

La loi de neutralité berlinoise du 27 janvier 2005 : une mise à l'épreuve du modèle national de régulation du religieux ?

Sylvie Toscer-Angot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/Allemagne/1776>
DOI : 10.4000/Allemagne.1776
ISSN : 2605-7913

Éditeur

Société d'études allemandes

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2013
Pagination : 417-482
ISSN : 0035-0974

Référence électronique

Sylvie Toscer-Angot, « La loi de neutralité berlinoise du 27 janvier 2005 : une mise à l'épreuve du modèle national de régulation du religieux ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [En ligne], 45-2 | 2013, mis en ligne le 29 juillet 2019, consulté le 31 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/Allemagne/1776> ; DOI : 10.4000/Allemagne.1776

La loi de neutralité berlinoise du 27 janvier 2005 : une mise à l'épreuve du modèle national de régulation du religieux ?

■ Sylvie Toscer-Angot*

La loi dite de neutralité, votée par le parlement du *Land* de Berlin le 27 janvier 2005, s'inscrit dans le prolongement du jugement de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2003⁽¹⁾ sur le port du foulard islamique par une enseignante musulmane à l'école. Ce texte de loi, supposé apporter une réponse pertinente à cette question, retient toute notre attention, dans la mesure où il prohibe tous les signes religieux sans exception, non seulement au sein de l'institution scolaire, mais également pour l'ensemble des agents de la fonction publique (enseignement, justice, police)⁽²⁾. La législation berlinoise semble ainsi aller à l'encontre de la conception allemande traditionnelle selon laquelle les convictions religieuses ont toute leur place dans l'espace public. On ne peut qu'être frappé par l'écart entre la loi berlinoise et les normes habituelles en vigueur outre-Rhin. On serait tenté d'y voir la consécration juridique de la laïcité comme principe d'organisation des relations Églises-État. Or, ce principe tient largement lieu de repoussoir en Allemagne⁽³⁾. Comment est-il alors possible d'interdire tous les signes

* Maître de conférences, Université Paris-Est Créteil (UPEC), membre du Groupe Sociétés Religions Laïcités (UMR 8582 EPHE-CNRS).

1 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030924_2bvr143602.html

2 Voir <http://www.parlament-berlin.de/ados/JugFamSchulSport/vorgang/jfs15-0513-v.pdf>. La loi berlinoise précise bien que les interdictions valent non seulement pour le personnel enseignant et non enseignant dans les écoles publiques, mais également pour les agents travaillant au sein de la police et de la justice.

3 On peut citer les propos de l'ancien président de la RFA, Johannes Rau, qui, dans un discours sur la liberté religieuse prononcé le 22 janvier 2004, s'était nettement démarqué du modèle français : « L'État et les Églises sont clairement séparés en Allemagne, mais ils coopèrent dans de nombreux domaines dans l'intérêt de toute la société. J'estime que c'est la bonne voie et je ne vois aucune raison de nous rallier au laïcisme de nos voisins et amis français [...]. Notre société n'est pas un espace où la religion n'aurait pas droit de cité et la religion n'est pas simplement une affaire privée. Le caractère public de la religion est reconnu chez nous

religieux pour les agents de la fonction publique et de refuser en même temps le principe de laïcité? Comment comprendre une telle législation dans un pays où l'espace public se veut ouvert à la religion? Faut-il l'interpréter comme une remise en question du modèle national de régulation du religieux?

Notre propos vise à déterminer le rôle des différents acteurs dans la production du texte de loi berlinois, et notamment l'articulation entre acteurs judiciaires, politiques et religieux. Quels sont les acteurs qui se sont mobilisés pour ou contre le port du foulard au sein de l'institution scolaire? Quel a été le rôle et l'argumentaire des différentes formations politiques représentées au parlement berlinois⁽⁴⁾?

La genèse de l'affaire et l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2003

Précisons d'emblée que, contrairement à ce qui se passe en France, les jeunes musulmanes en Allemagne ont toute liberté de porter un foulard à l'école. Cette possibilité donnée au sein même de l'institution scolaire fait l'objet d'un large consensus et n'est remise en question par aucun des acteurs politiques ou religieux, ni par les parents d'élèves, qui considèrent que la pratique religieuse des élèves ne peut être laissée en dehors de l'école, dans la mesure où elle participe à la construction du sens et des valeurs qui structurent l'individu⁽⁵⁾. La diversité des expressions religieuses de la part des élèves à l'école est donc pleinement reconnue. Cette conception qui lie l'éducation scolaire et la formation religieuse est tout à fait caractéristique de la place reconnue aux Églises chrétiennes dans l'espace public en Allemagne.

Si la position allemande est caractérisée par une grande tolérance vis-à-vis des élèves, la question du port du foulard par les enseignantes musulmanes dans le cadre des établissements scolaires est en revanche devenue problématique, dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, avec l'affaire Fereshta Ludin dans le Bade-Wurtemberg, du nom d'une enseignante allemande musulmane, d'origine afghane. Après avoir réussi ses examens pour devenir professeur d'allemand, d'anglais et d'éducation civique à l'école primaire et dans l'enseignement secondaire de cycle court (*Hauptschulen*), elle obtient durant sa période probatoire de stage pratique un poste dans une école du Bade-Wurtemberg. Se présentant avec un foulard en classe, Fereshta Ludin refuse d'enlever celui-ci à la demande des autorités scolaires. Elle revendique en effet, au nom de la liberté religieuse, le droit de porter un foulard comme l'expression de ses convictions religieuses et de son identité islamique.

