

Repères sur le principe de Laïcité appliqué aux collectivités territoriales

Par Maître Jean-Pierre Tramutolo, avocat honoraire et ancien bâtonnier, membre du collège "Référént déontologue".

« 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. » (Art. 1^{er} de la Constitution).

La laïcité est donc un principe constitutionnel. Mais comment cerner précisément son sens, son contenu, son étendue ?

Dès l'abord, une constatation s'impose : La laïcité n'est pas une religion d'État. Elle en est même tout le contraire. Elle est l'affirmation proclamée du droit de chacun à la différence, au respect de ses convictions, de sa liberté de penser, de croire, de célébrer. Selon le Conseil d'État, la liberté de culte est une liberté fondamentale. Pour autant, le principe de laïcité, dans la sphère publique, impose un certain nombre de contraintes et de restriction, justifiées par le nécessaire respect d'autrui et les contraintes d'ordre public.

La laïcité a pour corollaire l'obligation de neutralité. Cette obligation s'impose aux fonctionnaires et aux élus. Elle est également la règle à observer dans les installations et bâtiments publics ainsi que dans les différents services que les collectivités mettent à la disposition du public.

Dans la fonction publique territoriale

Le fonctionnaire est un citoyen. Sa liberté d'opinion et de conscience doit être respectée. Il peut, dans sa vie privée, et sans que quiconque puisse lui en tenir rigueur, faire état de ses convictions, morales, philosophiques ou religieuses, lesquelles ne devront à aucun moment être prises en considération, que ce soit lors du recrutement ou à l'occasion de l'évolution de carrière.

Par contre, dans ses fonctions (quelles qu'elles soient), et parce qu'il est agent public, l'obligation de neutralité lui interdit l'affichage de ses convictions, dans son propre comportement et dans l'approche des usagers.

Ainsi, en service, sont prohibés le port ostentatoire de tout signe religieux, de signes vestimentaires caractéristiques ou la présence de symboles dans les bureaux ou guichets. De même, le prosélytisme, la distribution de tout document de cette nature sont sanctionnables. Cette interdiction s'applique d'ailleurs aussi bien aux convictions religieuses que politiques ou syndicales.

Le respect de la liberté de conscience entraîne la possibilité, affirmée par la jurisprudence, pour le supérieur hiérarchique, d'accorder des autorisations d'absence à l'occasion de fêtes religieuses non fériées, au cas par cas, et dans la mesure où les nécessités de service n'y font pas obstacle. Le juge administratif annule un refus d'autorisation fondé sur le seul principe de laïcité.

A l'égard des usagers du service public, le même principe de neutralité impose à l'agent de leur assurer un traitement égal, sans distinction de leurs convictions ou croyances, affichées ou supposées.

A noter que les usagers ne sont pas eux-mêmes tenus à l'obligation de neutralité vestimentaire ou comportementale, hormis les considérations d'ordre public et les règles spécifiques de la loi du 11 octobre 2010 qui prohibent la dissimulation du visage, totale ou partielle ne permettant pas une identification. Par contre, l'exigence fondée sur des pratiques religieuses d'être reçu par un fonctionnaire du même sexe serait totalement irrecevable.

Les élus

L'élu n'est pas un fonctionnaire. Il n'est pas soumis aux mêmes interdictions que celui-ci. Il lui est cependant recommandé lors d'interventions officielles, de faire preuve de retenue et de ne pas afficher ouvertement une adhésion à un culte, tout en observant les marques de respect qui s'imposent, et en prenant garde à réserver la même considération à toutes les sensibilités.

La jurisprudence, tant de la Cour de Cassation que du Conseil d'État, sur des considérations tirées de l'absence de trouble à l'ordre public ou de l'Article 9 de la Convention européenne des droits de

l'homme, a affirmé par exemple le droit pour une conseillère municipale d'intervenir en séance bien que portant ostensiblement un signe symbolisant son appartenance à une religion, de même que la recevabilité de la présence sur une liste électorale d'une candidate voilée (mais identifiable...).

Installations et bâtiments publics

Depuis la loi de 1905, l'apposition nouvelle de signes ou emblèmes religieux est interdite sur les monuments ou emplacements publics, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture, des monuments funéraires, des musées ou expositions. Cependant, les installations ou monuments antérieurs à la loi ne sont pas soumis à cette interdiction, et leur entretien voire leur remplacement en cas de détérioration sont permis.

La jurisprudence est très fournie. Ainsi, ont été permises, par exemple, l'édification d'une statue représentant un cardinal bienfaiteur de la ville, ou celle d'un pape revêtu de ses vêtements sacerdotaux (à condition de ne pas y rajouter, indépendamment, un crucifix).

Il sera également tenu compte, notamment au moment des fêtes de fin d'année, des particularismes locaux, de l'ancienneté des traditions, du caractère culturel ou artistique de l'installation. Ainsi, Le Tribunal administratif de Lyon a validé, le 23 novembre 2018, l'installation d'une collection de crèches de Noël dans le hall d'entrée de l'hôtel de région Auvergne-Rhône-Alpes destinée à montrer la variété des savoir-faire des métiers d'art des artisans santonniers des différents départements de la région, ainsi que des ateliers à destination des enfants.

Il est important par ailleurs, de prendre en considération les pratiques antérieures, perpétuées, qui justifient leur pérennisation, à l'inverse de toute initiative nouvelle qui pourrait constituer un acte de prosélytisme ou de revendication religieuse ou ethnique si elle n'était pas justifiée par un caractère particulièrement culturel ou artistique.

