

ATTACHE TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2012

EPREUVE DE NOTE

SPECIALITE : ADMINISTRATION GENERALE

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ☞ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ☞ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ☞ Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 33 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2012

spécialité ADMINISTRATION GENERALE

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité administration générale, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

Sujet :

Attaché territorial, vous êtes en poste à la commune de X. (située dans le sud-ouest de la France), qui compte 7.500 habitants et une centaine d'agents.

Suite à de nombreuses demandes d'élus du conseil municipal mais aussi du personnel, le Maire vous demande de rédiger à son attention, à l'aide des seuls éléments du dossier ci-joint, une note sur la mise en œuvre du principe de laïcité par les services publics communaux.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 33 pages

DOCUMENT 1 :	« Laïcité : les collectivités locales en première ligne » La Gazette des communes (Dossier), 2 avril 2012	4 p.
DOCUMENT 2 :	« Les différents aspects de la laïcité » Extrait du rapport public annuel du Conseil d'Etat, 2004	7 p.
DOCUMENT 3 :	Circulaire du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 21 avril 2011 relative à la désignation d'un correspondant « laïcité » dans chaque préfecture et à l'installation d'une conférence départementale de la liberté religieuse	2 p.
DOCUMENT 4 :	« Une charte pour la laïcité » La Lettre du cadre territorial, n°377, 1 ^{er} avril 2009	1 p.
DOCUMENT 5 :	« La laïcité dans les services publics locaux » Extrait du rapport du groupe de travail présidé par André Rossinot, 20 septembre 2006	3 p.
DOCUMENT 6 :	« Les aides des collectivités et le principe de laïcité » Le Courrier des Maires, novembre 2011 (extrait du dossier consacré à la laïcité)	1 p.
DOCUMENT 7 :	Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public	4 p.
DOCUMENT 8 :	« La laïcité au quotidien : la parole aux agents territoriaux » La Gazette des communes (Dossier), 15 décembre 2003	4 p.
DOCUMENT 9 :	« La laïcité à la française, un principe juridique appliqué avec empirisme » Extrait du rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République (présidée par Bernard Stasi), remis le 11 décembre 2003 au Premier ministre	3 p.
DOCUMENT 10 :	« Culte musulman : encadrer la construction des lieux de prière » La Gazette des communes, 12 décembre 2005	2 p.
DOCUMENT 11 :	Principe de laïcité : précisions importantes du Conseil d'État à propos de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État Extrait de Dalloz Actualités, 1 ^{er} septembre 2011	2 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

« Laïcité : les collectivités locales en première ligne » (Dossier), La Gazette des communes, 2 avril 2012

Equipements

Le nombre de carrés confessionnels reste faible en regard des attentes

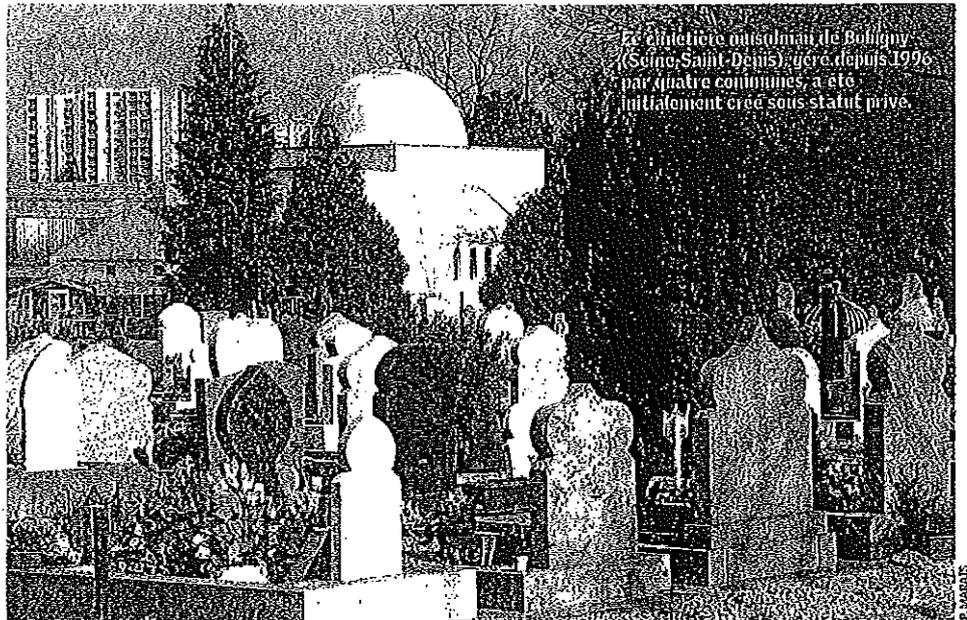
Les populations concernées y verraient pourtant un signe d'intégration.