[...] Je crains en effet qu'une interdiction du port du foulard soit le premier pas sur la voie d'un État laïque, qui exclut les signes et les symboles religieux de la vie publique », in: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2004/01/20040122_Rede.html. La plupart du temps, la laïcité française est comprise en Allemagne comme un système hostile aux religions, comme une privatisation de la religion et comme une menace pour la liberté religieuse et la liberté d'expression.

4 De 2001 à 2011, c'est une coalition rouge-rouge, formée par les sociaux-démocrates (SPD) et les néo-communistes du PDS (lui-même héritier du SED, le parti socialiste unifié de RDA), qui était à la tête du Sénat (gouvernement) berlinois. Depuis 2011, c'est une grande coalition de sociaux-démocrates (SPD) et de chrétiens-démocrates (CDU) qui dirige le gouvernement du *Land* de Berlin.

5 Cela renvoie initialement à l'expression publique des religions en Allemagne et à la mission éducative impartie aux Églises chrétiennes dans la formation des élèves au sein même de l'école publique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. On pense bien sûr ici au cours de religion dans les écoles publiques.

À l'issue de sa période probatoire de stage en juillet 1998, Fereshta Ludin se voit finalement dans l'impossibilité d'intégrer la fonction publique. Les autorités scolaires du Bade-Wurtemberg invoquent en effet son « manque d'aptitude à enseigner »⁽⁶⁾, dans la mesure où le port du foulard est « une atteinte au principe de neutralité auquel est tenu tout représentant de l'État ». Il est de plus interprété comme un signe de « différenciation culturelle »⁽⁷⁾ (*kulturelle Abgrenzung*) et comme un symbole politique susceptible d'influencer les élèves. La ministre de l'Éducation du Bade-Wurtemberg, Annette Schavan (CDU), reprend des arguments similaires. Elle fait valoir que le foulard est en contradiction avec le principe de neutralité de l'État – que tout fonctionnaire est censé incarner – et qu'il constitue une atteinte au principe de « liberté négative »⁽⁸⁾ selon lequel les élèves doivent être protégés de toute influence religieuse. Elle rappelle également que le port du foulard n'est nullement une obligation pour les femmes musulmanes.

C'est au nom de la liberté religieuse que l'enseignante, qui s'estime lésée dans ses droits fondamentaux, porte alors plainte auprès du tribunal administratif de Stuttgart, en s'appuyant notamment sur les articles 1, 2, 3, 4 (§ 1 et § 2) de la Loi fondamentale relatifs aux libertés et droits fondamentaux, ainsi que sur l'article 33 relatif à la non-discrimination dans la fonction publique pour des motifs religieux⁽⁹⁾. Elle décide ainsi de mobiliser les ressources juridiques à sa disposition pour obtenir, au même titre que les croyants d'autres religions⁽¹⁰⁾, la reconnaissance de son droit à exprimer son identité religieuse.

Sa demande est rejetée en octobre 2000 au motif que le port du foulard islamique est une violation du principe de « neutralité religieuse ou idéologique » qu'un agent de l'État est censé respecter et représenter. Dans le même temps, les juges insistent sur le respect des valeurs chrétiennes inscrites dans la constitution du Bade-Wurtemberg. On voit ainsi s'exprimer la tension entre les principes de liberté religieuse, de neutralité confessionnelle et l'héritage confessionnel dont est porteur le Bade-Wurtemberg. La Cour administrative d'appel (*baden-württembergischer Verwaltungsgerichtshof*) rejette également la plainte de l'enseignante en 2001⁽¹¹⁾ et pour finir, la Cour

6 Réponse des autorités scolaires de Stuttgart (10 juillet 1998): « Il lui manque l'aptitude à enseigner nécessaire à la fonction en raison de son intention déclarée de porter un foulard à l'école et en classe » (trad. de l'auteur).

7 Communiqué de presse d'Annette Schavan, 13 juillet 1998.

8 Le droit allemand distingue deux dimensions de la liberté religieuse: la liberté positive de pratiquer sa religion, mais également la liberté négative de n'être contraint à aucune forme de pratique ou de n'être limité dans aucune de ses libertés par la pratique religieuse d'autrui.

9 Art. 33 § 3 de la Loi fondamentale allemande: « La jouissance des droits civils et civiques, l'admission aux fonctions publiques ainsi que les droits acquis dans la fonction publique sont indépendants de la croyance religieuse. Personne ne doit subir de préjudice en raison de son adhésion ou de sa non-adhésion à une croyance religieuse et philosophique. »

10 Voir Matthias KOENIG, « Gerichte als Arenen religiöser Anerkennungskämpfe », in: Astrid REUTER, Hans G. KIPPENBERG (Hg.), *Religionskonflikte im Verfassungsstaat*, Göttingen, 2010, p. 158: « individuelle Gleichstellungsforderungen liegen den Kopftuchkontroversen zugrunde ».

