « legge » deve essere intesa nella sua accezione « materiale » e non « formale ». Di conseguenza, essa include l'insieme costituito dal diritto scritto, ivi compresi i testi di rango infralegislativo (vedi, in particolare, *De Wilde, Ooms e Versyp c. Belgio*, 18 giugno 1971, § 93, serie A n° 12), così come la giurisprudenza che lo interpreta (vedi, *mutatis mutandis*, *Kruslin c. Francia*, 24 aprile 1990, § 29, serie A n° 176-A).

53. Si conviene quindi nell'esaminare la questione sulla base di tali differenti fonti ed in particolare della giurisprudenza rilevante dei tribunali.

54. Per quanto riguarda la tesi della ricorrente secondo la quale le libertà individuali, in particolare la libertà religiosa, possono essere limitate soltanto da regole aventi valore normativo, la Corte ricorda che non spetta ad essa pronunciarsi sull'opportunità delle tecniche scelte dal legislatore di uno Stato convenuto per regolamentare un determinato campo ; il suo ruolo si limita a verificare se i metodi adottati e le conseguenze che ne derivano sono conformi alla Convenzione (*Leyla Sahin*, cit., § 94).

55. Su tale punto, si rileva che tali disposizioni legislative esistevano ed erano contenute in particolare nell'articolo 10 della legge di orientamento sull'educazione del 10 luglio 1989 in vigore all'epoca (codificata agli articoli L. 511-1 et L. 511-2 del codice dell'educazione) poiché quest'ultimo ricorda che « nei licei e nei collegi, gli alunni dispongono, nel rispetto del pluralismo e del principio di neutralità, della libertà di informazione e della libertà di espressione » e che « l'esercizio di tali libertà non può arrecare danno alle attività di insegnamento ». Questo stesso articolo enuncia che gli alunni sono tenuti all'obbligo di frequenza ed al rispetto delle regole di funzionamento e della vita collettiva degli istituti. L'articolo 3-5 del decreto del 30 agosto 1985 va a precisare il contenuto di tale obbligo di frequenza.

56. In seguito, ed in particolare alla luce di tale testo, nel suo parere del 27 novembre 1989, ha fissato il quadro giuridico relativo alla questione del portare simboli religiosi negli istituti scolastici. In tale parere, il Consiglio di Stato ha posto il principio della libertà degli alunni di portare tali simboli nell'ambito scolastico ma ha ugualmente precisato le condizioni alle quali devono essere portati per essere conformi al principio di laicità. Si ricorda in particolare che il diritto riconosciuto agli alunni di esprimere e manifestare le loro credenze religiose all'interno degli istituti scolastici non può arrecare danni alle attività di insegnamento, al contenuto dei programmi e all'obbligo di frequenza, compromettere la loro salute o la loro sicurezza, turbare lo svolgimento delle attività di insegnamento ed il ruolo educativo degli insegnanti, infine, turbare l'ordine pubblico nell'istituto o il normale

funzionamento del servizio pubblico. Il Consiglio di Stato rinvia in seguito al regolamento interno degli istituti scolastici per il compito della regolamentazione interna per fissare le modalità di applicazione dei principi così definiti. Esso precisa infine che spetta all'autorità investita del potere disciplinare di valutare se indossare un simbolo religioso violi tali condizioni e se tali violazioni siano di natura tale da giustificare una sanzione disciplinare che possa condurre fino all'esclusione. Le circolari ministeriali del 1989 e del 1994 hanno quindi portato tali direttive all'attenzione dei direttori degli istituti per l'utilizzo del loro potere di disciplina in merito. Il regolamento interno del collegio di Flers prevedeva espressamente il divieto di « simboli ostentatori che costituiscono in se stessi elemento di proselitismo o di discriminazione ».

57. Quanto all'applicazione nella pratica da parte delle autorità coinvolte di tali principi, si è potuto osservare un certo trattamento differenziato degli alunni a seconda dell'istituto scolastico, nella misura in cui i principi enunciati dal Consiglio di Stato invitavano i direttori degli istituti ad una valutazione caso per caso. Al riguardo, la Corte ricorda che la portata della nozione di prevedibilità dipende in larga parte dal testo cui si fa riferimento, dell'ambito che ricopre oltre che dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. Bisogna inoltre essere consapevoli del fatto che per quanto chiara una disposizione legale possa essere, esiste immancabilmente uno spazio per l'interpretazione giudiziaria, dato che bisognerà sempre chiarire i punti oscuri ed adattarsi alle circostanze di specie. Di per sé, un dubbio relativo a casi limite non basta a rendere l'applicazione di una disposizione legale imprevedibile. Inoltre, una tale disposizione non contrasta con l'esigenza di prevedibilità ai fini della Convenzione per il semplice fatto che si presta a più di una interpretazione. Il compito di decidere, riservato agli organi giudiziari, serve proprio a dissipare i dubbi che potrebbero sussistere nell'interpretazione delle norme, tenendo conto delle evoluzioni della pratica quotidiana (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], n° 44158/98, § 65, CEDH 2004-I).

58. Alla luce della giurisprudenza rilevante dei tribunali interni, la Corte osserva che in difetto di un'applicazione circostanziata in tale ambito, il giudice amministrativo, esercitando il suo controllo sulle autorità disciplinari, ha fedelmente applicato i principi enunciati nel parere del 1989. Esso ha in tal modo sistematicamente convalidato le sanzioni disciplinari che si fondavano sull'obbligo di frequenza in ragione del rifiuto da parte di una alunna di togliere il suo velo durante il corso di educazione fisica e sportiva o il rifiuto di presentarsi a tali corsi (paragrafo 29 più sopra). Il presente caso è quindi una applicazione della giurisprudenza rilevante in materia.

59. In tali circostanze, la Corte conclude che l'ingerenza controversa aveva una base legale sufficiente nel diritto interno. Tali regole erano accessibili poiché si tratta per la maggior parte di testi regolarmente

pubblicati e di una giurisprudenza del Consiglio di Stato consolidata. Inoltre, la Corte rileva che sottoscrivendo il regolamento interno al momento della sua iscrizione al collegio, la ricorrente ha avuto conoscenza del regolamento controverso e si è impegnata a rispettarlo, con il consenso dei suoi genitori (vedi *Köse e altri c. Turchia* (dec.), n° 26625/02, CEDH 2006-...). La Corte ritiene di conseguenza che la ricorrente poteva prevedere, con un grado ragionevole di certezza, che al momento dei fatti, il rifiuto di togliere il velo durante il corso di educazione fisica e sportiva poteva portare alla sua esclusione dall'istituto per difetto di frequenza, facendo sì che l'ingerenza potesse essere considerata come « prevista dalla legge ».

**b) Scopo legittimo**

60. Avuto riguardo delle circostanze del caso e del tenore delle decisioni delle giurisdizioni interne, la Corte conviene sul fatto che l'ingerenza interna in questione perseguiva in sostanza i fini legittimi della protezione dei diritti e delle libertà altrui e dell'ordine pubblico.

**c) « Necessaria in una società democratica »**

61. La Corte ricorda che se la libertà di religione rileva inizialmente per il diritto interno, essa implica ugualmente quella di manifestare la propria religione individualmente ed in privato, o collettivamente, in pubblico o nei circoli di coloro che condividono la fede. L'articolo 9 enumera le diverse forme che può avere la manifestazione di una religione o di una confessione, vale a dire il culto, l'insegnamento, le pratiche ed il compimento dei riti. Esso non protegge tuttavia qualsiasi atto motivato o ispirato da una convinzione o credo e non garantisce sempre il diritto di comportarsi in uno dei modi dettati da una convinzione religiosa (*Leyla Sahin*, cit., §§ 105 e 212).

62. La Corte constata in seguito che in una società democratica, in cui più religioni coesistono all'interno della stessa popolazione, può rivelarsi necessario accompagnare tale libertà con delle limitazioni rivolte a conciliare gli interessi dei diversi gruppi ed assicurare il rispetto delle convinzioni di ognuno (*Leyla Sahin*, cit., § 106). Essa ha spesso posto l'accento sul ruolo dello Stato quale organizzatore neutro ed imparziale dell'esercizio delle diverse religioni, culti e credenze, la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica. Essa ritiene anche che il dovere di neutralità ed imparzialità dello Stato sia incompatibile con un qualsiasi potere di valutazione da parte di quest'ultimo della legittimità delle credenze religiose o delle modalità di espressione di queste ultime (*Leyla Sahin*, cit., § 107). Il pluralismo e la democrazia devono allo stesso modo fondarsi sul dialogo e sullo spirito di compromesso, che implicano necessariamente da parte degli individui delle concessioni diverse che si

giustificano per i fini della salvaguardia e della promozione degli ideali e dei valori di una società democratica.

63. Quando vengono in gioco questioni sui rapporti tra lo Stato e le religioni, sulle quali possono ragionevolmente esistere profonde divergenze in una società democratica, bisogna accordare particolare importanza al ruolo del decisore nazionale. Tale è in particolare il caso della regolamentazione dell'indossare simboli religiosi negli istituti di insegnamento, dove, in Europa, gli approcci su tale questione sono diversi. La regolamentazione in materia può di conseguenza variare da un Paese all'altro in funzione delle tradizioni nazionali e delle esigenze imposte dalla protezione dei diritti e delle libertà altrui ed il mantenimento dell'ordine pubblico (*Leyla Sahin*, cit., §§ 108-109).

64. La Corte ricorda inoltre che lo Stato può limitare la libertà di manifestare una religione, per esempio indossare un velo islamico, se l'uso di tale libertà nuoce al fine della protezione dei diritti e delle libertà altrui, dell'ordine e della sicurezza pubblica (*Leyla Sahin*, cit., § 111, e *Refah Partisi (Partito della prosperità) e altri c. Turchia* [GC], nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, § 92, CEDH 2003-II). Dunque, l'obbligo di un motociclista, sikh praticante che porta il turbante, di indossare un casco è una misura di sicurezza necessaria e ogni ingerenza che il ricorrente può aver subito per tale fatto nell'esercizio del suo diritto alla libertà di religione è giustificata dalla protezione della salute (*X c. Regno Unito*, n° 7992/77, decisione della Commissione del 12 luglio 1978, Decisioni e rapporti (DR) 14, p. 234). Allo stesso modo, i controlli di sicurezza imposti negli aeroporti (*Phull c. Francia* (dec.), n° 35753/03, CEDH 2005-I, 11 gennaio 2005) o all'ingresso dei consolati (*El Morsli c. Francia* (dec.), n° 15585/06, 4 marzo 2008, CEDH 2008-...) e consistenti nel far togliere un turbante o un velo al fine di sottoporsi ai controlli non costituiscono lesioni sproporzionate all'esercizio del diritto alla libertà religiosa. Non costituisce più un'ingerenza sproporzionata il regolamentare la tenuta degli alunni così come quella di rifiutare i sevizi dell'amministrazione, quali il rilascio di un diploma, per tutto il tempo in cui non si conformino a tale regolamento (nel caso di specie l'apparire a viso scoperto su una foto di identità per una studentessa che indossa il velo islamico), tenuto conto delle esigenze del sistema dell'università laica (*Karaduman c. Turchia*, 16278/90, decisione della Commissione del 3 maggio 1993, DR 74, p. 93). Nel caso *Dahlab* (cit.), la Corte ha ritenuto che il divieto imposto ad una insegnante di una classe di giovani alunni di portare il velo durante le sue attività era « necessario in una società democratica », tenuto conto, in particolare, del fatto che la laicità, che presuppone la neutralità confessionale dell'insegnamento è un principio contenuto nella Costituzione del cantone di Ginevra. La Corte ha posto l'accento sul « simbolo esteriore forte » che rappresenta l'indossare un velo e si è ugualmente interrogata sull'effetto di proselitismo che può avere dal momento che sembrerebbe essere imposto

alle donne da un precetto religioso difficilmente conciliabile con il principio di uguaglianza dei sessi.

65. In particolare, nei casi *Leyla Sahin e Köse e altri*, la Corte ha esaminato delle doglianze simili a quelle del caso di specie ed ha concluso per l'assenza di un fumus di violazione della disposizione invocata tenuto conto in particolare del principio di laicità.

66. Nel caso *Leyla Sahin*, dopo aver analizzato il contesto turco, la Corte ha rilevato che la Repubblica si era costruita attorno alla laicità, principio che aveva acquisito valore costituzionale; che il sistema costituzionale attribuiva un'importanza primordiale alla protezione dei diritti delle donne; che la maggioranza della popolazione di tali Paesi aderiva alla religione musulmana e che per i difensori della laicità il velo islamico era divenuto il simbolo di un islam politico che esercitava una influenza crescente. La Corte ha anche rilevato che la laicità era sicuramente uno dei principi fondanti dello Stato insieme alla preminenza del diritto ed il rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia. Essa ha anche preso atto del fatto che la laicità in Turchia costituiva il garante dei valori democratici e dei principi di inviolabilità della libertà di religione e di uguaglianza, che mirava allo stesso tempo a proteggere l'individuo non soltanto dalle ingerenze arbitrarie dello Stato ma anche da pressioni esterne che emanano da movimenti estremisti e che la libertà di manifestare la propria religione poteva essere ristretta al fine di preservare tali valori. Essa ha concluso che una tale concezione della laicità sembrerebbe essere rispettosa dei valori alla base della Convenzione la cui salvaguardia può essere considerata come necessaria per la protezione del sistema democratico in Turchia (*Leyla Sahin*, cit., § 114).