A lors même que les cimetières sont régis par le principe de laïcité, l'Etat, confronté à la demande croissante des associations culturelles, incite régulièrement (1) les maires à aménager des espaces regroupant les défunts de même confession et permettant le respect de leurs rituels funéraires. Une situation juridique complexe qui explique, seulement en partie, leur faible nombre. « La question de la mort des citoyens musulmans est "impensée" » dénonce ainsi le sociologue Atmane Aggoun.

Une volonté politique

On compte 85 carrés musulmans (dont près d'un tiers en région parisienne) pour une population concernée estimée entre 3,5 à 6 millions de personnes (2). Et les besoins devraient aller croissant : si leurs aînés souhaitent majoritairement que leur corps soit rapatrié dans leur pays d'origine, les plus jeunes générations nées en France envisagent d'y être enterrées.

Badr Slassi, adjoint au maire de Goussainville (Val-d'Oise), chargé de la vie associative et de l'administration générale, estime que « des élus refusent de répondre à la demande par peur de donner de la visibilité aux citoyens musulmans. Leur offrir la possibilité d'être enterrés en France, c'est signifier qu'on les considère comme des



Le cimetière musulman de Bobigny (Seine-Saint-Denis) géré depuis 1996 par quatre communes, a été initialement créé sous statut privé.

citoyens à part entière. En la matière, la société est davantage prête que les politiques». Goussainville a inauguré son carré musulman - de 182 emplacements - en avril 2010, « sans que la population ne critique l'initiative », commente Badr Slassi. « Certes, son aménagement a été possible car la surface du cimetière le permettait. Mais la création d'un carré ne comporte aucune difficulté technique particulière à part d'orienter les tombes

85 CARRÉS MUSULMANS EN FRANCE

pour une population concernée estimée entre 3,7 à 6 millions.

Sources : Ifop et Ined.

vers La Mecque et de respecter la neutralité des parties communes », souligne l'adjoint au maire.

Des situations délicates

Abdelaziz Hamida, membre de l'Association culturelle des musulmans de Goussainville, se félicite de la création de cet espace « qui met fin à des situations délicates ». « Avant, les familles s'endettaient pour financer le rapatriement d'un défunt tout en sachant qu'elles n'auraient pas l'occasion d'aller se recueillir sur sa tombe. Certaines jouaient de leurs relations pour obtenir une dérogation afin d'obtenir une place dans le cimetière d'une autre ville ou faisaient hospitaliser leur proche mourant dans un hôpital situé sur une commune déposant d'un carré musulman », raconte-t-il. S.L.G.

Après Bobigny, un cimetière musulman à Strasbourg

Inauguré le 6 février, le cimetière public musulman de Strasbourg (Bas-Rhin) a été salué comme le « premier équipement de ce type en France ». Le cimetière musulman de Bobigny (Seine-Saint-Denis), géré depuis 1996 par quatre communes, a en effet été initialement créé sous statut privé. Le financement par la ville de Strasbourg (pour un coût de 800 000 euros) a été rendu possible par l'application du droit local d'Alsace-Moselle, qui n'intègre pas la loi de séparation des églises et de l'Etat. Le cimetière, dont la surface pourra être doublée dans le futur, dispose actuellement de 1 000 emplacements. Une convention signée avec le conseil régional du culte musulman prévoit que les corps peuvent être exhumés au bout de quarante ans, compromis avec la tradition qui veut que la dépouille reste en terre ad vitam aeternam.