11 Jugement de la Cour administrative d'appel (baden-württembergischer VGH Mannheim 26.06.2001): « Die dem Staat vom Grundgesetz auferlegte Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität sei keine distanzierende, abweisende im Sinne der laizistischen Nichtidentifikation mit Religionen und Weltanschauungen, sondern eine respektierende, "vorsorgende" Neutralität, die den Staat verpflichtet, dem Einzelnen wie auch den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften einen Betätigungsraum zu sichern. »

administrative fédérale de Leipzig confirme à son tour, le 4 juillet 2002, l'interdiction du port du foulard par l'enseignante en vertu du principe de neutralité de la fonction publique⁽¹²⁾. Après le rejet de sa plainte par les différentes juridictions administratives du Bade-Wurtemberg, Fereshta Ludin se tourne alors vers la Cour constitutionnelle, la juridiction suprême allemande, qui rend son jugement le 24 septembre 2003.

D'après l'arrêt des juges de Karlsruhe, le port du foulard tombe sous la protection de la liberté religieuse individuelle inscrite dans la Loi fondamentale. Ils reconnaissent le droit de l'enseignante musulmane à porter un foulard au sein de l'institution scolaire, dans la mesure où la législation du *Land* concerné ne l'interdit pas expressément⁽¹³⁾. Ils réfutent ainsi l'argument du « manque d'aptitude à enseigner » de Fereshta Ludin en raison du port de son foulard, faisant valoir qu'il est impossible de refuser à quiconque l'accès à un emploi dans la fonction publique du fait de son appartenance confessionnelle: « L'accès à des emplois publics doit s'effectuer indépendamment de toute croyance religieuse »⁽¹⁴⁾. On peut y voir une tendance de la Cour constitutionnelle à faire évoluer les dispositifs institutionnels en vue de mieux prendre en compte les droits de l'individu. Tout en défendant la liberté de manifester publiquement son appartenance religieuse, les juges constitutionnels laissent la porte ouverte à une prohibition du port du foulard par les législateurs des *Länder*, compétents en matière religieuse et scolaire, et renvoient en fait la question au champ politique. Ils insistent également sur la nécessité de concilier la liberté religieuse avec les principes de neutralité de l'État et d'égalité de traitement entre les différentes religions et convictions⁽¹⁵⁾. La décision de la Cour constitutionnelle annule ainsi le jugement de la Cour administrative fédérale du 4 juillet 2002⁽¹⁶⁾.

La réunion des ministres de l'Éducation des différents *Länder* (KMK) qui se tient le 7 octobre 2003 ne permet pas de parvenir à une position commune. Alors que certains veulent légiférer contre le port du foulard, d'autres se prononcent contre l'interdiction générale des signes religieux dans la fonction publique, tandis que d'autres encore ne veulent pas légiférer du tout. Loin de pacifier ou de clore le débat, le jugement de la Cour de Karlsruhe va connaître des prolongements législatifs divers et variés dans les différents *Länder*, parfois même totalement opposés, conduisant à une polarisation des débats. La question du foulard se trouve dès lors renvoyée vers les acteurs politiques et les débats sur le foulard vont se déployer dans les parlements des *Länder*.

Le dessaisissement des juges au profit des instances législatives des *Länder* conduit, entre 2004 et 2006, huit d'entre eux (le Bade-Wurtemberg, la Sarre, la Basse-Saxe, la Hesse, la Bavière, la Rhénanie du Nord-Westphalie, Berlin et Brême) à promulguer des

12 BVerwG 4.07.2002, BVerwGE 116, 359.

13 Voir http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20030924_2bvr143602.html: « Ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, findet im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. »

14 *Ibid.*: « Die Zulassung zu öffentlichen Ämtern habe unabhängig von einem religiösen Bekenntnis zu erfolgen (Art. 33 Abs. 3 Satz 1 GG), ohne dass dem Bewerber insoweit Nachteile erwachsen dürften (Art. 33 Abs. 3 Satz 2 GG). Das Tragen eines Kopftuchs sei danach kein Eignungsmangel. »

15 *Ibid.*: « Der Staat hat auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten. »

16 Voir *supra* p. 473.

lois spécifiques relatives à l'interdiction de signes religieux ou idéologiques pour les représentants de l'État dans les écoles publiques ou dans la fonction publique, avec des inflexions parfois très différentes.

La loi de neutralité berlinoise de janvier 2005

Neutralité de l'État et égalité de traitement entre les religions

La loi adoptée par les parlementaires berlinois le 27 janvier 2005 – modifiant l'article 29 de la Constitution du *Land* de Berlin – dans le prolongement du jugement de la Cour constitutionnelle de septembre 2003 limite clairement la liberté d'expression religieuse au sein de la fonction publique. Elle interdit en effet le port de symboles religieux ou idéologiques visibles (à l'exception des petits bijoux très discrets) ou de vêtements témoignant d'une appartenance ostensible à une communauté religieuse ou idéologique⁽¹⁷⁾. Sont concernés par cette interdiction au sein de l'institution scolaire les enseignants et les salariés ayant une mission pédagogique dans les écoles publiques, exceptés les professeurs de religion ou d'éthique (*Weltanschauungsunterricht*). Il est à noter que la législation berlinoise va très loin, dans la mesure où la prohibition du port de signes religieux n'est pas limitée à l'institution scolaire, mais étendue aux agents de la fonction publique travaillant dans le domaine de la justice ou de la police, contrairement à l'ensemble des textes de loi votés dans les autres *Länder*⁽¹⁸⁾.