67. Nel caso *Köse e altri* (cit.), la Corte ha ugualmente ritenuto chiari e perfettamente legittimi i principi di laicità e di neutralità della scuola così come quello del rispetto del principio del pluralismo, per giustificare il rifiuto di accesso ai corsi degli alunni con il velo a seguito del rifiuto di questi ultimi di non indossare il velo islamico nell'istituto scolastico, nonostante la regolamentazione in materia.

68. Applicando l'insieme di tali principi e la giurisprudenza rilevante nel caso di specie, la Corte considera che le autorità interne hanno giustificato il divieto di indossare il velo nei corsi di educazione fisica per rispetto delle regole interne degli istituti scolastici quali sono le regole di sicurezza, di igiene e di frequenza, che si applicano a tutti gli alunni senza alcuna distinzione. Le giurisdizioni hanno inoltre rilevato che l'interessata, rifiutando di levare il suo velo, aveva ecceduto i limiti del diritto di esprimere e manifestare le sue credenze religiose all'interno dell'istituto.

69. Inoltre, la Corte osserva che, in maniera più ampia, tale limitazione della manifestazione di una convinzione religiosa aveva la finalità di preservare gli imperativi della laicità negli spazi pubblici scolastici, come sostenuto dal Consiglio di Stato nel parere del 27 novembre 1989, con la sua successiva giurisprudenza e con varie circolari ministeriali redatte in merito.

70. La Corte ritiene in seguito che si evince da tali diverse fonti che il portare simboli religiosi non è di per sé incompatibile con il principio di laicità negli istituti scolastici, ma che lo diviene a seconda delle condizioni in cui quest'ultimo è portato e delle conseguenze che l'indossare un simbolo può avere.

71. Al riguardo, la Corte ricorda di aver deciso che spettava alle autorità nazionali, nell'ambito del margine di apprezzamento del quale godono, di vegliare sul fatto che, nel rispetto del pluralismo e della libertà altrui, la manifestazione da parte degli alunni delle loro credenze religiose all'interno degli istituti scolastici non si trasforma in un atto ostentatorio, che costituirebbe motivo di pressione e di esclusione (vedi *Köse e altri*, cit.). Dunque, agli occhi della Corte, è lecito ciò a cui sembra rispondere la concezione del modello francese di laicità.

72. La Corte rileva ugualmente che in Francia, come in Turchia o in Svizzera, la laicità è un principio costituzionale, fondante della Repubblica, al quale l'insieme della popolazione aderisce e la cui difesa sembrerebbe primordiale, in particolare a scuola. La Corte ripete che un comportamento che non rispetti tale principio non sarà necessariamente valutato come facente parte della libertà di manifestare la propria religione, e non beneficerà della protezione che assicura l'articolo 9 della Convenzione (*Refah Partisi (Partito della prosperità) e altri*, cit., § 93). Avuto riguardo del margine di apprezzamento che deve essere lasciato agli Stati membri nello stabilire i delicati rapporti tra lo Stato e le chiese, la libertà religiosa così riconosciuta e come limitata dagli imperativi della laicità sembrerebbe legittima al riguardo dei valori fondanti della Convenzione.

73. Nel caso di specie, la Corte ritiene che la conclusione delle autorità nazionali secondo cui indossare un velo, in particolare il velo islamico, non è compatibile con la pratica dello sport per ragioni di sicurezza o di igiene, non è irragionevole. Essa ammette che la sanzione inflitta non è che una conseguenza del rifiuto da parte della ricorrente di conformarsi alle regole applicabili nell'ambito scolastico delle quali era perfettamente a conoscenza e non, come lei sostiene, in ragione delle sue convinzioni religiose.

74. La Corte rileva ugualmente che il procedimento disciplinare del quale la ricorrente è stata oggetto ha pienamente soddisfatto l'esercizio di bilanciamento dei diversi interessi in gioco. In primo luogo, prima dell'avvio del procedimento, la ricorrente ha rifiutato di togliere il suo velo per sette volte durante il corso di educazione fisica, malgrado le reiterate richieste e le spiegazioni del suo professore. In seguito, dopo le informazioni fornite dal Governo, le autorità coinvolte hanno più volte tentato di dialogare, invano, e le è stato accordato e prolungato un tempo di riflessione. Inoltre, il divieto era limitato al corso di educazione fisica, in maniera tale che non si potesse parlare di un divieto stricto sensu (vedi *Köse e altri*, cit.). Inoltre, si evince dalle circostanze di causa che tali incidenti avevano dato vita ad un clima generale di tensione all'interno dell'istituto. Infine, sembrerebbe anche che tale processo disciplinare era accompagnato da garanzie – principio di legalità e controllo giurisdizionale – adeguati a proteggere gli interessi degli alunni (*mutatis mutandis*, *Leyla Sahin*, cit., § 159).

75. Quanto alla scelta della sanzione più grave, si ricorda che, trattandosi di mezzi da impiegare al fine di assicurare il rispetto delle regole interne, non spetta alla Corte sostituire il proprio punto di vista a quello delle autorità disciplinari che, avendo un contatto diretto e permanente con la comunità educativa, sono meglio posizionate per valutare i bisogni ed il contesto locali o le esigenze di una data formazione (*mutatis mutandis*, *Valsamis c. Grecia*, 18 dicembre 1996, § 32, *Raccolta di sentenza e decisioni* 1996-VI). Per quanto riguarda la proposta della ricorrente di sostituire il velo con una cuffia, oltre al fatto che è difficile per la Corte valutare se indossare un tale accessorio sia compatibile con la pratica dello sport, valutare se l'alunno ha dato testimonianza di una volontà di arrivare ad un compromesso, come ha sostenuto, o se al contrario ha ecceduto i limiti del diritto di esprimere e di manifestare le sue credenze religiose all'interno dell'istituto, come preteso dal Governo e che sembra in contraddizione con il principio di laicità, rientra pienamente nel margine di apprezzamento dello Stato in materia.

76. La Corte ritiene, avuto riguardo di ciò che sta per richiamare, che la sanzione dell'esclusione definitiva non sembrerebbe sproporzionata, e constata che la ricorrente ha avuto la facoltà di proseguire la scuola all'interno di un istituto di insegnamento a distanza. Ne deriva che le convinzioni religiose della ricorrente sono state pienamente prese in considerazione con gli imperativi della protezione dei diritti e delle libertà altrui e dell'ordine pubblico. È allo stesso modo chiaro che questi sono gli imperativi che fondano la decisione controversa e delle obiezioni alle convinzioni religiose della ricorrente (vedi *Dahlab*, cit.).

77. Dunque, avuto riguardo delle circostanze, e tenuto conto del margine di apprezzamento che bisogna lasciare agli Stati in tale materia, la Corte conclude che l'ingerenza controversa era giustificata per il suo principio e per proporzionalità rispetto all'obiettivo mirato.

78. Pertanto, non vi è stata violazione dell'articolo 9 della Convenzione.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 2 DEL PROTOCOLLO N° 1

79. La ricorrente ritiene di essere stata privata del suo diritto all'istruzione, ai sensi del primo periodo dell'articolo 2 del Protocollo n° 1, che dispone :

« Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno (...) »

80. Il Governo ritiene, in primo luogo, che la ricorrente non ha validamente esperito le vie di ricorso interne, nella misura in cui non ha sollevato tale doglianza dinanzi alle giurisdizioni nazionali adite. Esso rileva, in secondo luogo, che la misura controversa non ha danneggiato la sostanza stessa del diritto all'istruzione, dal momento che ha potuto continuare a ricevere gli insegnamenti malgrado la sua esclusione.

81. La ricorrente sostiene di essere stata privata del suo diritto all'istruzione nella misura avendo dovuto seguire dei corsi per corrispondenza dato che la sanzione si fondava sull'obbligo di frequenza cui non ha voluto venir meno.

82. La Corte rileva che tale doglianza è legata a quella esaminata più sopra e deve quindi essere dichiarata ricevibile.

83. La Corte ricorda che il diritto all'istruzione non esclude per principio il ricorso a delle misure disciplinari, ivi comprese le misure di esclusione temporanee o definitive da un istituto di insegnamento al fine di assicurare l'osservanza delle regole interne degli istituti. L'applicazione di sanzioni disciplinari costituisce uno dei procedimenti per mezzo dei quali la scuola si sforza di raggiungere lo scopo per il quale è stata creata, compresi lo sviluppo e la foggatura del carattere e dello spirito degli alunni (vedi, in particolare, *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, 25 febbraio 1982, § 33, serie A n° 48 ; vedi anche, per quanto riguarda l'esclusione di un alunno dalla scuola militare, *Yanasik c. Turchia*, n° 14524/89, decisione della Commissione del 6 gennaio 1993, DR 74, p. 14, o l'esclusione di uno studente per frode, *Sulak c. Turchia*, n° 24515/94, decisione della Commissione del 17 gennaio 1996, DR 84-B, p. 98).

84. Nella specie, la Corte ritiene che non si ponga nessuna distinta questione sotto l'angolo di tale disposizione invocata dalla ricorrente, essendo le circostanze rilevanti le stesse dell'articolo 9, in maniera tale da non procedere all'esame della doglianza di cui all'articolo 2 del Protocollo n° 1.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÁ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile ;
2. *Ritiene* che non vi é stata violazione dell'articolo 9 della Convenzione ;
3. *Ritiene* di non procedere nell'esame della doglianza di cui all'articolo 2 del Protocollo n° 1.

Redatta in francese, in seguito comunicata per iscritto il 4 dicembre 2008 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Claudia Westerdiek  
Cancelliere

Peer Lorenzen  
Presidente



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE KERVANCI c. FRANCE**

*(Requête n° 31645/04)*

ARRÊT

STRASBOURG

4 décembre 2008

**DÉFINITIF**

*04/03/2009*

*Cet arrêt peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Kervanci c. France,**

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Volodymyr Butkevych,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 13 novembre 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 31645/04) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>lle</sup> Esma-Nur Kervanci (« la requérante »), a saisi la Cour le 22 juillet 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée par M<sup>e</sup> M. Bono, avocat à La Ferté-Macé. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait une violation de son droit à la liberté religieuse ainsi qu'à son droit à l'instruction garantis par les articles 9 de la Convention et 2 du Protocole n° 1.

4. Le 4 avril 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

**EN FAIT****I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. La requérante est née en 1986 et réside à Flers.

6. La requérante, alors âgée de douze ans et de confession musulmane, était scolarisée pour l'année 1998-1999 dans une classe de sixième d'un collège public de la ville de Flers.

7. A une dizaine de reprises au cours du mois de janvier 1999, la requérante se rendit en cours d'éducation physique et sportive la tête couverte et refusa d'enlever son foulard malgré les demandes répétées de son professeur et ses explications concernant l'incompatibilité du port d'un tel foulard avec la pratique de l'éducation physique.

8. Lors de sa réunion du 11 février 1999, le conseil de discipline du collège prononça l'exclusion définitive de la requérante pour non-respect de l'obligation d'assiduité, en raison de l'absence de participation active de la requérante à ses séances d'éducation physique et sportive.

9. Les parents de la requérante interjetèrent appel de cette décision devant la commission académique d'appel.

10. Par un arrêté en date du 17 mars 1999, le recteur de l'académie de Caen confirma la décision du conseil de discipline du collège, après avoir recueilli l'avis de la commission académique d'appel, laquelle se fonda sur quatre motifs :

- l'obligation d'assiduité (telle que définie à l'article 10 de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989, à l'article 3-5 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux, d'enseignement et par le règlement intérieur du collège) ;
- les dispositions du règlement intérieur du collège, lesquelles prévoyaient que les élèves devaient être vêtus d'une tenue « respectant les règles de l'hygiène et de la sécurité » et se présenter en cours d'éducation physique et sportive avec leur tenue de sport ;
- une note de service n° 94-116 du 9 mars 1994 relative à la sécurité des élèves lors de la pratique des activités scolaires, laquelle précisait que « l'observation scrupuleuse de la réglementation régissant la responsabilité des membres de l'enseignement n'occulte pas la très large part d'appréciation personnelle qui est laissée à l'enseignant dans la gestion des situations concrètes » et que « dans le cadre de la conduite de son cours l'enseignant doit être en mesure de repérer et de faire cesser tout comportement d'élèves pouvant devenir dangereux et qui ne présenterait pas un caractère de soudaineté et d'imprévisibilité » ;
- une décision du Conseil d'Etat en date du 10 mars 1995, aux termes de laquelle la juridiction administrative avait estimé que le port d'un foulard en signe d'appartenance religieuse était incompatible avec le bon déroulement des cours d'éducation physique et sportive.

11. La requérante indique qu'elle suivit par la suite des cours par correspondance afin de poursuivre sa scolarité.

12. Les parents de la requérante, agissant en leurs noms propres et en qualité de représentants légaux de leur fille mineure, saisirent le tribunal administratif de Caen d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du recteur d'académie.

13. Le 5 octobre 1999, le tribunal rejeta cette demande. Il considéra que la requérante, en se présentant aux cours d'éducation physique et sportive dans une tenue ne permettant pas sa participation à l'enseignement concerné, avait manqué à l'obligation d'assiduité. Il considéra en outre que l'attitude de l'intéressée avait entraîné un climat de tension au sein de l'établissement et que l'ensemble de ces circonstances était de nature à justifier légalement son exclusion définitive du collège, nonobstant sa proposition faite à la fin du mois de janvier, de remplacer le foulard par un bonnet.