(1) Circulaire du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture.
(2) Sources : Ifop « Enquête sur l'implantation et l'évolution de l'Islam de France » (1989-2009) et Institut national d'études démographiques.

Service public

La cantine tente le « sans viande » pour évacuer la question du « sans porc »

La restauration scolaire doit s'efforcer d'accueillir tous les enfants, mais n'a pas obligation de proposer un plat de substitution. Un cadre qui laisse place à l'initiative... comme à la confusion.

Que répondre à la demande de repas qui respecteraient des interdits religieux? Si les politiciens s'emparent régulièrement de la question dans un contexte électoral, les élus et les agents de la restauration scolaire l'abordent, eux, sur le terrain et avec pragmatisme. En octobre 2011, près de deux cents personnes étaient réunies à l'occasion des deuxièmes rencontres de la restauration collective (*) sur le thème « Service public: l'assiette en commun » afin d'échanger sur la problématique. Alors que le repas pris en commun constitue un temps d'éducation et de convivialité, « comment faire pour conjuguer le singulier et le pluriel, distinguer la sphère privée et la sphère publique? » s'interrogeaient les participants. Si la prise en considération de particularismes à caractère religieux ne repose sur aucune obligation légale, la charte des services publics locaux, établie en 2002 par l'Association des maires de France, l'assimile à la mise en place d'un projet d'accueil individualisé.

Instance de concertation

À Lyon (Rhône), la municipalité estime avoir atteint l'équilibre recherché. Quatre ans après avoir introduit un repas « sans viande » dans les cantines scolaires de la ville, Yves Fournel,

73%
DES COLLÉGIENS
et 60% des écoliers
déjeunent
à la cantine.

Source: « Insee Première »
n° 1370, septembre 2011.

21 000
ÉCOLIERS
LYONNAIS
déjeunent chaque
jour à la cantine
(contre 16 500
en 2008).



La ville de Lyon explique l'augmentation de la fréquentation de ses cantines, notamment, par l'introduction du repas « sans viande ».

adjoint au maire délégué à l'éducation et à la petite enfance, tire un bilan « extrêmement positif » de l'expérience. « Nous sommes passés d'une situation tendue à un climat d'apaisement. Avant 2008, nous proposons un repas standard et quand il y avait du porc au menu un substitut. Mais ce choix « porc-sans porc » générait une surenchère d'exigences. Nous étions saisis d'un nombre croissant de demandes d'individus et d'associations réclamant de la viande halal ou casher, nous questionnant sur la façon dont

était cuisinée la viande. Dans certains quartiers, jusqu'à 40% des élèves refusaient de prendre le plat principal. Nous avons remarqué, également, des tensions entre les enfants, certains se regroupant par tables « porc » ou « sans porc », tensions qu'avait du mal à gérer le personnel des cantines. Nous avons le devoir de débloquer cette situation », ajoute-t-il. La ville crée alors une instance de concertation citoyenne réunissant les représentants de toutes les religions, des mouvements de pensées et philosophiques actifs dans la région, des associations de défense des droits de l'Homme, des parents d'élèves et des syndicats professionnels liés à la cantine.