La loi de neutralité berlinoise présente par ailleurs la singularité d'avoir privilégié le principe de l'égalité de traitement entre les religions, ne faisant ainsi aucune distinction entre foulard, crucifix ou autres symboles. À l'inverse des législations prohibitives adoptées dans les autres *Länder*, la neutralité, telle qu'elle est comprise dans la loi berlinoise, ne fait aucune exception pour les signes chrétiens ou juifs et supprime les privilèges impartis aux Églises chrétiennes au profit d'une égalité de traitement entre les religions. Ce principe ainsi que celui de neutralité sont considérés comme indissociables, en ce sens que l'État ne doit favoriser aucune confession, mais se tenir à égale distance vis-à-vis de chacune d'entre elles et simplement donner le cadre à l'intérieur duquel les confessions peuvent s'organiser. Paradoxalement, la loi berlinoise semble obéir à une logique de privatisation du religieux, alors même que cette privatisation, identifiée à la laïcité, est vue comme un repoussoir. On peut ainsi se demander quels sont les acteurs politiques qui ont joué un rôle déterminant dans ces orientations.

La singularité du contexte berlinois

Pour tenter de comprendre les spécificités de la loi berlinoise, sans doute convient-il de rappeler tout d'abord quelques éléments propres à la situation socio-religieuse de Berlin.

La société berlinoise, qui connaît depuis quelques décennies un phénomène de sécularisation et de pluralisation sans précédent, se distingue clairement des autres *Länder*. En 2011, on y dénombrait 9 % de catholiques, 19 % de protestants, 8 % de musulmans

17 Voir la loi berlinoise du 27 janvier 2005 : http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/neutral_gesetz.pdf?start&ts=1141920687&file=neutral_gesetz.pdf

18 Seule la loi de prohibition votée en Hesse étend également l'interdiction de porter des signes ou vêtements religieux à l'ensemble de la fonction publique.

et 63 % de sans confession ou autres confessions⁽¹⁹⁾. L'augmentation spectaculaire du nombre des sans confession au cours des dernières décennies, et notamment depuis la réunification, a mis en évidence le découplage de plus en plus frappant entre la société berlinoise et le christianisme. Il n'est donc pas étonnant que la loi berlinoise ait privilégié l'égalité de traitement des religions au détriment des privilèges dont bénéficiaient les Églises chrétiennes, comme le montrent bien les argumentaires des partis de la coalition de gouvernement berlinoise lors de l'élaboration de la loi⁽²⁰⁾.

Les interdictions contenues dans la loi de janvier 2005 semblent toutefois difficilement compréhensibles, si on ne les met en perspective avec la reconnaissance de la Fédération islamique berlinoise (IFB)⁽²¹⁾ au tournant du XXI^e siècle, et notamment avec la question particulièrement sensible de l'enseignement islamique à Berlin. Il est à noter que contrairement à ce qui se passe dans l'ensemble des *Länder*, le cours de religion est un enseignement facultatif à Berlin, dont la responsabilité relève du seul contrôle des autorités religieuses accréditées⁽²²⁾. La loi scolaire berlinoise prévoit en effet à titre dérogatoire – en vertu de la clause dite de Brême⁽²³⁾ – que l'enseignement religieux n'est pas soumis à l'article 7-3 de la Loi fondamentale, selon lequel la religion est une matière d'enseignement obligatoire à l'école, placée sous le contrôle de l'administration scolaire.

Il importe de rappeler que le refus des autorités scolaires berlinoises, au début des années 1980, d'autoriser l'IFB à dispenser des cours de religion islamique à l'école et leur choix de s'en remettre aux instances consulaires de Turquie pour l'organisation d'un tel enseignement à l'école avaient déclenché un très long conflit. En 1998, la Cour administrative d'appel (*Oberverwaltungsgericht*) de Berlin⁽²⁴⁾ a finalement accordé à l'IFB, au terme d'une bataille judiciaire qui a duré près de vingt ans⁽²⁵⁾, le droit de dispenser un enseignement religieux à l'école, faisant valoir dans son jugement que le plaignant (IFB) remplit tous les critères d'une « communauté religieuse ». Dès lors, l'IFB a pu prendre en charge l'enseignement religieux islamique dans plusieurs écoles publiques berlinoises. Ce jugement suscita un tollé de protestations de la part des organisations musulmanes non représentées au sein de cette fédération⁽²⁶⁾, parce qu'elles contestaient la représentativité de l'IFB. Il provoqua aussi de vives inquiétudes de la part des services

19 <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/201622/umfrage/religionszugehoerigkeit-der-deutschen-nach-bundeslaendern/>

20 Voir *infra* p. 478.

21 La Fédération islamique de Berlin regroupe plusieurs organisations islamiques. Sur la question, voir Nikola TETZE, « Institutionnalisation de l'islam et intégration nationale en Allemagne », in : A. CAPELLE-POGACEAN, P. MICHEL, E. PACE (dir.), *Religion(s) et identités en Europe*, Paris, Presses de Sciences po, 2008.