14. Les parents de la requérante interjetèrent appel de ce jugement. Le 19 décembre 2002, la cour administrative d'appel de Nantes rejeta leur recours, dans les mêmes termes que le jugement précédent, et considéra que la requérante, par son attitude, avait excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement.

15. Les parents de la requérante formèrent un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans le cadre duquel ils invoquèrent notamment le droit de la jeune fille à la liberté de conscience et d'expression.

16. Le 23 février 2004, la Conseil d'Etat déclara le pourvoi non admis.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. Le concept de laïcité en France

17. En France, l'exercice de la liberté religieuse dans l'espace public, et plus particulièrement la question du port des signes religieux à l'école, est directement lié au principe de laïcité, principe autour duquel la République française s'est construite.

18. Découlant d'une longue tradition française, le concept de laïcité trouve ses origines dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 10 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 ». Il apparaît également dans les grandes lois scolaires de 1882 et 1886 qui instaurent l'école primaire obligatoire, publique et laïque. Mais la véritable clé de voute de la laïcité française est la loi du 9 décembre 1905, dite loi de séparation de l'église et de l'Etat, qui marque la fin d'un long affrontement entre les républicains issus de la Révolution française et l'Eglise catholique. Son article 1<sup>er</sup> énonce : « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre

public. » Le principe de séparation est affirmé à l'article 2 de la loi : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. » De ce « pacte laïque » découlent plusieurs conséquences aussi bien pour les services publics que pour ses usagers. Il implique la reconnaissance du pluralisme religieux et la neutralité de l'Etat à l'égard des cultes. En contrepartie de la protection de sa liberté religieuse, le citoyen doit respecter l'espace public que tous peuvent partager. Le principe est ensuite consacré par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui a valeur constitutionnelle depuis une décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975, qui énonce : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. » Enfin, le principe est véritablement consacré constitutionnellement par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose : « 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. »

19. A partir des années 1980, le modèle français de laïcité est confronté à l'intégration des musulmans dans l'espace public, au premier rang duquel se trouve l'école.

20. En 1989 éclate la première affaire dite « du foulard islamique ». A la rentrée de cette année, plusieurs incidents sont intervenus dans des établissements d'enseignement secondaire et plus particulièrement au collège de Creil, dans l'Oise, concernant l'exclusion de trois élèves qui refusaient de retirer le foulard qu'elles portaient, en dépit des demandes du corps enseignant et du chef d'établissement. L'affaire est très rapidement devenue un véritable débat de société. Face à l'absence de réponse juridique claire et à la demande du ministre de l'Education nationale, le Conseil d'Etat, dans un avis consultatif du 27 novembre 1989 (paragraphe 26 ci-dessous), a indiqué la position qu'il convenait d'adopter face aux manifestations par les élèves de leur religion.

21. Quelque dix années plus tard, les questions liées au foulard sont de plus en plus nombreuses et cet avis ne semble pas avoir résolu les difficultés dans le temps. Selon un rapport remis au ministre de l'Education nationale en juillet 2005 : « Le phénomène connaîtra une véritable explosion, puisque l'on passera des 3 voiles de Creil en 1989 aux 3 000 annoncés par le ministre devant le Sénat en 1994. »<sup>1</sup> En France, ces crises ont vu apparaître diverses formes de mobilisation collectives autour de la question de la place de l'islam dans l'espace de la République. C'est dans ce contexte que, le 1<sup>er</sup> juillet 2003, le président de la République charge une commission

---

1. Voir le rapport de l'inspection générale de l'Education nationale, remis au ministre en juillet 2005 : « Application de la loi du 15 mars 2004 ».

d'évaluer l'application du principe de la laïcité dans la République. Le rapport de cette commission, dite « commission Stasi », du nom de son président, remis le 11 décembre 2003 au président de la République, dresse un constat quasi alarmant de la menace pesant sur la laïcité. Il relève :

« (...) les comportements, les agissements attentatoires à la laïcité sont de plus en plus nombreux, en particulier dans l'espace public. (...) Les raisons de la dégradation de la situation (...) [en sont les] difficultés de l'intégration de ceux qui sont arrivés sur le territoire national au cours de ces dernières décennies, les conditions de vie dans de nombreuses banlieues de nos villes, le chômage, le sentiment éprouvé par beaucoup de ceux qui habitent sur notre territoire d'être l'objet de discriminations, voire d'être boudés hors de la communauté nationale, expliquent qu'ils prêtent une oreille bienveillante à ceux qui les incitent à combattre ce que nous appelons les valeurs de la République. (...). Dans ce contexte-là, il est naturel que beaucoup de nos concitoyens appellent de leurs vœux la restauration de l'autorité républicaine et tout particulièrement à l'école. C'est en tenant compte de ces menaces et à la lumière des valeurs de notre République, que nous avons formulé les propositions qui figurent dans ce rapport. (...) [A propos du foulard, le rapport relève que] pour la communauté scolaire (...) le caractère visible d'un signe religieux est ressenti par beaucoup comme contraire à la mission de l'école qui doit être un espace de neutralité et un lieu d'éveil de la conscience critique. C'est aussi une atteinte aux principes et aux valeurs que l'école doit enseigner, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes. »

22. C'est sur la base de ces propositions que fut adoptée la loi du 15 mars 2004 (voir paragraphe 30 ci-dessous).

### **B. L'article 10 de la loi d'orientation et d'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 (nouvel article L. 511-1 et 2 du code de l'éducation)**

23. L'article 10 de la loi du 10 juillet 1989, dispose :

« Les obligations des élèves consistent dans l'accomplissement des tâches inhérentes à leurs études ; elles incluent l'assiduité et le respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements.

Dans les collèges et lycées, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression. L'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement. »

### **C. Le décret n° 85-924 du 30 août 1985**

24. L'article 3-5 du décret du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, précise :

« L'obligation d'assiduité mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'éducation consiste, pour les élèves, à se soumettre aux horaires d'enseignement définis par l'emploi du temps de l'établissement ; elle s'impose pour les enseignements obligatoires et pour les enseignements facultatifs dès lors que les élèves se sont inscrits à ces derniers. Les élèves doivent accomplir les travaux écrits et oraux qui leur sont demandés par les enseignants, respecter le contenu des programmes et se

soumettre aux modalités de contrôle des connaissances qui leur sont imposées. Les élèves ne peuvent se soustraire aux contrôles et aux examens de santé organisés à leur intention. Le règlement intérieur de l'établissement détermine les modalités d'application du présent article. »

#### **D. Le règlement intérieur du collège**

25. Le règlement intérieur du collège Jean Monnet en vigueur à l'époque des faits prévoyait :

« (...) »

I *c)* Fréquentation. (...) Toute absence irrégulière à un cours ou à une permanence, toute sortie non autorisée sont des fautes graves qui seront sanctionnées ; (...)

II *b)* Tenue des élèves. (...) Une tenue discrète, décente, respectant les règles de l'hygiène et de la sécurité est exigée de tous les élèves. (...) Le port, par les élèves, de signes discrets manifestant leur attachement personnel à des convictions notamment religieuses, est admis dans l'établissement, mais les signes ostentatoires qui constituent en eux-mêmes des éléments de prosélytisme ou de discrimination sont interdits ; (...)

IV *d)* Tout élève doit se présenter au cours d'E.P.S avec sa tenue de sport. »

#### **E. L'avis du Conseil d'Etat n° 346.893 du 27 novembre 1989**

26. Le 27 novembre 1989, à la demande du ministre de l'Education nationale, le Conseil d'Etat, réuni en assemblée, se prononça sur la compatibilité du port de signes d'appartenance à une communauté religieuse dans les établissements scolaires avec le principe de laïcité. Il rendit l'avis ci-après :

« (...) »

1. (...) »

Le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect d'une part de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et d'autre part de la liberté de conscience des élèves. Il interdit conformément aux principes rappelés par les mêmes textes et les engagements internationaux de la France toute discrimination dans l'accès à l'enseignement qui serait fondée sur les convictions ou croyances religieuses des élèves.

La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité.

Son exercice peut être limité, dans la mesure où il ferait obstacle à l'accomplissement des missions dévolues par le législateur au service public de l'éducation, lequel doit notamment, outre permettre l'acquisition par l'enfant d'une culture et sa préparation à la vie professionnelle et à ses responsabilités d'homme et de citoyen, contribuer au développement de sa personnalité, lui inculquer le respect de l'individu, de ses origines et de ses différences, garantir et favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes.

Il résulte de ce qui vient d'être dit que, dans les établissements scolaires, le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est pas par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses, mais que cette liberté ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse, qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public.

2. Le port de signes d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires peut, en cas de besoin, faire l'objet d'une réglementation destinée à fixer les modalités d'application des principes qui viennent d'être définis (...)

Dans les lycées et collèges, cette réglementation est de la compétence du conseil d'administration de l'établissement qui, (...), adopte, sous réserve du contrôle de légalité, le règlement intérieur de l'établissement (...)

3. Il appartient aux autorités détentrices du pouvoir disciplinaire d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, si le port par un élève, à l'intérieur d'un établissement scolaire public ou dans tout autre lieu où s'exerce l'enseignement, d'un signe d'appartenance religieuse qui méconnaîtrait l'une des conditions énoncées au 1 du présent avis ou la réglementation intérieure de l'établissement, constitue une faute de nature à justifier la mise en œuvre de la procédure disciplinaire et l'application, après respect des garanties instituées par cette procédure et des droits de la défense, de l'une des sanctions prévues par les textes applicables, au nombre desquels peut figurer l'exclusion de l'établissement.

L'exclusion d'une école, d'un collège ou d'un lycée est possible, malgré le caractère obligatoire de l'instruction, dès lors que l'instruction de l'enfant peut être donnée, (...), soit dans les établissements ou écoles publics ou libres, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute autre personne de leur choix, et que notamment l'élève peut être inscrit au centre public d'enseignement par correspondance (...)

(...) »

## F. Les circulaires ministérielles

27. Le 12 décembre 1989, une circulaire du ministre de l'Éducation nationale, intitulée « Laïcité, port de signe religieux par les élèves et caractère obligatoire des enseignements », a été adressée aux recteurs, inspecteurs d'académie et chefs d'établissements. Ses parties pertinentes se lisent comme suit :

« La laïcité, principe constitutionnel de la République, est un des fondements de l'école publique. À l'école comme ailleurs, les croyances religieuses de chacun sont affaire de conscience individuelle et relèvent donc de la liberté. Mais à l'école où se retrouvent tous les jeunes sans aucune discrimination, l'exercice de la liberté de conscience, dans le respect du pluralisme et de la neutralité du service public, impose que l'ensemble de la communauté éducative vive à l'abri de toute pression idéologique ou religieuse.

Compte tenu de certains faits récents, j'entends, dans le respect des droits de chacun, éviter les empiètements commis à l'encontre de la laïcité. (...)

Les controverses qu'a provoquées le port d'un foulard par quelques jeunes filles de confession islamique m'ont conduit, compte tenu des difficultés d'interprétation du droit, à saisir le Conseil d'Etat. (...)

Lorsqu'un conflit surgit à propos du port de signes religieux, je vous demande ainsi qu'à votre équipe éducative de vous inspirer chaque fois de l'état d'esprit suivant. Le dialogue doit être immédiatement engagé avec le jeune et ses parents afin que, dans l'intérêt de l'élève et le souci du bon fonctionnement de l'école, il soit renoncé au port de ces signes. (...)

Ainsi, les élèves doivent se garder de toute marque ostentatoire, vestimentaire ou autre, tendant à promouvoir une croyance religieuse. Sont à proscrire tous les comportements de prosélytisme qui vont au delà des simples convictions religieuses (...)

Les vêtements des élèves ne doivent en aucun cas empêcher l'accomplissement normal des exercices inhérents à l'éducation physique et sportive ou aux travaux pratiques ou d'atelier organisés en certaines matières. De même, sont à interdire toutes les tenues susceptibles de gêner la conduite de la classe et le bon déroulement de l'activité pédagogique.

Par ailleurs, les exigences relatives à la sécurité et à la santé doivent s'imposer sans réserve aux élèves. Ceux ci doivent porter une tenue n'entraînant aucun danger pour eux mêmes ou pour autrui au sein des établissements. (...)

Aucune atteinte ne doit être portée aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité des élèves. La liberté d'expression reconnue aux élèves ne saurait contrevenir à ces obligations. (...)

Les élèves doivent suivre tous les enseignements correspondant à leur niveau de scolarité. (...) Dès lors, un élève ne peut en aucun cas refuser d'étudier certaines parties du programme de sa classe ni se dispenser de l'assistance à certains cours. (...)

Le manquement à ces obligations entraîne des sanctions. »

28. Le 20 septembre 1994, une autre circulaire du ministre de l'Éducation nationale est venue apporter des précisions quant au port des signes religieux. Ses parties pertinentes étaient ainsi libellées :

« Depuis plusieurs années, de nombreux incidents sont intervenus dans les établissements scolaires à l'occasion de manifestations spectaculaires d'appartenance religieuse ou communautaire.

Les chefs d'établissements et les enseignants ont constamment manifesté leur souhait de recevoir des instructions claires (...).

(...) il n'est pas possible d'accepter à l'école la présence et la multiplication de signes si ostentatoires que leur signification est précisément de séparer certains élèves des règles de vie communes de l'école. Ces signes sont, en eux mêmes, des éléments de prosélytisme, à plus forte raison lorsqu'ils s'accompagnent de remise en cause de certains cours ou de certaines disciplines, qu'ils mettent en jeu la sécurité des élèves ou qu'ils entraînent des perturbations dans la vie en commun de l'établissement.