La gestion de la « non-mixité » dans les piscines

Combien de piscines municipales ont, dans leur planning, un créneau horaire réservé aux hommes ou aux femmes? Impossible à chiffrer, les collectivités se gardant de communiquer sur cette expérience. En revanche, il est avéré que nombre de mairies profitent d'un changement de mode de gestion, comme à Sarcelles (Val-d'Oise), ou de rénovation des lieux pour mettre fin à une pratique, qui, souvent, avait été agréée par l'ancienne équipe municipale. Le créneau « femmes » de la piscine de Lille (Nord), régulièrement médiatisé, n'a plus cours depuis... 2007. Aujourd'hui, la mairie promeut un programme destiné aux Lilloises, mais qui reste mixte. La municipalité d'Aix-les-Bains (Savoie) a mis un terme à un accord, de plus de trente ans, qui la liait à une école talmudique. L'école devra désormais réserver la piscine en dehors des horaires d'ouverture au public et au tarif appliqué au privé.

A la recherche du consensus

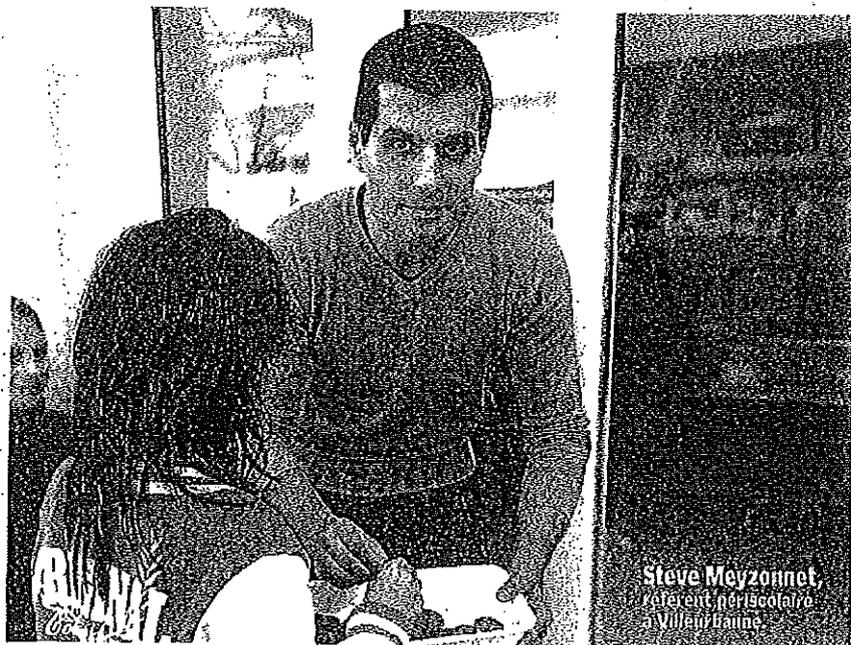
Un long travail de réflexion s'est engagé avec un objectif en ligne de mire: trouver des solutions conçues dans l'intérêt des enfants, qui respectent les principes fondateurs de la laïcité et tiennent compte de l'ensemble des demandes, philosophiques comme religieuses.

Et, enfin, qui n'entraînent pas de coût supplémentaire. «Nous avons fini par nous entendre sur l'instauration d'un repas "sans viande", une offre de choix non stigmatisant et qui n'est basée sur aucune pratique religieuse», explique Yves Fournel.

L'élus insiste: «Il ne s'agit en aucun cas d'un compromis, mais bien d'un consensus. Par exemple, le rabbin qui a participé à nos débats a expliqué que cette alternative représentait une prise en compte honorable de sa communauté même si le substitut à la viande n'est pas conforme à ses rituels religieux». Actuellement, entre 20 à 30% des parents optent pour cette solution, en sachant qu'ils peuvent faire varier leur choix, selon les menus, à chaque nouvelle période scolaire. «La question du «porc-sans porc» n'est plus abordée. Les rares questions posées portent sur la qualité nutritionnelle du substitut à la viande», complète Arlette Gaune, directrice de l'éducation. Pour autant, Yves Fournel, qui est régulièrement interrogé par d'autres élus sur la question, déclare s'abstenir de tout prosélytisme: «Le "sans viande" n'est pas à imposer. C'est notre choix car il s'inscrit dans la réalité de notre ville et de notre population.»