22 Voir l'article 13 de la Loi scolaire berlinoise.

23 La clause dite de Brême est inscrite à l'article 141 de la Loi fondamentale.

24 Le jugement de la Cour administrative d'appel de Berlin a été confirmé par la Cour administrative fédérale en février 2000.

25 Voir Claire de GALEMBERT, « Musulmans de Berlin, musulmans d'Allemagne : au seuil du droit de cité », in : A. GOTMAN (dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs « étrangers »*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2004.

26 Des associations sunnites berlinoises ou encore une association alévie (*Kulturzentrum Anatolischer Aleviten*) ont tout particulièrement protesté contre cette décision.

de renseignements allemands et du Sénat berlinois⁽²⁷⁾ au vu des liens attestés entre l'IFB et *Milli Görüs*⁽²⁸⁾, un groupe turc qualifié d'organisation nationaliste radicale par le Bureau fédéral pour la protection de la Constitution. En 2001, une nouvelle décision de justice a confirmé le droit de la Fédération islamique de Berlin (IFB) à dispenser des cours de religion islamique, placés sous sa seule responsabilité et financés par des fonds publics, consacrant ainsi la tentative victorieuse d'une association islamique d'assurer l'enseignement religieux.

Les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates berlinois, qui formaient à l'époque un gouvernement de coalition, exprimèrent alors leur intention de contourner cette décision en mettant un terme à l'exception berlinoise en matière d'enseignement religieux. Leur objectif était de remplacer le cours de religion facultatif inscrit dans la loi scolaire par un enseignement obligatoire placé sous le contrôle des autorités scolaires, afin de ne pas en laisser la responsabilité aux communautés religieuses, mais ils ont dû finalement s'incliner devant la décision des juges. L'IFB dispense ainsi depuis la rentrée scolaire 2001, dans une trentaine d'écoles berlinoises, des cours de religion placés sous son seul contrôle, dérogeant au principe inscrit dans la Loi fondamentale selon lequel l'enseignement religieux est placé sous le contrôle de l'État. Cet enseignement islamique est toujours contesté par certaines formations politiques berlinoises qui craignent des influences politiques radicales, peu conformes à la Loi fondamentale allemande.

C'est donc dans ce contexte de défiance des autorités politiques vis-à-vis de la Fédération islamique berlinoise (IFB), interlocuteur musulman officiel des pouvoirs publics berlinois, que se sont inscrits les débats parlementaires berlinois sur le port des signes religieux.

Les registres d'argumentation des acteurs politiques

La législation adoptée en janvier 2005 n'a pas fait l'objet d'un consensus de tous les partis politiques représentés au parlement régional de Berlin. Au cours des débats parlementaires, une ligne de partage oppose d'un côté, ceux qui souhaitent prohiber le port de tous les signes religieux sans exception, c'est-à-dire les sociaux-démocrates (SPD) et les néo-communistes (PDS), et de l'autre, les tenants d'une interdiction exclusive du foulard islamique, à savoir les chrétiens-démocrates et les libéraux, soutenus par les responsables des Églises catholique et protestante. Les Verts, quant à eux, généralement profondément hostiles à toute interdiction du foulard au nom de l'intégration des femmes musulmanes, manifestent en l'occurrence principalement leur opposition à un texte de loi qu'ils estiment trop flou.

Le fait qu'un gouvernement de coalition rouge-rouge (SPD-PDS) était au pouvoir au moment de l'élaboration de la loi n'est bien sûr pas étranger à l'accent mis sur le traitement égalitaire des religions⁽²⁹⁾, un principe largement ignoré dans l'ensemble des

27 À l'époque, le Sénat berlinois était formé d'une coalition de chrétiens-démocrates et de sociaux-démocrates.

28 *Milli Görüs* fait l'objet d'une attention particulière des services de renseignements allemands du fait de ses propos antisémites et de ses orientations nationalistes radicales.

29 Ce principe a également été mis en avant par les juges de Karlsruhe dans l'arrêt du 24 septembre 2003. Le juriste catholique Böckenförde a également défendu le point de vue selon lequel une interdiction générale des signes ou symboles religieux devait s'appliquer à toutes les religions, plaidant pour une « neutralité ouverte et bienveillante de l'État ».

autres *Länder* qui ont légiféré⁽³⁰⁾. L'argumentation principale des sociaux-démocrates et de la gauche radicale (PDS), visant à justifier l'interdiction du port de signes religieux ou idéologiques par les agents de la fonction publique, repose sur les paradigmes de neutralité et d'égalité de traitement des différentes religions. Ils s'efforcent de placer le débat sur le terrain de la conformité aux droits fondamentaux, en faisant explicitement référence à la recommandation des juges de Karlsruhe et à la nécessité de « se conformer aux directives anti-discriminatoires de l'Union européenne »⁽³¹⁾. Pour le SPD et le PDS, la régulation de l'expression religieuse dans la fonction publique va de pair avec la lutte contre toute forme de discrimination.