Je vous demande donc de bien vouloir proposer aux conseils d'administration, dans la rédaction des règlements intérieurs, l'interdiction de ces signes ostentatoires, sachant que la présence de signes plus discrets, traduisant seulement l'attachement à une conviction personnelle, ne peut faire l'objet des mêmes réserves, comme l'ont rappelé le Conseil d'État et la jurisprudence administrative. »

### **G. La jurisprudence subséquente du Conseil d'Etat**

29. Depuis son avis de 1989 le Conseil d'Etat a eu l'occasion de statuer au contentieux et d'en préciser l'étendue. Il a par exemple annulé des règlements intérieurs d'établissements scolaires interdisant strictement le port de tout signe distinctif d'ordre religieux en cours ou dans des locaux scolaires, de par la généralité de leurs termes (2 novembre 1992, n° 130394, *Kehrouaa* ; 14 mars 1994, n° 145656, *Melles Yilmaz*). Dans le même sens, des sanctions basées sur le simple port d'un foulard par une élève dans un établissement scolaire ne sauraient être validées s'il n'est pas démontré que l'intéressée ait accompagné ce port par un comportement lui conférant le caractère d'un acte de pression ou de prosélytisme ou causé des troubles à l'ordre public au sein de l'établissement (27 novembre 1996, n° 169522, *Mlle Saglamer* et 2 avril 1997, n° 173130, *époux Mehila*). Le juge administratif a en revanche validé les sanctions d'exclusions définitives fondées sur le manquement à l'obligation d'assiduité, tel un refus pour une élève d'ôter son voile en cours d'éducation physique et sportive (10 mars 1995, n° 159981, *époux Aoukili* ; 20 octobre 1999, n° 181486, *Aït Ahmad*) ou le refus de se rendre à de tels cours (27 novembre 1996, n° 170209, *Chedouane et Wissaadane* ; n° 170210, *Atouf* ; 15 janvier 1997, n° 172937 *Aït Maskour et autres*).

30. Le 15 mars 2004, le parlement adopta la loi n° 2004-228 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, dite loi « sur la laïcité ». Elle insère dans le code de l'éducation un article L. 141-5-1 ainsi rédigé :

« Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.

Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève. »

31. La loi ne concerne, comme l'indique la circulaire du 18 mai 2004, que « les signes (...) dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse, tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive ».

32. Selon le rapport sur l'application de la loi (précité, paragraphe 21 ci-dessus), le nombre total de signes religieux recensés en 2004-2005 est de 639. Ce total de 639 représente moins de 50 % des signes recensés l'année précédente. Dans 96 cas, les élèves ont opté pour des issues alternatives au conseil de discipline (inscription dans le privé, enseignement par correspondance) et 47 exclusions ont été prononcées. Ce rapport précise que le reste des élèves a décidé de retirer le signe religieux. A la rentrée scolaire 2005-2006, aucun incident notoire n'a été répertorié. Il n'a cependant pas été possible de trouver de données officielles sur cette question pour les rentrées subséquentes à celle de 2004.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

33. La requérante allègue une atteinte à son droit de manifester sa religion au sens de l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

## A. Thèses des parties

### 1. Le Gouvernement

34. Le Gouvernement admet que les restrictions imposées à la requérante quant au port du foulard islamique au collège sont constitutives d'une ingérence dans l'exercice de l'intéressée du droit de manifester sa religion. Il estime néanmoins que, comme dans l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie* ([GC], n° 44774/98, 10 novembre 2005, CEDH 2005-XI), les conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sont satisfaites.

35. Le Gouvernement rappelle en premier lieu que la mesure litigieuse avait une base légale en droit français. Il précise que les faits se sont déroulés en janvier 1999, soit dix ans après l'intervention de l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989, qui a fixé très précisément le cadre juridique relatif au port du voile dans l'enseignement public et fait l'objet de très nombreux commentaires dans la doctrine et plus largement dans les médias, et la publication des circulaires du ministre de l'Education nationale. Le Gouvernement ajoute qu'une jurisprudence constante du juge administratif est venue confirmer et préciser les règles ainsi définies. Quant à l'obligation d'assiduité, il précise que la requérante ne pouvait davantage ignorer l'obligation d'assiduité prévue par le décret du 30 août 1985 et par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1989. Le Gouvernement rappelle par ailleurs que le règlement intérieur du collège dans lequel la requérante était inscrite était très précis sur ces points.

36. Le Gouvernement considère ensuite que la mesure litigieuse visait un but légitime, à savoir la protection de l'ordre et des droits et libertés d'autrui, en l'occurrence le respect par les élèves du port de tenues adaptées et compatibles avec le bon déroulement des cours, tant pour des raisons de sécurité que pour des raisons d'hygiène et de santé publique.

37. Enfin, l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique. Le Gouvernement se réfère à cet égard à l'affaire *Leyla Sahin* (précitée), dont il estime que la solution est transposable à la présente espèce, eu égard au fait que la mesure litigieuse était fondée pour l'essentiel sur les principes constitutionnels de laïcité et d'égalité entre les sexes. A cet égard, il fait valoir que la conception française de la laïcité est respectueuse des principes et valeurs protégés par la Convention. Elle permet la cohabitation apaisée de personnes appartenant à diverses confessions, en maintenant la neutralité de l'espace public. Les religions bénéficient par conséquent d'une protection de principe, la pratique religieuse ne pouvant trouver d'autres limites que

celles édictées par les lois qui s'imposent également à tous, ainsi que par le respect de la laïcité et de la neutralité de l'Etat. Le Gouvernement ajoute que le respect de la liberté religieuse n'exclut toutefois pas que les manifestations des convictions religieuses puissent faire l'objet de limitations.

38. Il souligne, qu'en l'espèce, l'exercice par la requérante du droit de manifester sa religion ne faisait pas obstacle à la faculté pour les autorités disciplinaires d'exiger des élèves le port de tenues compatibles avec le bon déroulement des enseignements, sans qu'il y ait à justifier, dans chaque cas particulier, l'existence d'un danger pour l'élève ou les autres usagers de l'établissement. En refusant d'ôter son foulard en cours d'éducation physique à une dizaine de reprises, la requérante a méconnu, en toute connaissance de cause, l'obligation qui s'imposait à elle de porter une tenue adaptée au cours d'éducation physique.

39. En outre, le Gouvernement estime que la proposition de la requérante de porter un bonnet ou une cagoule en lieu et place de son foulard ne saurait constituer à elle seule une preuve de sa volonté de parvenir à une solution de compromis ou de son désir d'ouverture. Le collègue s'était au contraire inscrit dans une démarche de dialogue avec l'intéressée avant et pendant la procédure disciplinaire (interdiction limitée aux seuls cours d'éducation physique, nombreuses explications données par les enseignants, temps de réflexion accordé et prolongé, etc.). A titre d'exemple, le recteur avait relevé lors de la réunion de la commission académique d'appel en date du 17 mars 1999 que « les professeurs acceptant, in fine, le port du voile pendant les cours ont fait preuve d'esprit de conciliation. Ils attendaient un geste de l'élève en se pliant aux règles communément admises en EPS ... les mots « on va gagner » montrent le refus de compromis de la famille et l'envie de ne se placer que sur le terrain juridique ». Outre la perturbation du bon déroulement du cours d'éducation physique et sportive, les autorités compétentes pouvaient légitimement craindre que ce comportement ne trouble l'ordre dans le collège ou le fonctionnement normal du service public de l'enseignement. Le tribunal administratif de Caen avait ainsi relevé que son attitude avait entraîné un climat général de tension au sein de l'établissement.

40. Le Gouvernement s'interroge en outre sur les répercussions de ce comportement sur les autres élèves de la classe de la requérante qui n'était alors âgée que de douze ans. A cet égard, le Gouvernement se réfère à l'affaire *Dahlab c. Suisse* (n° 42393/98, CEDH 2001-V) dans laquelle la Cour avait ainsi relevé la difficulté d'apprécier l'impact qu'un signe extérieur fort tel que le port du foulard peut avoir sur la liberté de conscience et de religion d'enfants en bas âge, plus facilement influençables, ainsi que son effet prosélyte, bien que dans cette affaire il s'agissait d'une enseignante qui portait le foulard et non d'une élève et que les enfants étaient âgés de quatre à huit ans.

41. Enfin, le Gouvernement note que, comme dans l'affaire *Leyla Sahin* (précitée, § 120), la réglementation contestée par la requérante a été le fruit d'un large débat au sein de la société française et du monde éducatif. Sa mise en œuvre a été en outre guidée par les autorités compétentes (au moyen de circulaires et de règlements intérieurs) et s'est accompagnée de l'élaboration d'une jurisprudence constante en la matière.

42. Le Gouvernement conclut que le comportement de la requérante a excédé les limites du droit de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de son établissement scolaire et que, dès lors, les mesures prises étaient proportionnées au but poursuivi et nécessaires dans une société démocratique.

## 2. La requérante

43. La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. En premier lieu, elle allègue que l'ingérence litigieuse n'était pas prévue par la loi. Il s'agissait pour l'essentiel d'un avis du Conseil d'Etat, de circulaires ministérielles, de décisions jurisprudentielles et qu'aucun de ces textes n'a valeur de loi ou de règlement en droit français, en ce sens qu'ils ne s'imposent pas au juge chargé d'appliquer le droit. La requérante souligne que les libertés individuelles, et plus spécialement la liberté religieuse, sont des libertés essentielles qui ne peuvent être limitées que par des actes ayant au minimum valeur normative et que le gouvernement français, bien conscient de cette lacune, a jugé utile d'adopter une loi le 15 mars 2004.

44. Ensuite la requérante allègue que les restrictions contestées ne poursuivaient pas un but légitime nécessaire dans une société démocratique. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement la requérante affirme qu'elle n'a pas manqué à son obligation d'assiduité mais qu'elle s'est heurtée au refus du professeur de la laisser assister au cours. Alors qu'elle avait proposé de remplacer le foulard par un bonnet ou une cagoule, elle a continué de se voir refuser l'accès au cours de sport. Le professeur a refusé à la requérante le droit de participer aux cours qu'il dispensait en mettant en avant la sécurité de celle-ci. Or, lors du conseil de discipline, lorsqu'il lui a été demandé en quoi le port du foulard ou d'un bonnet pendant ses cours mettait en danger la sécurité de l'enfant, il a refusé de répondre à la question posée. Le Gouvernement ne donne pas plus d'explication sur ce point. La requérante rappelle par ailleurs que le port du foulard avait déclenché au sein de l'établissement un mouvement de grève de la part de certains professeurs sous le couvert de la défense du principe de laïcité et que ce sont ces professeurs qui sont à l'origine de troubles et perturbations et en aucun cas le comportement de la requérante, qui ne faisait aucun prosélytisme.

45. La requérante conclut que son exclusion, fondée sur le port du foulard, est une atteinte à sa liberté religieuse qui ne répond pas aux critères posés par le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

## B. Appréciation de la Cour

### 1. Sur la recevabilité

46. La Cour constate que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

### 2. Sur le fond

47. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le port du foulard peut être considéré comme « un acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction religieuse » (voir *Leyla Sahin*, précité, § 78).

48. La Cour estime que, dans la présente affaire, l'interdiction du port du voile durant les cours d'éducation physique et sportive et l'exclusion définitive de la requérante de son établissement scolaire en raison du refus de le retirer s'analysent en une « restriction » dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté de religion, comme en conviennent d'ailleurs les parties. Pareille immixtion enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 9. Il y a donc lieu de déterminer si elle était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard dudit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

#### a) « Prévue par la loi »

49. La Cour rappelle que les mots « prévues par la loi » signifient que la mesure incriminée doit avoir une base en droit interne, mais ils impliquent aussi la qualité de la loi : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi d'autres, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

50. A l'époque des faits, aucun texte ne prévoyait explicitement l'interdiction du port du voile en cours d'éducation physique. En effet, les faits de la présente espèce sont antérieurs à 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 établissements scolaires publics. Dès lors, il convient de s'interroger sur le fondement légal sur lequel reposait la sanction litigieuse.

51. En l'espèce, la Cour relève que les autorités internes ont justifié ces mesures par la combinaison de trois éléments que sont l'obligation d'assiduité, les exigences de sécurité et la nécessité d'adopter une tenue vestimentaire compatible avec l'exercice de la pratique sportive. Ces

éléments reposaient sur des sources législatives et réglementaires, des documents internes (circulaires, notes de services, règlement intérieur) ainsi que des décisions du Conseil d'Etat. La Cour doit donc rechercher si la combinaison de ces différents éléments était suffisante pour constituer une base légale.

52. D'après la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle y inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris des textes de rang infralégislatif (voir, notamment, *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, 18 juin 1971, § 93, série A n° 12), ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (voir, *mutatis mutandis*, *Kruslin c. France*, 24 avril 1990, § 29, série A n° 176-A).

53. Il convient dès lors d'examiner la question sur la base de ces différentes sources et en particulier de la jurisprudence pertinente des tribunaux.

54. Pour ce qui est de l'argument de la requérante selon lequel les libertés individuelles, en particulier la liberté religieuse, ne peuvent être limitées que par des règles ayant valeur normative, la Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par le législateur d'un Etat défendeur pour réglementer tel ou tel domaine ; son rôle se limite à vérifier si les méthodes adoptées et les conséquences qu'elles entraînent sont en conformité avec la Convention (*Leyla Sahin*, précité, § 94).