Diversité des pratiques

En l'absence de statistiques, il est impossible de savoir combien de communes proposent des repas «sans porc» ou «sans viande». Selon l'Association nationale des directeurs de la restauration collective, la tendance «serait plutôt à la baisse depuis le débat sur l'identité nationale. Les avis sont plus tranchés et des villes sont revenues à un repas standard pour tous». D'une commune à l'autre, d'une équipe municipale à l'autre, les pratiques varient. Un maire va opter pour un même repas pour tous «au nom de la laïcité», un autre va instaurer un repas «sans viande»... «au nom de la laïcité». Une situation générale confuse qui peut troubler les élus en recherche de solution, les agents sur le terrain, sans oublier les enfants. S. L. G.



Steve Meyzonnet, référent périscolaire Villeurbanne

P. GONZALEZ/IFR IMAGES PRESSE

Villeurbanne (Rhône) • 144 800 hab.

Une solution pour que les enfants ne fassent pas «tables séparées»

Alors que la sonnerie de fin de matinée vient de retentir à l'école primaire Anatole-France, les enfants se pressent déjà devant l'entrée de la cantine. Un animateur, vacataire de la ville, se tient devant eux avec dans les mains un bac rempli de jetons rouges et bleus. Rouges pour les repas «sans porc» et bleus pour ceux «sans viande». L'animateur fait l'appel et à chaque fois qu'un élève se présente, il lui demande de prendre, si besoin, le jeton qui lui correspond. «Depuis la rentrée, les enfants ont acquis de l'autonomie et savent se déterminer d'eux-mêmes. En début d'année, l'animateur vérifiait systématiquement sur son listing. Maintenant, c'est plus aléatoire», commente Steve Meyzonnet, référent périscolaire. Quand l'élève passe devant la cantinière, celle-ci n'a qu'à vérifier la couleur du jeton posé sur le plateau pour savoir quel plat principal lui servir. «Ce système simplifie la tâche de chacun, permet un service plus fluide et engendre le minimum de distinction entre les enfants», se félicite Claude Mollier,

responsable de la restauration scolaire de Villeurbanne. Les animateurs ont davantage de temps pour aider les élèves à se servir en salades, les inciter à goûter aux légumes ou pour maintenir le calme à table. Actuellement, la cuisine municipale sert, en moyenne, 6 000 repas par jour, dont 3,5% sont «sans porc» et 15% «sans viande». Les parents signalent le choix qu'ils font pour leur enfant au moment de l'inscription à la cantine. «Nous ne demandons pas et n'avons pas à demander la raison de ce choix», précise Claude Mollier. «Nous sommes satisfaits de pouvoir proposer la solution du "sans viande" qui répond à la fois à des préoccupations culturelles, culturelles ou de régime alimentaire», ajoute-t-elle. Avec les conseils d'une nutritionniste, son service tente de faire preuve d'imagination afin de trouver des substituts à la viande qui soient attractifs pour les enfants. «Le jour des spaghettis à la sauce holognaise, il faut que chacun ait un plat appétissant dans son assiette!» relève Steve Meyzonnet.

(*) Actes des deuxièmes rencontres de la restauration collective, site Internet: www.sivuresc.org les actes du Sivur
> Publication des actes des deuxièmes rencontres.

« La norme doit s'élargir pour intégrer la diversité »

Selon Dounia Bouzar, anthropologue du fait religieux et consultante auprès des collectivités, la loi de 1905 est un outil suffisant... pour peu qu'elle soit appliquée.

Les élus disposent-ils des bons outils juridiques pour appliquer le principe de laïcité ?