On distinguera les bâtiments publics, où le

principe de neutralité interdit toute installation en dehors des particularismes visés plus haut, et l'espace public où « en raison du caractère festif lié aux fêtes de fin d'année » une crèche pourra par exemple être exposée.

Concernant les édifices voués au culte, les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses pour leur entretien et leur conservation comme il l'a été vu plus haut, quand elles en sont propriétaires, ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation ou de valorisation du patrimoine local. Il leur est en revanche interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte. Si toute libéralité demeure prohibée, un certain nombre de possibilités demeurent ouvertes, les critères prédominants demeurant l'intérêt public local, le principe de neutralité à l'égard des cultes, et le principe d'égalité.

Ainsi, ont été jugés légaux, par exemple : l'acquisition d'un orgue placé dans une église (concerts publics, enseignement musical), le financement de l'accessibilité d'une basilique (valorisation d'atouts culturels ou touristiques), l'utilisation d'un local pour l'exercice d'un culte (absence de gratuité et d'utilisation pérenne et exclusive), l'aménagement d'un équipement municipal pour l'exercice d'un abattage rituel (critère de salubrité publique et absence d'abattoir à proximité), la conclusion d'un bail emphytéotique pour édifier une mosquée.

Dans les cimetières, le respect des convictions ou croyances ne peut conduire à déroger à la loi nationale. Ainsi, quels que soient les préceptes religieux, aucune inhumation ne peut être autorisée avant le délai de 24 heures suivant le décès.

Par ailleurs, en application de la loi de 1881 sur la neutralité des cimetières, aucune séparation ne doit être pratiquée en fonction de considérations religieuses. Si les carrés confessionnels sont admis, aucune séparation physique ne doit exister.

Services publics

Le principe de laïcité s'applique dans l'ensemble des services publics. Ainsi, dans les piscines ou installations sportives collectives gérées par une collectivité, on relèvera par exemple l'impossibilité de faire droit à des demandes de non-mixité ou de dérogations aux règles vestimentaires appropriées.

Dans les services de la petite enfance, les règles générales vues plus haut doivent

être observées, notamment dans les crèches et établissements gérés par la collectivité. La jurisprudence établie pour les crèches privées sur les contraintes vestimentaires ne pouvant s'appliquer. Ainsi, l'exigence de l'absence de tout signe ou vêtement témoignant de l'appartenance de l'agent à une religion doit être respectée. Il peut cependant en aller différemment concernant l'agrément des assistantes maternelles, lesquelles ne sont pas fonctionnaires.

Un débat s'est instauré à propos des repas dans les cantines scolaires.

Le Conseil d'Etat avait jugé en 2002 que l'absence de repas de substitution ne méconnaissait pas la liberté religieuse et que s'agissant d'un service public facultatif, aucune obligation ne contraint la commune en matière de menus. Le 29 janvier 2010, une réponse ministérielle expliquait qu'aucune obligation de prévoir des plats de substitution en raison de pratiques d'ordre confessionnel ne saurait contraindre les collectivités.

Or, par deux arrêts rendus le 23 octobre 2018, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a annulé des délibérations et arrêtés municipaux décidant de ne plus proposer de menus de substitution dans les restaurants scolaires, aux motifs que « le principe de laïcité et de neutralité ne font pas obstacle à ce que, en l'absence de nécessité se rapportant à son organisation ou son fonctionnement, les usagers du service public facultatif de la restauration scolaire se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses ou philosophiques [...] En permettant un tel choix à ces usagers, les modalités de fonctionnement du service de la restauration scolaire ne méconnaissent ni les dispositions des articles 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 1er de la Constitution, ni celles des articles 1er et 2 de la loi du 9 décembre 1905, ni enfin les stipulations de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

En l'absence de décision à ce jour du Conseil d'Etat, on peut considérer que la tendance jurisprudentielle semble pour l'instant favorable au maintien du choix de repas lorsqu'il existait déjà, sans que cela ne signifie que le repas de substitution soit une obligation pour les collectivités en charge de la restauration scolaire.

Il est vrai que la suppression subite d'une pratique ancienne peut susciter des in-

terrogations sur sa motivation, surtout lorsqu'elle s'accompagne, comme dans l'une des espèces citées, d'une campagne de presse d'envergure. Rappelons que l'Observatoire de la laïcité préconise une « diversité de menus, avec ou sans viande, et que l'organisation des repas favorise le vivre ensemble ».

La présente analyse ne s'est pas voulue exhaustive. Il s'agissait de rappeler quelques éléments essentiels sur l'application du principe de laïcité dans les collectivités locales. Nous aurions encore pu évoquer bien des questions, telles que l'utilisation des cloches des églises dans l'espace public, mais les duels entre Don Camillo et Peppone, qui se déroulaient d'ailleurs sous d'autres cieux semblent désormais relever d'une époque révolue...

Référent déontologue et référent laïcité

Selon la circulaire : « Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du titre 1^{er} du statut général de la fonction publique.

Les collectivités peuvent avoir désigné un référent laïcité en interne.

Repères textuels

Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789 (DDHC)

Article 1^{er} de la Constitution

Loi du 9 décembre 1905 portant séparation des églises et de l'État

Loi du 11 octobre 2010 et circulaire n°2010-1192 du 11 octobre 2010 sur le port du voile

Guide de l'Observatoire de la laïcité du 18 décembre 2013

Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Circulaire du 15 mars 2017

Décret du 10 avril 2017 instaurant le référent déontologue

Portail de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/laicite-et-fonction-publique>