55. Sur ce point, il est relevé que de telles dispositions législatives existaient et étaient contenues en particulier dans l'article 10 de la loi d'orientation et d'éducation du 10 juillet 1989 en vigueur à l'époque (codifié aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'éducation) puisque celui-ci rappelle que « dans les lycées et collèges, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression » et que « l'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement ». Ce même article énonce que les élèves sont tenus à l'obligation d'assiduité et au respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements. L'article 3-5 du décret du 30 août 1985 vient préciser le contenu de cette obligation d'assiduité.

56. Ensuite, et notamment au vu de ce texte, le Conseil d'Etat, dans son avis du 27 novembre 1989, est venu fixer le cadre juridique relatif au port de signes religieux dans les établissements scolaires. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a posé le principe de liberté des élèves de porter de tels signes dans l'enceinte scolaire mais a également précisé les conditions dans lesquelles ils devaient être portés pour être en conformité avec le principe de laïcité. Il est notamment rappelé que le droit reconnu aux élèves d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité, compromettre leur santé ou leur sécurité, perturber le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin, troubler l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public. Le Conseil d'Etat renvoie ensuite au règlement intérieur des établissements scolaires le soin d'établir la réglementation destinée à fixer les modalités d'application des principes ainsi définis. Il indique enfin qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'apprécier si le port d'un signe religieux méconnaît ces conditions et si cette méconnaissance est de nature à justifier une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'à l'exclusion. Les circulaires ministérielles de 1989 et 1994 sont ainsi venues apporter de telles directives à l'attention des chefs d'établissement quant à la mise en œuvre de leur pouvoir de discipline sur le sujet. Le règlement intérieur du collège de Flers prévoyait quant à lui expressément l'interdiction des « signes ostentatoires qui constituent en eux-mêmes des éléments de prosélytisme ou de discrimination ».

57. Quant à l'application dans la pratique par les autorités concernées de ces principes, il a pu être observé un certain traitement différencié entre les élèves selon les établissements scolaires, dans la mesure où les principes dégagés par le Conseil d'Etat invitaient les chefs d'établissement à une appréciation au cas par cas. A cet égard, la Cour rappelle que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. Il faut en plus avoir à l'esprit qu'aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire, car il faudra toujours élucider les points obscurs et s'adapter aux circonstances particulières. A lui seul, un certain doute à propos de cas limites ne suffit pas à rendre l'application d'une disposition légale imprévisible. En outre, une telle disposition ne se heurte pas à l'exigence de prévisibilité aux fins de la Convention du simple fait qu'elle se prête à plus d'une seule interprétation. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, § 65, CEDH 2004-I).

58. A la lumière de la jurisprudence pertinente des tribunaux internes, la Cour observe qu'en dépit d'une application circonstanciée sur le terrain, le juge administratif, exerçant son contrôle sur les autorités disciplinaires, a fidèlement appliqué les principes dégagés par l'avis de 1989. Il a ainsi systématiquement validé des sanctions disciplinaires reposant sur l'obligation d'assiduité en raison du refus par une élève de retirer son voile en cours d'éducation physique et sportive ou du refus de se rendre à de tels cours (paragraphe 29 ci-dessus). La présente espèce est ainsi une application de la jurisprudence pertinente en la matière.

59. Dans ces conditions, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse avait une base légale suffisante en droit interne. Ces règles étaient accessibles puisqu'il s'agit pour la plupart de textes régulièrement publiés et d'une jurisprudence du Conseil d'Etat confirmée. En outre, la Cour relève qu'en signant le règlement intérieur lors de son inscription au collège, la requérante a eu connaissance de la teneur de la réglementation litigieuse et qu'elle s'est engagée à la respecter, avec l'accord de ses parents (voir *Köse et autres c. Turquie* (déc.), n° 26625/02, CEDH 2006-...). La Cour estime en conséquence que la requérante pouvait prévoir, à un degré raisonnable, qu'au moment des faits, le refus d'enlever son foulard pendant les cours d'éducation physique et sportive pouvait donner lieu à son exclusion de l'établissement pour défaut d'assiduité, de sorte que l'ingérence peut être considérée comme étant « prévue par la loi ».

**b) « But légitime »**

60. Eu égard aux circonstances de la cause et aux termes des décisions des juridictions internes, la Cour peut accepter que l'ingérence incriminée poursuivait pour l'essentiel les buts légitimes que sont la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public.

**c) « Nécessaire dans une société démocratique »**

61. La Cour rappelle que si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Il ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction et ne garantit pas toujours le droit de se comporter d'une manière dictée par une conviction religieuse (*Leyla Sahin*, précité, §§ 105 et 212).

62. La Cour constate ensuite que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de

chacun (*Leyla Sahin*, précité, § 106). Elle a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci (*Leyla Sahin*, précité, § 107). Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique.

63. Lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, où, en Europe, les approches sur cette question sont diverses. La réglementation en la matière peut par conséquent varier d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public (*Leyla Sahin*, précité, §§ 108-109).

64. La Cour rappelle aussi que l'Etat peut limiter la liberté de manifester une religion, par exemple le port du foulard islamique, si l'usage de cette liberté nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique (*Leyla Sahin*, précité, § 111, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n<sup>os</sup> 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 92, CEDH 2003-II). Ainsi, l'obligation faite à un motocycliste, sikh pratiquant portant le turban, de porter un casque est une mesure de sécurité nécessaire et que toute ingérence que le requérant peut avoir subie de ce fait dans l'exercice de son droit à la liberté de religion est justifiée par la protection de la santé (*X c. Royaume-Uni*, n<sup>o</sup> 7992/77, décision de la Commission du 12 juillet 1978, Décisions et rapports (DR) 14, p. 234). De la même façon, les contrôles de sécurité imposés aux aéroports (*Phull c. France* (déc.), n<sup>o</sup> 35753/03, CEDH 2005-I, 11 janvier 2005) ou à l'entrée des consulats (*El Morsli c. France* (déc.), n<sup>o</sup> 15585/06, 4 mars 2008, CEDH 2008-...) et consistant à faire retirer un turban ou un voile afin de se soumettre à de tels contrôles ne constituent pas des atteintes disproportionnées dans l'exercice du droit à la liberté religieuse. Ne constitue pas non plus une ingérence disproportionnée le fait de réglementer la tenue vestimentaire des étudiants ainsi que celui de leur refuser les services de l'administration, tels la délivrance d'un diplôme, aussi longtemps qu'ils ne se conforment pas à ce règlement (en l'espèce apparaît tête nue sur une photo d'identité pour une étudiante portant le

foulard islamique), compte tenu des exigences du système de l'université laïque (*Karaduman c. Turquie*, 16278/90, décision de la Commission du 3 mai 1993, DR 74, p. 93). Dans le cadre de l'affaire *Dahlab* (précitée), la Cour a estimé que l'interdiction faite à une enseignante d'une classe de jeunes enfants de porter le foulard dans le cadre de son activité était « nécessaire dans une société démocratique », compte tenu, notamment, du fait que la laïcité, qui suppose la neutralité confessionnelle de l'enseignement, est un principe contenu dans la Constitution du canton de Genève. La Cour a mis l'accent sur le « signe extérieur fort » que représente le port du foulard et s'est également interrogée sur l'effet prosélytique qu'il peut avoir dès lors qu'il semblait être imposé aux femmes par un précepte religieux difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes.

65. En particulier, dans les affaires *Leyla Sahin* et *Köse et autres*, la Cour a examiné des griefs similaires à la présente affaire et a conclu à l'absence d'apparence de violation de la disposition invoquée compte tenu notamment du principe de laïcité.

66. Dans l'affaire *Leyla Sahin*, après avoir analysé le contexte turc, la Cour a relevé que la République s'était construite autour de la laïcité, principe ayant acquis valeur constitutionnelle ; que le système constitutionnel attachait une importance primordiale à la protection des droits des femmes ; que la majorité de la population de ce pays adhérait à la religion musulmane et que pour les partisans de la laïcité le voile islamique était devenu le symbole d'un islam politique exerçant une influence grandissante. La Cour a ainsi estimé que la laïcité était assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat qui cadrent avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la démocratie. Elle a ainsi pris acte de ce que la laïcité en Turquie constituait le garant des valeurs démocratiques et des principes d'inviolabilité de la liberté de religion et d'égalité, qu'il visait également à prémunir l'individu non seulement contre des ingérences arbitraires de l'Etat mais aussi contre des pressions extérieures émanant des mouvements extrémistes et que la liberté de manifester sa religion pouvait être restreinte afin de préserver ces valeurs. Elle en a conclu qu'une telle conception de la laïcité lui paraissait être respectueuse des valeurs sous-jacentes à la Convention dont la sauvegarde peut être considérée comme nécessaire à la protection du système démocratique en Turquie (*Leyla Sahin*, précité, § 114).

67. Dans l'affaire *Köse et autres* (précitée), la Cour a également estimé clairs et parfaitement légitimes les principes de laïcité et de neutralité de l'école ainsi que du respect du principe du pluralisme, pour justifier le refus d'accès en cours d'élèves voilées à la suite du refus de ces dernières de ne pas porter le foulard islamique dans l'établissement scolaire, nonobstant la réglementation en la matière.

68. Appliquant l'ensemble de ces principes et la jurisprudence pertinente à la présente affaire, la Cour considère que les autorités internes ont justifié la mesure d'interdiction de porter le foulard en cours d'éducation physique par le respect des règles internes des établissements scolaires telles les règles de sécurité, d'hygiène et d'assiduité, qui s'appliquent à tous les élèves sans distinctions. Les juridictions ont par ailleurs relevé que l'intéressée, en refusant de retirer son foulard, avait excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement.

69. Par ailleurs, la Cour observe que, de façon plus globale, cette limitation de la manifestation d'une conviction religieuse avait pour finalité de préserver les impératifs de la laïcité dans l'espace public scolaire, tels qu'interprétés par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 1989, par sa jurisprudence subséquente et par les différentes circulaires ministérielles rédigées sur la question.

70. La Cour retient ensuite qu'il ressort de ces différentes sources que le port de signes religieux n'était pas en soi incompatible avec le principe de laïcité dans les établissements scolaires, mais qu'il le devenait suivant les conditions dans lesquelles celui-ci était porté et aux conséquences que le port d'un signe pouvait avoir.

71. A cet égard, la Cour rappelle avoir jugé qu'il incombait aux autorités nationales, dans le cadre de la marge d'appréciation dont elles jouissent, de veiller avec une grande vigilance à ce que, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, la manifestation par les élèves de leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires ne se transforme pas en un acte ostentatoire, qui constituerait une source de pression et d'exclusion (voir *Köse et autres*, précité). Or, aux yeux de la Cour, tel est bien ce à quoi semble répondre la conception du modèle français de laïcité.

72. La Cour note également qu'en France, comme en Turquie ou en Suisse, la laïcité est un principe constitutionnel, fondateur de la République, auquel l'ensemble de la population adhère et dont la défense paraît primordiale, en particulier à l'école. La Cour réitère qu'une attitude ne respectant pas ce principe ne sera pas nécessairement acceptée comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion, et ne bénéficiera pas de la protection qu'assure l'article 9 de la Convention (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 93). Eu égard à la marge d'appréciation qui doit être laissée aux Etats membres dans l'établissement des délicats rapports entre l'Etat et les églises, la liberté religieuse ainsi reconnue et telle que limitée par les impératifs de la laïcité paraît légitime au regard des valeurs sous-jacentes à la Convention.

73. En l'espèce, la Cour estime que la conclusion des autorités nationales selon laquelle le port d'un voile, tel le foulard islamique, n'est pas compatible avec la pratique du sport pour des raisons de sécurité ou d'hygiène, n'est pas déraisonnable. Elle admet que la sanction infligée n'est

que la conséquence du refus par la requérante de se conformer aux règles applicables dans l'enceinte scolaire dont elle était parfaitement informée et non, comme elle le soutient, en raison de ses convictions religieuses.

74. La Cour note également que la procédure disciplinaire dont la requérante a fait l'objet a pleinement satisfait à un exercice de mise en balance des divers intérêts en jeu. En premier lieu, avant le déclenchement de la procédure, la requérante a refusé de retirer son foulard en cours d'éducation physique à une dizaine de reprises, malgré les demandes répétées et les explications de son professeur. Ensuite, d'après les informations fournies par le Gouvernement, les autorités concernées ont longuement tenté de dialoguer, en vain, et un temps de réflexion lui a été accordé et prolongé. En outre, l'interdiction était limitée au cours d'éducation physique, si bien que l'on ne peut parler d'une interdiction stricto sensu (voir *Köse et autres*, précité). Par ailleurs, il ressort des circonstances de la cause que ces incidents avaient entraîné un climat général de tension au sein de l'établissement. Enfin, il apparaît aussi que ce processus disciplinaire était assorti de garanties – principe de légalité et contrôle juridictionnel – propres à protéger les intérêts des élèves (*mutatis mutandis*, *Leyla Sahin*, précité, § 159).

75. Quant au choix de la sanction la plus grave, il y a lieu de rappeler que, s'agissant des moyens à employer pour assurer le respect des règles internes, il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre vision à celle des autorités disciplinaires qui, en prise directe et permanente avec la communauté éducative, sont les mieux placées pour évaluer les besoins et le contexte locaux ou les exigences d'une formation donnée (*mutatis mutandis*, *Valsamis c. Grèce*, 18 décembre 1996, § 32, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI). S'agissant de la proposition de la requérante de remplacer le foulard par un bonnet, outre le fait qu'il est difficile pour la Cour d'apprécier si le port d'un tel vêtement est compatible avec la pratique du sport, la question de savoir si l'élève a témoigné d'une volonté de compromis, comme elle le soutient, ou si au contraire elle a excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement, comme le prétend le Gouvernement et qui semble en contradiction avec le principe de laïcité, relève pleinement de la marge d'appréciation de l'Etat en la matière.