Précisons tout d'abord que ce ne sont pas les lois qui règlent les conflits, mais la philosophie qui sous-tend ces lois. En l'occurrence, en ce qui concerne la laïcité, l'idée selon laquelle « la liberté de conscience s'arrête là où commence celle des autres ». D'un point de vue juridique, la loi de 1905 est suffisante. Ce qui pose problème, c'est quand elle n'est pas appliquée ou appliquée à deux vitesses. Je pense au cas de la construction d'une mosquée quand le politique l'emporte sur les règles d'urbanisme et qu'il suffit que des riverains fassent une pétition contre le projet pour qu'il soit ajourné. Pour ne tomber ni dans la discrimination ni dans le laxisme, la solution réside dans l'application de la règle de droit. Cette conduite permet également d'éviter les situations de rapport de force avec des communautés davantage revendicatives.

Quelle solution préconisez-vous pour une meilleure application de la loi ?

La formation des élus est essentielle. Actuellement, ils n'osent pas aborder la question de la laïcité car ils sont pris entre deux angoisses : ouvrir la boîte de Pandore ou être taxés d'islamophobie. Ils ont même du mal à nommer les problèmes auxquels ils sont confrontés. Un élu va évoquer un vague « souci entre garçons et filles » au lieu de parler de gestion de la mixité. Cette formation est d'autant plus importante que c'est en partant du terrain que l'on parviendra à une meilleure application de la loi. J'ai davantage

confiance dans le pragmatisme des élus locaux que nationaux pour avancer sur ce terrain

Pouvez-vous expliciter votre expérimentation du « plus petit dénominateur commun » qui permettrait de résoudre les conflits ?

Pour concevoir ce « plus petit dénominateur commun » (PPDC), je suis partie de ce qui a été fait pour le public handicapé. Afin de permettre à ces personnes de travailler en entreprise ou de se déplacer en ville, on a d'abord conçu des portes plus larges, des rampes d'accès réservées à leur usage. Puis, on a remarqué que ces aménagements créaient

de la segmentation car il y avait les portes « pour les handicapés » et celles « pour les autres ». Du coup, les architectes ont réfléchi à des portes « assez grandes pour que tous les salariés puissent circuler ensemble, fauteuil roulant ou pas ». De la même façon, le PPDC cherche ce qui est commun aux uns et aux autres, y compris à ceux qui ont des références différentes. Ainsi, son application apporte un bénéfice supplémentaire à tous et non à une communauté en particulier. Il ne s'agit pas d'adapter une norme à une communauté, mais de parvenir à ce que celle-ci englobe tous les citoyens. Il découle de la conception française de la citoyenneté, du « vivre-ensemble ». L'instauration d'un repas « sans viande », comme à Lyon, qui offre aux enfants la possibilité de manger à la même table quelle que soit leur conviction, correspond à cette philosophie. Ce PPDC est, bien entendu, propre à chaque ville, en fonction de son histoire et de sa réalité. *Propos recueillis par S. L. G.*



Dounia Bouzar, anthropologue du fait religieux

Pour aller plus loin

À LIRE

« Laïcité, mode d'emploi »



« Concrètement, appliquer la laïcité, cela donne quoi ? » Par le biais d'études de cas, Dounia Bouzar, anthropologue, fait le point sur la loi française tout en donnant des solutions concrètes afin d'aider à s'orienter : sur quels critères se baser ? Comment communiquer sur le sujet ? Editions Eyrolles, 2010.

« Un siècle de laïcité »

Le rapport public 2004 du Conseil d'Etat proposait, à l'approche du centenaire de la loi de 1905, un bilan de l'application de la loi, et, plus largement, du principe de laïcité. Une étude qui met en valeur le pragmatisme avec lequel il a été appliqué.

La documentation française, 2004.

SUR LE WEB

Haut Conseil à l'intégration

Par le biais de sa « mission laïcité », le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a, notamment, élaboré la « Charte de la laïcité dans les services publics ». Son site propose des textes de références, ainsi que différents avis et rapports.