Il importe de souligner l'influence des députés néo-communistes sur la loi de neutralité berlinoise, notamment à travers leur volonté d'exclure les signes religieux de l'espace public institutionnel. Pour ces derniers, le port du foulard est, d'une part, une atteinte à la neutralité de l'État. La prise en compte de la diversité passe à leurs yeux par la neutralisation de la visibilité religieuse. Refusant toute hiérarchie entre les confessions, les parlementaires du SPD et du PDS ont fait pression, au nom de l'égalité de traitement entre les religions, pour qu'il n'y ait pas d'exception pour les signes chrétiens et juifs. Ils rejettent en effet toute interdiction qui se limiterait au port du foulard, afin d'éviter toute stigmatisation ou discrimination des musulmans. D'autre part, un des arguments politiques que défendent les députés SPD et PDS est celui de l'intégration: le port du foulard est perçu comme un obstacle à l'intégration des musulmans, d'où son interdiction afin d'éviter le risque de sociétés parallèles⁽³²⁾. Les députés sociaux-démocrates considèrent, quant à eux, l'interdiction du foulard comme un rempart contre des influences islamiques radicales⁽³³⁾.

Ce qui est nouveau, c'est que la conception de la neutralité, telle que l'entendent les députés du SPD et du PDS, est une neutralité stricte de l'État, qui ne s'identifie à aucune confession, n'en privilégie aucune et qui a pour corollaire une approche restrictive de la liberté religieuse. Elle se traduit par une normativité d'interdiction, à savoir par l'absence de tout signe religieux pour les agents de la fonction publique, remettant ainsi en cause le statut privilégié réservé aux Églises chrétiennes dans l'espace public. C'est au nom de la défense de la liberté religieuse « négative »⁽³⁴⁾ qu'ils plaident pour l'interdiction généralisée du port des signes religieux. Cette conception nouvelle de la neutralité de l'État, qui n'est pas sans présenter quelques affinités avec la laïcité de l'État en France, va à l'encontre de celle, longtemps communément admise en Allemagne, et défendue encore aujourd'hui par les Églises chrétiennes et un certain nombre de formations politiques⁽³⁵⁾, qui inclut les références chrétiennes.

30 Les autres *Länder* qui ont légiféré étaient gouvernés à l'époque par des gouvernements CDU ou à majorité CDU.

31 Cf. propos de Marion Seelig, députée PDS, lors du débat parlementaire du 20 janvier 2005: [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/\\$File/p15-062-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/$File/p15-062-wp.pdf)

32 Voir M. KOENIG, « Gerichte als Arenen religiöser Anerkennungskämpfe » (note 10), p. 156.

33 Propos du député SPD Felgentreu: « Die Stadt Berlin, in der so viele Muslime leben, muss insbesondere diejenigen vor autoritärer Einflussnahme schützen, die im Fokus islamitischer Bestrebungen stehen », [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/\\$File/p15-062-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/$File/p15-062-wp.pdf), p. 5196.

34 Voir *supra* note 8.

35 C'est le cas des chrétiens-démocrates, mais aussi des libéraux et parfois des sociaux-démocrates dans d'autres *Länder*.

Le SPD berlinois, revendiquant son rattachement à la tradition de tolérance des Lumières⁽³⁶⁾, rejette ainsi toutes les propositions visant à s'aligner sur la loi votée dans le Bade-Wurtemberg, qui interdit le port des signes religieux à l'exception des signes chrétiens et juifs.

À l'inverse du SPD et du PDS, les chrétiens-démocrates (CDU) se déclarent profondément hostiles au principe d'égalité entre les religions et à l'idée que le port d'une croix ou d'une kippa puisse être interdit à des agents de la fonction publique et sont favorables à une interdiction exclusive du foulard. S'inscrivant dans une logique culturaliste, ils estiment que l'État ne peut faire abstraction de ses racines culturelles chrétiennes, comme en témoignent les propos du député chrétien-démocrate berlinois Henkel :

« Dans une Allemagne marquée par le christianisme, il ne saurait y avoir d'obligation découlant de la Constitution à traiter de manière égale toutes les religions. De notre point de vue, il est licite de privilégier les valeurs culturelles chrétiennes »⁽³⁷⁾.

Ce dernier s'appuie sur le jugement de la Cour constitutionnelle qui évoquait la possibilité pour les parlementaires de prendre en compte « les traditions scolaires, la composition confessionnelle de la population et son enracinement religieux plus ou moins fort »⁽³⁸⁾. La culture et la tradition sont ainsi des variables mobilisées par les chrétiens-démocrates pour justifier la différence de traitement entre signes chrétiens ou juifs et signes musulmans. Pour eux, le port de « signes chrétiens ou occidentaux⁽³⁹⁾ » est conforme à la mission éducative de l'école. Le point central de l'argumentation développée par les chrétiens-démocrates repose sur la distinction entre symbole religieux et symbole politique. De manière générale, ils refusent de voir dans le foulard un simple symbole religieux, sous peine d'être accusés de porter atteinte au principe de liberté religieuse inscrit dans la Loi fondamentale, et l'interprètent essentiellement comme un signe politique, faisant porter leurs critiques sur le statut de la femme dans l'islam : le foulard est ainsi vu comme un « signe de l'oppression de la femme », « un signe d'inégalité entre hommes et femmes », incompatible avec les valeurs de la Loi fondamentale.