76. La Cour estime, eu égard à ce qui vient d'être rappelé, que la sanction de l'exclusion définitive n'apparaît pas disproportionnée, et constate que la requérante a eu la faculté de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseignement à distance. Il en ressort que les convictions religieuses de la requérante ont été pleinement prises en compte face aux impératifs de la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public. Il est également clair que ce sont ces impératifs qui fondaient la décision litigieuse et non des objections aux convictions religieuses de la requérante (voir *Dahlab*, précité).

77. Ainsi, eu égard aux circonstances, et compte tenu de la marge d'appréciation qu'il convient de laisser aux Etats dans ce domaine, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé.

78. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 1

79. La requérante estime avoir été privée de son droit à l'instruction, au sens de la première phrase de l'article 2 du Protocole n° 1, qui dispose :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction (...) »

80. Le Gouvernement estime, en premier lieu, que la requérante n'a pas valablement épuisé les voies de recours internes, dans la mesure où elle n'a soulevé ce grief devant aucune des juridictions nationales saisies. Il relève, en second lieu, que la mesure litigieuse n'a pas porté atteinte à la substance même du droit à l'instruction, dès lors qu'elle a pu continuer à recevoir des enseignements malgré son exclusion.

81. La requérante estime avoir été privée de son droit à l'instruction dans la mesure où elle a dû suivre des cours par correspondance alors que la sanction reposait sur l'obligation d'assiduité qu'elle n'a pas voulu contourner.

82. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

83. La Cour rappelle que le droit à l'instruction n'exclut pas en principe le recours à des mesures disciplinaires, y compris des mesures d'exclusion temporaire ou définitive d'un établissement d'enseignement en vue d'assurer l'observation des règles internes des établissements. L'application de sanctions disciplinaires constitue l'un des procédés par lesquels l'école s'efforce d'atteindre le but dans lequel on l'a créée, y compris le développement et le façonnement du caractère et de l'esprit des élèves (voir, notamment, *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, 25 février 1982, § 33, série A n° 48; voir aussi, en ce qui concerne l'exclusion d'un élève de l'école militaire, *Yanasik c. Turquie*, n° 14524/89, décision de la Commission du 6 janvier 1993, DR 74, p. 14, ou l'exclusion d'un étudiant pour fraude, *Sulak c. Turquie*, n° 24515/94, décision de la Commission du 17 janvier 1996, DR 84-B, p. 98).

84. En l'espèce, la Cour estime que nulle question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition invoquée par la requérante, les circonstances pertinentes étant les mêmes que pour l'article 9, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 2 du Protocole n° 1.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 2 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 4 décembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek  
Greffière

Peer Lorenzen  
Président



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 42393/98  
présentée par Lucia DAHLAB  
contre la Suisse

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 15 février 2001 en une chambre composée de

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

A.B. BAKA,

L. WILDHABER,

G. BONELLO,

M<sup>me</sup> V. STRÁŽNICKÁ,

M. M. FISCHBACH,

M<sup>me</sup> M. TSATSA-NIKOLOVSKA, *juges*,

M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 16 mai 1998 et enregistrée le 23 juillet 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

## EN FAIT

La requérante, ressortissante suisse née en 1965, est institutrice et réside à Genève (Suisse). Devant la Cour, elle est représentée par M<sup>es</sup> Lironi et Aellen, avocats à Genève.

### A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

La requérante fut nommée institutrice le 1er septembre 1990 par le Conseil d'Etat de Genève, après avoir exercé, dès l'année scolaire 1989-1990, à l'école primaire de Châtelaine, dans le canton de Genève.

Après avoir entrepris une démarche de recherche spirituelle, la requérante abandonna la religion catholique et se convertit à l'islam en mars 1991. Elle épousa, le 19 octobre 1991, un ressortissant algérien, A. Dahlab. Trois enfants sont nés de ce mariage en 1992, 1994 et 1998.

La requérante porta un foulard islamique pour la première fois en classe à la fin de l'année scolaire 1990-1991, entendant respecter une prescription coranique enjoignant aux femmes « de ramener leurs voiles sur elle » devant les adultes de sexe masculin et pubère.

La requérante prit des congés de maternité du 21 août 1992 au 7 janvier 1993 et du 12 janvier au 1er juin 1994.

En mai 1995, l'inspectrice de la circonscription scolaire de Vernier informa la direction générale de l'enseignement primaire du canton de Genève que la requérante portait régulièrement le foulard islamique à l'école, ajoutant n'avoir jamais eu de remarque de parents à ce propos.

Le 27 juin 1996, une rencontre eut lieu entre la requérante et la directrice générale de l'enseignement primaire (ci-après la directrice générale) et le directeur du service du personnel enseignant à propos du port du foulard islamique. Par lettre du 11 juillet 1996, la directrice générale confirma la position qu'elle avait adoptée lors de cet entretien en l'invitant à renoncer à porter le foulard islamique dans ses activités et responsabilités professionnelles, son port étant incompatible avec le respect de l'article 6 de la loi sur l'instruction publique.

Par lettre du 21 août 1996, la requérante invita la directrice générale à statuer formellement sur la question.

Le 23 août 1996, la direction générale de l'enseignement primaire confirma sa décision antérieure. Elle interdit le port du foulard dans l'exercice de ses activités et responsabilités professionnelles, aux motifs qu'une telle pratique entraînait en contradiction avec l'article 6 de la loi sur l'instruction publique et où le port du voile constituait « un modèle ostensible d'identification imposé par l'enseignante aux élèves, de surcroît dans un système scolaire public et laïc ».

La requérante forma un recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat de Genève le 26 août 1996.

Le Conseil d'Etat rejeta le recours par arrêté du 16 octobre 1996, aux motifs suivants :

« L'enseignant doit (...) faire siens tant les objectifs assignés à l'école publique que les obligations imposées aux autorités scolaires, y compris la stricte obligation de neutralité confessionnelle (...)

La tenue vestimentaire litigieuse (...) représente (...), indépendamment même de la volonté de la recourante, le vecteur d'un message religieux, d'une manière en l'occurrence suffisamment forte (...) pour quitter la sphère purement personnelle de la recourante et rejaillir sur l'institution que cette dernière représente, à savoir l'école publique. »

Saisi d'un recours de droit public formé le 25 novembre 1996 par la requérante, qui invoquait au soutien de son recours la violation de l'article 9 de la Convention estimant que l'interdiction de port du foulard était une atteinte au « noyau intangible de sa liberté de religion », le tribunal fédéral confirma la décision du Conseil d'Etat de Genève par arrêt du 12 novembre 1997, notifié le 18 novembre 1997.

Il se prononça notamment en ces termes :

« Préalablement, il faut observer que la recourante déclare à titre principal que son habillement, dont les éléments peuvent être acquis en grande surface, ne doit pas être traité comme un symbole religieux, mais comme n'importe quel vêtement plus ou moins anodin qu'un enseignant déciderait de porter pour des motifs qui lui seraient propres, notamment pour des raisons esthétiques ou pour mettre en valeur, voire cacher, une partie de son anatomie (foulard autour du cou, gilet, petit chapeau ...). La décision attaquée reviendrait ainsi à interdire à un enseignant, sans justification suffisante, de s'habiller selon son désir.

Toutefois il ne fait aucun doute que la recourante porte le foulard et des vêtements amples non pas pour des raisons esthétiques mais afin d'obéir à une exigence religieuse, qu'elle tire des passages suivants du Coran.

(...)

**Le port du foulard et de vêtements amples manifeste dès lors l'appartenance à une confession déterminée et la volonté de se comporter conformément aux prescriptions de celle-ci. Cette tenue constitue même un symbole religieux « fort », c'est-à-dire un signe immédiatement visible pour les tiers, indiquant clairement que son porteur adhère à une religion déterminée.**

Le litige porte donc sur le port d'un symbole religieux fort par un enseignant d'une école publique dans le cadre de son activité professionnelle. Aucune limitation n'a été imposée à la recourante quant à sa tenue hors de l'enseignement. Il ne s'agit pas non plus du port d'un signe religieux par un élève, ni du port de vêtements de fantaisie, voire excentriques mais sans connotation religieuse, par un enseignant à l'école.

(...)

De même, selon l'article 9 par. 2 CEDH, la liberté de manifester sa religion ou sa conviction peut faire l'objet de restrictions (arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 25 mai 1993 en la cause Kokkinakis c. Grèce, Série A n° 260-A, § 33 ; Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2e éd., 1996, n. 1 ad art. 9 p. 368). A contrario, la liberté intérieure présente un caractère absolu ; ne pouvant, par nature, donner lieu à des atteintes à l'ordre public, elle échappe à toute restriction (Velu/Ergec, la Convention européenne des Droits de l'Homme, Bruxelles 1990, n. 714, p. 584).

En l'espèce, même s'il est particulièrement important aux yeux de l'intéressée, et même s'il ne représente pas seulement l'expression d'une conviction religieuse mais obéit à une exigence impérative de celle-ci, le port du foulard et de vêtements amples reste une manifestation extérieure qui, à ce titre, n'appartient pas au noyau intangible de la liberté de religion.

(...)

3.- La recourante prétend que l'arrêté entrepris ne repose pas sur une base légale suffisante.

(...)

Les atteintes graves portées à une liberté constitutionnelle doivent être réglées, pour l'essentiel, de manière claire et non équivoque dans une loi au sens formel (ATF 122 I 360 consid. 5b/bb p. 363 ; 118 Ia 305 consid. 2a p. 309/310). Toutefois, lorsqu'une atteinte à la liberté de conscience et de croyance est constituée par une prescription de comportement très particulière, voire secondaire à l'aune du citoyen moyen (ici, l'interdiction faite à un enseignant de porter le foulard à l'école), on ne saurait exiger une base légale trop précise. Il suffit dans ces circonstances que la prescription de comportement découle d'une obligation plus générale contenue dans la loi au sens formel.

De plus, en l'espèce, la décision querellée concerne la recourante en tant que fonctionnaire de l'Etat de Genève. Or, les fonctionnaires sont soumis à un rapport de puissance publique spécial, auquel ils ont librement adhéré et auquel ils trouvent un intérêt, ce qui justifie qu'ils ne puissent bénéficier des libertés publiques que dans une mesure limitée. Notamment, il n'est pas nécessaire que la base légale qui doit fonder les restrictions à ces libertés soit particulièrement précise. En effet, la multiplicité et la variété des rapports quotidiens entre l'agent et l'autorité dont il dépend excluent que les comportements à limiter ou à interdire puissent être prévus dans une nomenclature exhaustive. Il suffit dès lors que la loi indique de manière générale, par des concepts juridiques indéterminés, les valeurs qui doivent être respectées et qui pourront être concrétisées par ordonnance ou par décision individuelle. En revanche, dans leur contenu, les restrictions aux libertés publiques doivent être justifiées par le but et la bonne marche de l'institution. Enfin, le respect des principes d'intérêt public et de proportionnalité sera contrôlé d'autant plus rigoureusement que l'atteinte aux intérêts du fonctionnaire est grave et la base légale imprécise (ATF 120 Ia 203 consid. 3a p. 205 ; 119 Ia 178 consid. 6b p. 188 ; 101 I a 172 consid. 6 p. 181 ; SJ 1995 681 consid. 3 ; ZB1 85/1984 308 consid. 2b ; Pierre Moor, Droit administratif, Berne, vol. III 1992, n. 5.1.2.3. p. 213/214 et n. 5.3.1.2. p. 223/224 ; vol. I 1994, n. 4.2.4.5. p. 362 ss ; Thomas Wyss, Die dienstrechtliche Stellung des Volksschullehrers im Kanton Zürich, thèse Zurich 1986, p. 224 ss ; Paul Richli, Grundrechtliche Aspekte der Tätigkeit von Lehrkräften, PJA 6/93, p. 673 ss, spéc. p. 677).

A Genève, l'art. 6 de la loi cantonale du 6 novembre 1940 sur l'instruction publique (LIP) dispose que « L'enseignement public garantit le respect des convictions politiques et confessionnelles des élèves et des parents ». Il ressort en outre des art. 164 ss de la Constitution cantonale que ce canton connaît une séparation nette de l'Eglise et de l'Etat, au sens d'une laïcité de celui-ci (Ueli Friederich, *Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat*, thèse Berne 1993, p. 239 et Häfelin, op. cit., n. 26/27 ad art. 49). En matière scolaire, cette séparation est concrétisée par l'art. 120 al. 2 LIP selon lequel : « Les fonctionnaires doivent être laïques ; il ne peut être dérogé à cette disposition que pour le corps enseignant universitaire. »

En l'espèce, l'interdiction faite à la recourante de porter un foulard indiquant clairement l'appartenance à une confession déterminée concrétise la volonté accrue du législateur genevois, exprimée dans les dispositions précitées, de respecter en matière scolaire les principes de neutralité religieuse (cf. art. 27 al. 3 Cst.) et de séparation de l'Eglise et de l'Etat. Dès lors, même si l'arrêté entrepris comportait une atteinte grave à la liberté religieuse de la recourante, il se fonde sur une base légale suffisante.

