



L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ PAR LES COLLECTIVITÉS

Par Akif Ekinci, avocat au cabinet Seban & Associés

■ Quelles sont les principales composantes du principe de laïcité ?

Bien que le terme de laïcité ne ressorte pas explicitement du texte de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, une lecture combinée de ses articles 1^{er} et 2 permet d'en déterminer sa substance. Sur le plan juridique, ce principe comporte, d'une part, un volet libéral, qui implique que les collectivités publiques sont tenues de respecter la liberté de conscience des administrés et de leur assurer le libre exercice de leur culte. Il comporte, d'autre part, un volet contraignant, imposant aux personnes publiques une neutralité absolue vis-à-vis des cultes, afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi et le service public.

Cette interprétation a notamment été confirmée par le Conseil constitutionnel au visa de l'article 1^{er} de la Constitution et de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 (Cons. const., 21 fév. 2013, n° 2012-297 QPC).

■ Quelles sont les personnes morales soumises au principe de laïcité ?

S'il est acquis que l'ensemble des personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) sont soumises au principe de laïcité, l'émergence de « satellites locaux », à l'instar des associations parapubliques ou des sociétés publiques, interroge quant à leur assujettissement ou non à ce principe. La jurisprudence a considéré que les principes de laïcité et de neutralité étaient applicables aux employés des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public, à l'exemple des caisses primaires d'assurance maladie (Soc., 19 mars 2013, n° 12-11690). Dès lors, cette solution semble pouvoir également être transposable aux « satellites

locaux » investis d'une activité de service public. En l'absence d'une telle activité, la neutralité ne pourra être opposable aux employés que si un règlement intérieur le prévoit (art. L.1321-2-1 du Code du travail).

■ Les agents publics peuvent-ils revendiquer leur liberté religieuse ?

Les fonctionnaires comme les agents publics non titulaires sont tenus de respecter les principes de laïcité et de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions (art. 25 de la loi du 13 juil. 1983), afin de servir et de traiter de manière égale tous les usagers du service public. À ce titre, le juge administratif fait une application rigoureuse de ces principes en confirmant, par exemple, la sanction infligée à un agent d'animation diffusant la doctrine millénariste de la fin du monde à des enfants (CAA Versailles, 30 juin 2016, n° 15VE00140) ou encore, le rejet de la candidature d'un agent qui souhaitait pratiquer sa prière lors de ses pauses (CAA Lyon, 28 nov. 2017, n° 15LY02801). Il n'en demeure pas moins que des aménagements du temps de travail des agents peuvent être exceptionnellement envisageables notamment lors de fêtes religieuses, sous réserve qu'ils soient compatibles avec le bon fonctionnement du service public (CE, 16 fév. 2004, n° 264314).

■ Les collaborateurs occasionnels du service public sont-ils soumis au principe de neutralité ?

La notion de collaborateur occasionnel du service public est une création prétorienne visant à indemniser les administrés endommagés dans le cadre de leur concours ponctuel à une mission de service public (CE, 22 nov. 1946, n° 74725). S'agissant de la question de l'applicabilité de la neutra-

lité à leur égard, le Conseil d'État a écarté une telle possibilité en estimant que ces derniers ne constituaient pas « des agents du service public auxquels pourraient être imposées des obligations ou des sujétions statutaires » (Étude du Conseil d'État du 19 déc. 2013 pour le Défenseur des droits). Malgré cette position, l'idée d'une généralisation de la neutralité en milieu scolaire semble se répandre de surcroît, de sorte que le juge administratif a récemment estimé que l'intervention en classe de personnes externes était assimilable à une activité d'enseignement impliquant le respect de la neutralité par ces derniers (CAA Lyon, 23 juil. 2019, n° 17LY04351).

■ Le principe de neutralité est-il applicable aux élus locaux ?

Aucun texte n'impose une obligation de neutralité aux élus locaux, c'est en tout cas ce que semble confirmer la jurisprudence. En effet, le Conseil d'État a considéré qu'une candidate à une élection locale pouvait porter un voile sans que cela fasse obstacle au principe de neutralité, dès lors que cette manifestation vestimentaire n'influe pas sur le libre choix des électeurs (CE, 23 déc. 2010, n° 337899). Quant à la Cour de cassation, elle a estimé qu'aucune disposition législative ne permettait à un maire d'interdire aux élus de manifester publiquement leur appartenance religieuse dans le cadre d'une séance de conseil municipal, en l'absence de trouble à l'ordre public (Crim., 1^{er} sept. 2010, n° 10-80584). Cependant, les qualités d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil du maire et de ses adjoints devraient conduire à une opposabilité du principe de neutralité à ces derniers.

■ Les collectivités peuvent-elles ériger

des symboles « traditionnels » dans l'espace public ?

Si l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 prohibe explicitement tout signe ou emblème religieux sur les bâtiments ou les emplacements publics à l'exception des édifices cultuels, musées, cimetières ou monuments funéraires, la jurisprudence est venue préciser les contours de cette interdiction. En effet, à propos des crèches de Noël, il a été jugé que si une telle installation présente un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse, elle est légale (CE, 9 nov. 2016, n° 395223).

À l'inverse, l'érection d'une croix en surplomb d'une statue du pape Jean-Paul II située sur une place communale a été jugée incompatible avec le principe de neutralité (CE, 25 oct. 2017, n° 39699), sauf s'il est démontré que le terrain d'emprise était déjà affecté à l'exercice d'un culte avant la loi de 1905 (TA Grenoble, 3 oct. 2019, n° 1603908).

■ Les collectivités doivent-elles mettre à disposition de leurs administrés des lieux pour l'exercice de leur culte ?

Subtil exercice de conciliation entre les deux aspects du principe de laïcité, la stricte neutralité des collectivités n'efface pas pour autant leur responsabilité de garantir à leurs administrés la possibilité d'exercer librement leurs cultes. À ce titre, le Conseil d'État a estimé qu'une commune

ne pouvait rejeter une demande de mise à disposition exceptionnelle d'un local pour l'exercice d'un culte, sauf à ce que le refus soit fondé sur une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés publiques (CE, 23 sept. 2015, n° 393639). En dehors de cette hypothèse, les collectivités peuvent, conformément à l'article L.1311-2 du CGCT, donner à bail leur dépendance immobilière à une association cultuelle (exclusivement) en vue de l'édification d'un lieu de culte ouvert au public (CE, 10 fév. 2017, n° 395433).

■ Les collectivités sont-elles tenues de proposer des menus de substitution dans les cantines scolaires ?

Le service de restauration est un service public administratif à caractère facultatif relevant de la compétence des collectivités locales (CE, 24 juin 2019, n° 409659). Le caractère facultatif de ce service confère une marge de manœuvre aux collectivités gestionnaires, dans son organisation et fonctionnement. Ainsi, la jurisprudence a précisé que seuls des motifs liés aux nécessités de service peuvent justifier une modification des modalités d'organisation ou de fonctionnement du service de restauration scolaire ; et que les principes de laïcité et de neutralité ne font pas obstacle à ce que les collectivités proposent des menus alternatifs équilibrés aux élèves concernés par des proscriptions alimentaires (CAA Lyon, 23 oct. 2018, n° 17LY03323). ●

Une appréciation au cas par cas

Si l'essence du principe de laïcité semble être mieux cernée par les collectivités territoriales, les récentes illustrations jurisprudentielles démontrent que le traitement du fait religieux au quotidien nécessite une appréciation des situations au cas par cas. Ainsi, les acteurs locaux devront davantage continuer à appréhender la laïcité sous l'angle d'un équilibre entre liberté et responsabilité locale.