Ils le rejettent également, au nom de la tradition chrétienne, comme un signe de différenciation culturelle et comme l'expression visible et illégitime d'une affiliation à l'islam⁽⁴⁰⁾. Ils revendiquent clairement la distinction entre symboles chrétiens ou juifs, reconnus comme légitimes, et symboles islamiques compris comme des symboles politico-religieux illégitimes. Si les chrétiens-démocrates refusent de reconnaître ou de promouvoir des identités religieuses autres que chrétienne ou juive, la différenciation entre signe religieux et signe politique ou culturel est centrale dans leur

36 Propos du député Felgentreu (SPD) : « Wir knüpfen an die Tradition von Aufklärung und Toleranz an. Wo jeder nach seiner Façon selig werden darf, hat der Staat sich in Zurückhaltung zu üben », [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/\\$File/p15-062-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/$File/p15-062-wp.pdf), p. 5197.

37 Voir les propos du député Henkel (CDU) : [http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/\\$File/p15-062-wp.pdf](http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vFiles/D12-00056/$File/p15-062-wp.pdf), p. 5198.

38 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030924_2bvr143602.html

39 Il est à noter que l'expression « signes occidentaux » est souvent utilisée par les chrétiens-démocrates pour désigner les signes juifs.

40 Propos du député Henkel (CDU), p. 5198, *ibid.* : « Die CDU ist der Auffassung, dass das Tragen eines Kopftuchs nicht mit dem Tragen eines Kreuzes am Revers oder eines Davidsterns an einer Kette gleichgesetzt werden darf. »

argumentation, afin de ne pas être soupçonnés de favoriser un traitement discriminatoire des musulmans.

Les arguments mis en avant par la CDU sont rejetés par le SPD et le PDS qui réclament une prise en compte de la réalité sociologique berlinoise⁽⁴¹⁾.

Aux yeux des chrétiens-démocrates et des Églises chrétiennes, qui refusent de voir que l'équilibre des forces religieuses au sein de la société berlinoise ne correspond guère à la situation dans la plupart des anciens *Länder*, le projet de loi signifie une limitation inquiétante de la place du christianisme dans l'espace public. Ils craignent ainsi que, sous prétexte de garantir une égalité de traitement entre différentes religions, il ne mette en péril l'expression d'un consensus social autour du rôle fondateur des valeurs chrétiennes. Ils reprochent à la coalition gouvernementale berlinoise son anticléricalisme et revendiquent une compréhension de l'État marquée par la référence chrétienne, afin d'éviter toute discussion sur la remise en question des droits et prérogatives des Églises chrétiennes. La question du port du foulard s'articule ainsi avec la conception du rôle des Églises dans l'espace public allemand. La neutralité revendiquée par les députés CDU, qui inclut les signes chrétiens, et leurs tentatives d'assigner au foulard un sens politique ou culturel ne sont-elles pas un alibi pour refuser à l'islam toute visibilité dans la sphère publique ?

Si les libéraux (FDP) défendent généralement des positions qui varient en fonction de leur appartenance à une coalition gouvernementale ou à l'opposition, ils partagent globalement à Berlin le point de vue de la CDU, mais font valoir tout comme les Verts que le texte de loi défendu par les députés du SPD et du PDS est très ambigu en raison des dérogations possibles pour le port de bijoux discrets. Ils mettent ainsi en garde contre le renvoi de futures affaires devant les juges, alors même qu'ils entendent réaffirmer le rôle des responsables politiques en la matière.

Dans une interview accordée à la radio berlinoise RBB, le 31 janvier 2004, le président de l'Église protestante d'Allemagne (EKD), l'évêque de Berlin-Brandenburg Wolfgang Huber, avait également pris position contre le port du foulard par les enseignantes et déclaré : « Qui prend fait et cause pour la liberté religieuse n'a pas à approuver le port du foulard par une enseignante musulmane. » Il se démarquait ainsi clairement du président de la République Johannes Rau qui avait plaidé pour une égalité de traitement entre les religions et laissé entendre qu'une interdiction du foulard devait impliquer l'interdiction de tous les signes religieux sans exception⁽⁴²⁾.

Globalement, on peut dire que deux visions contrastées de la régulation du pluralisme et de la neutralité religieuse se sont opposées à travers les débats berlinois : l'une, défendue principalement par les chrétiens-démocrates et les Églises, qui souhaitent accorder aux composantes religieuses de la société berlinoise un statut proportionnel à leur degré de représentativité historique et démographique, et l'autre, défendue par les sociaux-démocrates et la gauche radicale, soucieux avant tout d'un traitement égalitaire des différentes religions et des acteurs concernés et favorables à une neutralité stricte de l'État.

41 *Ibid.*, p. 5199. La députée PDS Seelig fait valoir que 68 % des Berlinoises sont athées.

42 L'archevêque de Hambourg, Mgr Werner Thissen, avait estimé pour sa part « incompréhensible que le président Rau traite de la même façon la question du foulard islamique et les signes de la foi chrétienne » (*Hamburger Abendblatt*).