(...)

4.- a ) Puis, la recourante déclare que la décision attaquée ne répond pas à un intérêt public.

En arborant un signe religieux fort dans l'enceinte de l'école, voire en classe, la recourante peut porter atteinte aux sentiments religieux de ses élèves, des autres élèves de l'école et de leurs parents. Certes, ni parents ni élèves ne se sont plaints jusqu'ici. Mais cela ne signifie pas qu'aucun d'entre eux n'ait été heurté. Il est possible que certains aient renoncé à intervenir directement pour ne pas envenimer la situation, en espérant une réaction spontanée des autorités scolaires. Du reste, l'opinion publique s'est émue de ce problème, la recourante a fait l'objet de nombreuses interviews et le Grand Conseil a adopté une résolution dans le sens de la décision prise par le Conseil d'Etat. De même, s'il est vrai que les autorités scolaires ne sont pas intervenues par voie de décision immédiatement après que l'inspectrice les a informées de la tenue de la recourante, cette attitude ne doit pas être entendue comme un assentiment implicite. Il est compréhensible que les autorités scolaires aient d'abord tenté de régler la question sans épreuve de force.

La décision attaquée est en droite ligne du principe de la neutralité confessionnelle de l'école, dont le but est non seulement de protéger les convictions religieuses des élèves et des parents, mais également d'assurer la paix religieuse qui, sous certains aspects, reste fragile. A cet égard, il faut relever que l'école risquerait de devenir un lieu d'affrontement religieux si les maîtres étaient autorisés par leur comportement, notamment leur habillement, à manifester fortement leurs convictions dans ce domaine.

Il existe donc un intérêt public important à interdire à la recourante de porter le foulard musulman.

b) Encore faut-il examiner si l'arrêté entrepris respecte le principe de la proportionnalité et peser avec le plus grand soin les intérêts en jeu (Häfelin, op. cit., n. 139 ad art. 49).

A cet égard, il convient de comparer la liberté de conscience et de croyance de la recourante à l'intérêt public à la neutralité confessionnelle de l'école, c'est-à-dire de confronter l'intérêt de la recourante à respecter un commandement de sa religion à l'intérêt des élèves et de leurs parents à ne pas être influencés ou heurtés dans leurs propres convictions, ainsi qu'à l'intérêt de maintenir la paix confessionnelle à l'école. Enfin, encore faut-il tenir compte de la nécessité d'une tolérance, également composante du principe de la neutralité confessionnelle, entre les adhérents de diverses croyances religieuses (...)

Il faut cependant d'emblée rappeler que la liberté religieuse ne saurait dispenser automatiquement une personne de ses devoirs civiques ou, ici, de ses devoirs de fonction (ATF 119 Ia 178 consid. 7a p. 190). Les enseignants doivent tolérer des restrictions - proportionnées - à leur liberté religieuse (Hafner, *La liberta religiosa chiede la tolleranza per i simboli religiosi*, J+P Text 2/95, n. III/D4 p. 9 ; Thomas Wyss, op. cit., p. 232).

aa) Avant d'étudier de plus près les questions litigieuses, il n'est pas inutile d'examiner les solutions adoptées par d'autres pays dans des cas identiques ou par le Tribunal fédéral dans des affaires analogues.

(...)

La liberté de conscience et de croyance oblige l'Etat à observer une neutralité confessionnelle et religieuse ; le citoyen peut se prévaloir à cet égard d'un droit individuel (ATF 118 Ia 46 consid. 3b p. 53 et 4e/aa p. 58 ; 113 Ia 304 consid. 4c p. 307). L'Etat peut porter atteinte à la liberté religieuse lorsqu'il prend parti de manière illicite dans des controverses d'ordre religieux ou métaphysique, en particulier en soutenant financièrement un des protagonistes (ATF 118 Ia 46 consid. 4e/aa p. 58). L'exigence de neutralité n'est cependant pas absolue, ce que démontre l'existence - admissible - d'Eglises nationales garanties par le droit public (ATF 118 Ia 46 consid. 4e/aa p. 58 ; 116 Ia 252 consid. 5d p. 258/259). La neutralité n'a pas pour sens d'exclure, dans les activités de l'Etat, tout élément d'ordre religieux ou métaphysique ; toutefois, une attitude antireligieuse, telle qu'une laïcité de combat, voire irrégulière, n'est pas neutre. La neutralité tend à ce que toutes les conceptions existant dans une société pluraliste soient prises en compte sans esprit partisan. Le principe selon lequel l'Etat ne doit avantager ou désavantager personne pour des motifs religieux a une portée générale et il découle directement des art. 49 et 50 Cst (ATF 118 Ia 46 consid. 4e/aa p. 58 ; Karlen, *Umstrittene Religionsfreiheit*, op. cit., p. 19/200 ; même auteur, *Das Grundrecht*, op. cit. p. 188). Finalement, la laïcité de l'Etat se résume en une obligation de neutralité qui lui impose de s'abstenir, dans les actes publics, de toute considération confessionnelle ou religieuse susceptible de compromettre la liberté des citoyens dans une société pluraliste (ATF 116 Ia 252 consid. 5e p. 260 et les références citées). En ce sens, elle vise à préserver la liberté de religion des citoyens, mais aussi à maintenir, dans un esprit de tolérance, la paix confessionnelle (cr. Gut, op. cit. n. 11 p. 76 ; Martin Philipp Wyss, op. cit., p. 400/401).

Cette neutralité prend une importance particulière à l'école publique, car l'enseignement est obligatoire pour chacun, sans aucune différence entre les confessions. En cette matière, l'art. 27 al. 3 Cst., selon lequel « les écoles publiques

doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance », est le corollaire de la liberté de conscience et de croyance.

(...)

Dans cette optique, l'attitude des enseignants joue un rôle important. Même par leur seul comportement, ceux-ci peuvent avoir une grande influence sur leurs élèves ; ils représentent un modèle auquel les élèves sont particulièrement réceptifs en raison de leur jeune âge, de la quotidienneté de la relation - à laquelle ils ne peuvent en principe se soustraire - et de la nature hiérarchique de ce rapport. En fait, l'enseignant est détenteur d'une part de l'autorité scolaire et représente l'Etat, auquel son comportement doit être imputé. Il est donc spécialement important qu'il exerce ses fonctions, c'est-à-dire transmette des connaissances et développe des aptitudes, en restant confessionnellement neutre. »

Après un long exposé sur la portée de cette exigence de neutralité, le Tribunal conclut en ces termes :

« cc) En l'espèce, d'un côté, ainsi qu'on l'a vu plus haut, interdire à la recourante de porter le foulard la place devant une alternative difficile : ne pas respecter un précepte de sa religion qu'elle juge important ou courir le risque de ne plus pouvoir enseigner à l'école publique.

Mais, d'un autre côté, le foulard est ici un signe religieux évident. En outre, la recourante enseigne dans une école primaire, c'est-à-dire à de jeunes enfants particulièrement influençables. Certes, il ne lui est pas reproché de se livrer au prosélytisme ni même de parler de ses convictions à ses élèves. La recourante ne peut toutefois guère se soustraire aux questions que les enfants n'ont pas manqué de lui poser. Il paraît plutôt délicat d'invoquer à cet égard des éléments esthétiques ou de sensibilité au froid, ainsi qu'elle a déclaré, selon le dossier, l'avoir fait jusqu'à présent, car les enfants se rendent compte qu'il s'agit d'une échappatoire. Elle peut ainsi difficilement leur répondre sans exposer ses convictions. Or, la recourante détient une part de l'autorité scolaire et personnifie l'école aux yeux de ses élèves, de sorte que, même si d'autres enseignants de la même école font montre d'autres opinions religieuses, une telle représentation de soi paraît difficilement concevable avec le principe de non-identification, dans la mesure où, comme fonctionnaire, son comportement doit être imputé à l'Etat. Enfin, il faut rappeler que le canton de Genève a opté pour une nette séparation de l'Eglise et de l'Etat qui se traduit notamment par une laïcité marquée de l'enseignement public.

Par ailleurs, force est de constater que le port du foulard est difficilement conciliable avec le principe de l'égalité de traitement des sexes (cf. Sami Aldeeb, *Musulmans en terre européenne*, PJA 1/96 p. 42 ss, spéc. lettre d p. 49). Or, il s'agit là d'une valeur fondamentale de notre société, consacrée par une disposition constitutionnelle expresse (art. 4 al. 2 Cst.), qui doit être prise en compte par l'école.

De plus, la paix confessionnelle demeure finalement malgré tout fragile et l'attitude de la recourante est susceptible d'entraîner des réactions, voire des affrontements qu'il convient d'éviter. Il faut du reste tenir compte dans la pesée des intérêts du fait qu'admettre le port du foulard conduirait à accepter également le port de symboles vestimentaires forts d'autres religions, par exemple la soutane ou la kippa (à cet égard, sous l'angle de la proportionnalité, le Conseil d'Etat admet qu'un maître porte à

l'école un signe religieux discret, par exemple un petit bijou, problème qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir ici). Pareille conséquence pourrait compromettre le principe de la neutralité confessionnelle à l'école. On peut enfin noter qu'il est difficilement concevable d'interdire la pose du crucifix dans une école publique et d'admettre que les maîtres portent eux-mêmes des symboles religieux forts, peu importe de quelle confession. »

## **B. Le droit interne pertinent**

L'article 6 de la loi cantonale genevoise sur l'instruction publique (LIP) du 6 novembre 1940 est ainsi libellé :

« L'enseignement public garantit le respect des convictions politiques et confessionnelles des élèves et des parents. »

Aux termes de l'article 120 alinéa 2 LIP :

« Les fonctionnaires doivent être laïques ; il ne peut être dérogé à cette disposition que pour le corps enseignant universitaire. »

L'article 27 § 3 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est ainsi libellé :

« Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance ».

## **GRIEFS**

1. La requérante estime que l'interdiction qui lui est faite de porter le foulard dans le cadre de son activité d'enseignement viole le droit, garanti à l'article 9 de la Convention, de manifester librement sa religion. Elle ajoute que les juridictions suisses ont admis de façon erronée l'existence d'une base légale suffisante et ont invoqué à tort le trouble à la sécurité publique et à la protection de l'ordre. Elle relève que ce n'est qu'après quatre ans que quelqu'un a relevé qu'elle portait le voile islamique, alors que son port ne semble pas avoir causé de trouble manifeste au sein de l'établissement scolaire.

2. En relation avec cet article, la requérante estime que l'interdiction exprimée par les autorités suisses constitue une discrimination à raison du sexe, au sens de l'article 14 de la Convention, dans la mesure où un homme de confession musulmane pourrait enseigner à l'école publique sans encourir d'interdiction d'une quelconque nature.

## EN DROIT

1. La requérante estime que l'interdiction qui lui est faite de porter le foulard dans le cadre de son activité d'enseignement viole le droit de manifester librement sa religion, tel que garanti à l'article 9 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi rédigées :

« 1. Toute personne a droit à la liberté (...) de religion ; ce droit implique la liberté (...) de manifester sa religion (...) 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 (...) 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. »

Le gouvernement relève de manière liminaire que, de l'avis même de la requérante, le foulard islamique est un symbole religieux fort et qu'il présente un caractère directement reconnaissable pour des tiers. Il note également que le cadre du présent litige est tracé par l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 novembre 1997, lequel effectue une distinction essentielle entre le port d'un signe religieux par un enseignant et le port d'un tel signe par un élève. Selon le Tribunal fédéral, l'interdiction du port du foulard islamique concerne exclusivement la requérante, en sa qualité d'enseignante dans une école publique et ne saurait englober les prétendus effets qui auraient rejailli sur la liberté de conscience et de religion d'élèves portant le voile.

Dans son analyse, le gouvernement indique que l'interdiction faite à la requérante de porter le voile, en sa qualité d'enseignante à l'école publique, ne constitue pas une ingérence dans son droit à la liberté religieuse. A ce sujet, il rappelle le principe de la laïcité des écoles publiques développé à l'article 27 alinéa 3 de la constitution fédérale, principe qui s'impose à toutes les écoles publiques de Suisse. Dans le canton de Genève, cette garantie constitutionnelle est concrétisée par les articles 6 et 120 alinéa 2 de la loi sur l'instruction publique (LIP). En l'espèce, la requérante a choisi d'exercer sa profession d'enseignante au sein de l'école publique, institution qui, en vertu des dispositions précitées, doit observer le principe de laïcité. Elle remplissait cette exigence lorsqu'elle fut titularisée en décembre 1990. De confession catholique à cette époque, elle n'avait pas manifesté ses convictions religieuses par le port d'un symbole religieux ostensible. C'est après cette titularisation, le 23 mars 1991, qu'elle décida de se convertir à la religion islamique et de se rendre à l'école vêtue d'un foulard.

Le gouvernement considère que la formation de la requérante lui permet d'enseigner à des enfants âgés de quatre à huit ans et qu'elle a par conséquent la possibilité d'exercer sa profession dans les écoles privées, au niveau des classes enfantines, qui sont nombreuses dans le canton de Genève et pour lesquelles l'obligation de laïcité ne s'applique pas.