Conclusion

Si la référence au christianisme détermine encore aujourd'hui dans de nombreux *Länder* les modalités de présence et d'insertion de l'ensemble des religions dans la vie publique, la législation berlinoise, quant à elle, tourne clairement le dos à la logique culturaliste défendue par les Églises chrétiennes et les chrétiens-démocrates du fait de son refus de privilégier la référence au christianisme et d'accorder un statut dérogatoire aux symboles chrétiens ou juifs. La prise en compte des principes de neutralité et d'égalité de traitement entre différentes religions a conduit les députés sociaux-démocrates et néo-communistes à privilégier l'exclusion des signes religieux de l'espace public institutionnel. Le *Land* de Berlin a mis ainsi l'accent sur le caractère séculier de l'État compris comme absence de toute référence religieuse dans l'espace public. On peut y voir une rupture dans la mesure où une nouvelle conception de la neutralité s'exprime ici : l'État renonce à s'identifier à une religion déterminée, notamment au christianisme, et décide d'afficher sa stricte neutralité en matière de religion ou de conception du monde. La loi de neutralité berlinoise, qui marque la prééminence de la neutralité de l'État sur la liberté religieuse individuelle, peut être interprétée comme une étape déterminante vers une sécularité qui n'est pas sans rappeler la laïcité française, sachant toutefois que l'objectif principal des législateurs berlinois est de garantir le traitement égalitaire de toutes les confessions. Le texte de loi berlinois semble ainsi en contradiction avec la tradition allemande, selon laquelle l'expression des croyances religieuses a toute sa place dans la sphère publique institutionnelle. Il est révélateur des défis auxquels doivent faire face les pouvoirs publics dans un contexte de diversification des croyances religieuses et des convictions. Mais il apparaît clairement que c'est aussi la question de la visibilité de l'islam qui est ici posée. En faisant disparaître les manifestations trop visibles des signes religieux, et au vu de son périmètre normatif, la loi de neutralité peut être perçue comme une loi d'interdiction tournée principalement contre l'islam. Elle traduit également le souci de régulation plus forte du pluralisme religieux par l'État berlinois, avec en toile de fond les débats particulièrement vifs sur l'islam à l'école.

Si les débats sur les signes religieux dans les écoles publiques ont mis en lumière la perte de légitimité des références chrétiennes pour la majorité des députés berlinois du fait du poids croissant des sans religion et de la diversité religieuse, on ne saurait ignorer l'influence déterminante de la couleur politique du gouvernement berlinois sur la législation de janvier 2005. La loi de neutralité apparaît avant tout comme un révélateur de la situation spécifique berlinoise, mais il serait sans doute hasardeux d'imaginer que les mutations évoquées préfigurent des évolutions à venir sur l'ensemble du territoire allemand ou que le processus de laïcisation est irrémédiablement en marche en Allemagne. En ce sens, on ne saurait y voir une mise à l'épreuve du modèle national de régulation du religieux.

Zusammenfassung

Seit einigen Jahrzehnten sieht sich Deutschland mit Forderungen islamischer Gemeinschaften nach öffentlicher Anerkennung konfrontiert. Ende der 1990er Jahre entstand die sogenannte „Kopftuchaffäre“ in Baden-Württemberg. Im September 2003 bestimmte ein Bundesverfassungsgerichtsurteil, dass „ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage“ hatte. Zahlreiche Bundesländer erließen daraufhin eigene Kopftuchgesetze. Im Januar 2005 wurde in Berlin ein Neutralitätsgesetz verabschiedet, das das Tragen religiöser oder weltanschaulicher Symbole und Kleidung im öffentlichen Dienst verbietet. Wie konnte aber das Tragen aller religiösen Zeichen und Symbole verboten und der Laizismus zugleich als Feindbild betrachtet werden? Wie war eine solche Einschränkung der Religionsfreiheit in einem Land möglich, wo freie Ausübung der Religion auch im öffentlichen Raum zulässig ist? Steht das Berliner Gesetz nicht im Widerspruch zum Modell des Staat-Kirche-Verhältnisses in Deutschland? Ziel dieses Beitrags ist es, die Rolle und die Argumente der verschiedenen Akteure für die Regulierung des Verhältnisses von Politik und Religion in Berlin zu analysieren.

Abstract

In the last few decades, German society has become pluralistic and multireligious. Since the early 1980s, the political actors have been facing claims from Islamic groups or individuals seeking legitimacy or public recognition. One of the most important debates was about teachers wearing an Islamic headscarf at school. In September 2003 the Constitutional court ruled that Baden-Württemberg was wrong to ban a Muslim teacher from teaching, because the ban “has no sufficient legal basis in Baden-Württemberg’s law”. The ruling declared that individual states are free to ban or approve Muslim headscarves or other religious symbols in state schools. Then, in January 2005 the federal state of Berlin passed a neutrality law excluding the display of all religious symbols from schools and other public services. The aim of this paper is to give a clearer insight into the working of the different levels of religious regulation in Berlin and to determine whether the neutrality law is in contradiction to the conception of freedom of religion or to the historically constituted church-state relations in Germany.