Si la Cour devait estimer que la mesure litigieuse constitue une ingérence dans le droit à la liberté de religion de la requérante, le gouvernement soutient, à titre subsidiaire, la justification de l'ingérence au sens du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

L'ingérence est en effet fondée sur une base légale. L'article 27 alinéa 3 de la constitution fédérale impose de respecter le principe de neutralité religieuse dans le domaine scolaire. L'article 6 LIP pose le principe selon lequel l'enseignement public doit respecter les convictions religieuses des élèves et des parents et l'article 120 alinéa 2 LIP énonce la règle selon laquelle les fonctionnaires doivent être laïques. Par ailleurs, avant que la requérante ne décide de se convertir à l'islam en mars 1991, le Tribunal fédéral s'était déjà prononcé sur la portée de l'obligation de laïcité découlant de l'article 27 alinéa 3 de la constitution. Notamment, dans un arrêt publié du 26 septembre 1990, il avait jugé que la présence d'un crucifix dans des salles de classe où était dispensé l'enseignement primaire public ne satisfaisait pas à l'exigence de neutralité confessionnelle (ATF 116 Ia 252).

Les buts poursuivis sont indéniablement légitimes et figurent parmi ceux énoncés au second paragraphe de l'article 9 de la Convention. Selon le gouvernement, l'interdiction du port du foulard islamique par la requérante est motivée par le principe de la neutralité confessionnelle de l'école et, dans une perspective plus large, de la paix religieuse.

Enfin, l'interdiction est nécessaire dans une société démocratique. De l'avis du gouvernement, lorsqu'un requérant est lié par un statut spécial à l'Etat, les autorités nationales bénéficient d'une marge d'appréciation plus grande lorsqu'elles limitent l'exercice d'une liberté. En sa qualité d'enseignante dans une école publique, la requérante a librement accepté les exigences liées au principe de la neutralité confessionnelle de l'école. En tant que fonctionnaire, elle représente l'Etat ; à ce titre, son comportement ne doit pas laisser entendre que ce dernier s'identifie à une religion plutôt qu'à une autre. Il en va tout particulièrement ainsi lorsque l'appartenance à une religion est manifestée par un symbole religieux fort, comme le port du foulard islamique.

Le gouvernement précise que la neutralité de l'Etat en matière de conception religieuse est d'autant plus précieuse qu'elle permet de préserver la liberté de conscience des personnes dans une société démocratique pluraliste. La nécessité de préserver ce pluralisme est plus impérieuse encore lorsque les élèves proviennent d'horizons culturels différents. Dans le cas de la requérante, sa classe était composée d'élèves de nationalités fort

diverses. Enfin, il ne faut pas oublier que l'enseignant joue un rôle important pour les enfants par le modèle qu'il représente à leurs yeux, surtout lorsqu'il s'agit, comme dans le cas présent, d'enfants en bas âge fréquentant l'école primaire obligatoire. L'expérience démontre en effet que ces derniers ont tendance à s'identifier à leur institutrice, en raison notamment de la quotidienneté de la relation et de la nature hiérarchique de ce rapport.

A la lumière de ces considérations, le gouvernement est convaincu que les autorités suisses n'ont pas dépassé la marge d'appréciation que leur reconnaît la jurisprudence de la Cour.

De l'avis de la requérante, la laïcité de l'école publique implique un enseignement indépendant de toute confession religieuse, mais n'impose pas aux enseignants une absence de convictions ni même de s'abstenir du port de tout signe religieux. Selon elle, l'interdiction de porter le foulard constitue une ingérence manifeste dans son droit à la liberté de conscience et de religion.

La requérante rappelle qu'après avoir été admise comme fonctionnaire au sein de l'instruction publique, elle s'est convertie à l'islam à la suite d'une recherche spirituelle personnelle en mars 1991. Dès cette date, elle a porté un foulard en classe, ce qui n'a pas gêné le maître principal de l'école, son supérieur hiérarchique, ni l'inspectrice de circonscription qu'elle rencontrait régulièrement. Par ailleurs, son enseignement, laïque, n'a jamais provoqué le moindre problème ni soulevé une quelconque plainte d'élèves ou de parents d'élèves. C'est donc en toute connaissance de cause que les autorités genevoises ont entériné jusqu'en juin 1996, le droit de la requérante de porter le foulard. Ce n'est qu'à cette date et sans aucun motif que les autorités l'ont mise devant l'obligation de cesser de porter le foulard.

La requérante précise en outre, contrairement aux allégations du gouvernement, qu'elle n'a pas d'autre choix que d'exercer sa profession au sein de l'école publique. L'école publique dispose d'un quasi-monopole de fait en ce qui concerne les écoles au niveau des classes enfantines. Les écoles privées qui ne sont guère nombreuses dans le canton de Genève, ne sont pas laïques et sont dépendantes d'autorités religieuses différentes de celle de la requérante et elle lui sont donc inaccessibles. La requérante souligne enfin qu'il n'a jamais été prouvé que son habillement n'ait eu un quelconque impact sur les élèves. Le seul port du foulard n'est pas susceptible d'influencer les enfants dans leurs convictions. Certains d'entre eux ou leurs parents portent d'ailleurs les mêmes attributs vestimentaires tant chez eux qu'à l'école.

Sous l'angle du second paragraphe de l'article 9 de la Convention, la requérante estime que l'ingérence constatée viole sa liberté de religion, car elle ne repose sur aucune base légale et est injustifiée. Elle rappelle que l'article 6 LIP ne vise expressément que l'enseignement et non les enseignants eux-mêmes et l'article 120 alinéa 2 LIP n'apporte aucune précision.

En outre, l'absence de plainte d'élèves ou de parents pendant plus de cinq ans démontre à satisfaction que les convictions religieuses d'autrui ont été respectées. Enfin, la paix confessionnelle à l'école n'a jamais été troublée, car la requérante a toujours fait preuve de tolérance vis-à-vis de ses élèves, ce d'autant plus, qu'étant de nationalités fort diverses, ils sont particulièrement habitués à la diversité et à la tolérance.

La Cour rappelle en premier lieu sa jurisprudence, en vertu de laquelle la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui se trouve consacrée à l'article 9 de la Convention, représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle est, dans sa dimension religieuse, l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société. Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses (arrêts *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31 et *Otto-Preminger-Institut c. Autriche* du 20 septembre 1994, série A n° 295-A, p.17, § 47).

La Cour constate ensuite que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (arrêt *Kokkinakis* précité, p. 18, § 33).

La requérante soutient d'abord que la mesure litigieuse n'avait pas de base légale suffisante. Dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (arrêt du 26 avril 1976, série A n° 30, p. 31, § 49), la Cour s'est exprimée comme suit à propos des termes « prévues par la loi » repris au paragraphe 2 de l'article 9 :

« Aux yeux de la Cour, les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévues par la loi ». Il faut d'abord que la « loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. »

Le libellé de bien des lois ne présente pas une précision absolue. Beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique (Cour eur. D.H., arrêt Kokkinakis précité, p. 19, § 40). Ayant examiné les considérations développées à ce propos par le Tribunal fédéral, la Cour constate que les articles 6 et 120 alinéa 2 de la loi cantonale du 6 novembre 1940 étaient suffisamment précis pour permettre aux personnes intéressées de régler leur conduite. La mesure critiquée était donc prévue par la loi au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

La requérante fait valoir en outre que la mesure ne poursuivait pas un but légitime. Eu égard aux circonstances de la Cour et aux termes mêmes des décisions des trois autorités compétentes, la Cour est d'avis que la mesure poursuivait des buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 : la protection des droits et libertés d'autrui, la sécurité publique et la protection de l'ordre.

Examinant enfin si la mesure était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour rappelle que selon sa jurisprudence constante, il faut reconnaître aux Etats contractants une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe, c'est-à-dire si les motifs invoqués pour les justifier apparaissent « pertinents et suffisants », et sont proportionnées au but légitime poursuivi (arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 217, pp. 28-29, § 50). Pour statuer sur ce dernier point, il y a lieu de mettre en balance les exigences de la protection des droits et libertés d'autrui avec le comportement reproché au requérant. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer les décisions judiciaires litigieuses sur la base de l'ensemble du dossier (arrêt *Kokkinakis c. Grèce* précité, p. 21, § 47).

Appliquant ces principes au cas d'espèce la Cour relève que le Tribunal fédéral a justifié la mesure d'interdiction de porter le foulard prise à l'égard de la requérante uniquement dans le cadre de son activité d'enseignement, d'une part, par l'atteinte qui pouvait être portée aux sentiments religieux de ses élèves, des autres élèves de l'école et de leurs parents et par l'atteinte au principe de neutralité confessionnelle de l'école. A cet égard, il a tenu compte de la nature même de la profession d'enseignant de l'école publique, détenteur de l'autorité scolaire et représentant de l'Etat, mettant ainsi en balance la protection du but légitime que représente la neutralité de l'enseignement public et la liberté de manifester sa religion. Il a noté, d'autre part, que la mesure litigieuse plaçait la requérante devant une

alternative difficile, estimant cependant que les enseignants de l'école publique devaient tolérer des restrictions proportionnées à leur liberté religieuse. A son opinion, l'atteinte portée au droit de la requérante de manifester librement sa religion se justifiait ainsi par la nécessaire protection, dans une société démocratique, du droit des élèves de l'enseignement public à recevoir une formation dispensée dans un contexte de neutralité religieuse. Il en ressort que les convictions religieuses ont été pleinement prises en compte face aux impératifs de la protection des droits et libertés d'autrui, de la préservation de l'ordre et de la sécurité publics. Il est également clair que ce sont ces impératifs qui fondaient la décision litigieuse et non des objections aux convictions religieuses de la requérante.

La Cour prend acte que la requérante, qui a abandonné la religion catholique pour se convertir à l'islam en 1991, à une époque où elle exerçait depuis plus d'une année déjà la fonction d'enseignante dans la même école primaire, a porté durant une période approximative de trois ans le foulard islamique sans qu'apparemment il y ait eu d'intervention, ni de la part de la direction de l'école, ni de la part de l'inspectrice de la circonscription scolaire, et sans qu'il y ait eu de remarque de la part des parents à ce propos. Ceci porte à croire qu'il n'y avait rien à dire pendant cette période sur le contenu ou sur la qualité de l'enseignement donné par la requérante qui apparemment ne cherchait pas à tirer un bénéfice quelconque de la manifestation extérieure de sa croyance religieuse.

La Cour admet qu'il est bien difficile d'apprécier l'impact qu'un signe extérieur fort tel que le port du foulard peut avoir sur la liberté de conscience et de religion d'enfants en bas âge. En effet, la requérante a enseigné dans une classe d'enfants entre quatre et huit ans et donc d'élèves se trouvant dans un âge où ils se posent beaucoup de questions tout en étant plus facilement influençables que d'autres élèves se trouvant dans un âge plus avancé. Comment dès lors pourrait-on dans ces circonstances dénier de prime abord tout effet prosélytique que peut avoir le port du foulard dès lors qu'il semble être imposé aux femmes par une prescription coranique qui, comme le constate le Tribunal fédéral, est difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes. Aussi, semble-t-il difficile de concilier le port du foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves.

Partant, en mettant en balance le droit de l'instituteur de manifester sa religion et la protection de l'élève à travers la sauvegarde de la paix religieuse, la Cour estime que dans les circonstances données et vu surtout le bas âge des enfants dont la requérante avait la charge en tant que représentante de l'Etat, les autorités genevoises n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation et que donc la mesure qu'elles ont prise n'était pas déraisonnable.

A la lumière de ces considérations et de celles développées par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 12 novembre 1997, la Cour est d'avis que la mesure litigieuse s'analyse en une mesure justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique. En conséquence la Cour est d'avis que l'interdiction faite à la requérante de porter le foulard dans le cadre de son activité d'enseignement constituait une mesure « nécessaire dans une société démocratique ».

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. En relation avec la violation alléguée de l'article 9 de la Convention, la requérante estime que l'interdiction constitue une discrimination à raison du sexe, au sens de l'article 14 de la Convention, dans la mesure où un homme de confession musulmane pourrait enseigner à l'école publique sans encourir d'interdiction d'une quelconque nature, alors qu'une femme d'une semblable confession doit renoncer à sa pratique religieuse pour pouvoir enseigner.

L'article 14 de la Convention est ainsi rédigé :

« 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. »

La Cour rappelle la jurisprudence constante des organes de la Convention, selon laquelle l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (Cour eur. D.H., arrêts *Observer & Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 216, p. 35, § 73 ; *Sunday Times c. Royaume-Uni* n° 1 du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 43, § 70). Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (Cour eur. D.H., arrêt *Van Raalte c. Pays-Bas* du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 186, § 39)

La Cour rappelle également que la progression vers l'égalité des sexes constitue aujourd'hui un objectif important des Etats membres du Conseil de l'Europe. Partant, seules des raisons très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée sur le

sexe (Cour eur. D.H., arrêts Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni du 28 mai 1985, série A n° 94, p. 38, § 78 ; Schuler-Zgraggen c. Suisse du 24 juin 1993, série A n° 263, pp. 21-22, § 67).

La Cour relève, en l'espèce, que l'interdiction, signifiée à la requérante, de ne pas revêtir, dans le seul cadre de son activité professionnelle, le foulard islamique, ne vise pas son appartenance au sexe féminin, mais poursuit le but légitime du respect de la neutralité de l'enseignement primaire public. Une telle mesure pourrait également s'appliquer à un homme revêtant ostensiblement, dans les mêmes circonstances, les habits propres à une autre confession.

La Cour en déduit qu'il ne saurait s'agir, en l'espèce d'une discrimination fondée sur le sexe.

Il s'ensuit que cet aspect de la requête est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

*Déclare* la requête irrecevable.

Erik FRIBERGH  
Greffier

Christos ROZAKIS  
Président