Site internet : www.hci.gouv.fr

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Un conseil extramunicipal de la laïcité à Tourcoing
<http://archives.lagazette.fr/14239397>
- Carrés confessionnels : la quadrature du cercle
<http://archives.lagazette.fr/12527373>
- Dossier juridique : la laïcité
www.lagazette.fr/905

DOCUMENT 2

« Les différents aspects de la laïcité », Extrait du rapport public annuel du Conseil d'Etat, 2004

1.4. Les différents aspects de la laïcité

La richesse du concept de laïcité est source d'interprétations très diverses et parfois excessives. Pour les uns, la laïcité est synonyme d'éviction du religieux, et même plus largement du spirituel, et conduit à leur négation, sauf à laisser place à une religiosité de substitution, celle du groupe d'appartenance. D'autres concluent à l'existence, entre croyants et non croyants, d'un tronc commun de convictions humanistes auxquelles tous adhéreraient, ou devraient adhérer. D'autres encore font de la laïcité une sorte de corpus philosophique singulier, le cas échéant concurrent des corpus religieux ou d'autres corpus philosophiques. Enfin, pour ceux qui, comme Jaurès, voient seulement dans la laïcité la disqualification de « *l'infaillibilité d'Église ou d'État* », et la « *fin des réprouvés* », souscrire à celle-ci revient à admettre que l'homme peut appartenir à la société civile et adhérer à un monde religieux ou spirituel, sans qu'on puisse le contraindre à renier l'une ou l'autre de ses allégeances, ni lui imposer le respect de croyances qu'il ne partage pas, ou l'abjuration des croyances qui l'animent.

La laïcité française doit, à tout le moins, se décliner en trois principes : ceux de neutralité de l'État, de liberté religieuse et de respect du pluralisme.

1.4.1. Laïcité et neutralité

La loi Ferry du 28 mars 1882 sur la gratuité et l'obligation de l'enseignement, la loi Goblet du 30 octobre 1886 qui laïcise le personnel enseignant des écoles publiques de l'enseignement primaire sont regardées comme instituant la laïcité dans l'enseignement public. Avec la loi de 1905, sont consacrées d'une part la neutralité de l'État face aux religions, d'autre part la garantie par la loi de la liberté de conscience et d'opinion. Le principe de laïcité impose des obli-



gations au service public : la neutralité à l'égard de toutes les opinions ou croyances, corollaire de l'égalité de traitement de l'utilisateur du service public. « *Cesserait d'être neutre voire impartial l'État qui pourrait laisser à penser aux usagers du service public qu'il établit des distinctions, voire des préférences, selon les opinions religieuses* »⁷⁶. L'exercice de la liberté de conscience trouve ses limites dans les nécessités du fonctionnement du service mais la jurisprudence s'oppose à une conception maximaliste de la neutralité. Ainsi que l'écrivait Jean Rivero « *la neutralité est la loi commune de tous les agents publics dans l'exécution de leur service ; tous sont tenus par la même obligation de principe ; si les modalités d'application sont nécessairement variables selon les fonctions qu'ils exercent, tous peuvent se prévaloir des mêmes droits lorsqu'il s'agit de tracer la limite de leur obligation* ». Le secteur de l'enseignement a fréquemment donné l'occasion au juge administratif de préciser les contours de cette obligation de neutralité.

Le principe d'égal accès à la fonction publique constitue une première illustration du principe de neutralité du service public.

La décision *Barel*⁷⁷ confirme avec force le principe d'égal accès à la fonction publique : le ministre, lorsqu'il arrête la liste des candidats admis à concourir, ne peut, sans violer ce principe, écarter un candidat en se fondant exclusivement sur ses opinions. En l'espèce, il s'agissait d'opinions politiques, mais le raisonnement serait le même si des opinions religieuses étaient en cause. Par le célèbre arrêt *Bouteyre* du 10 mai 1912, le Conseil d'État avait étendu au secondaire l'interdiction faite aux clercs, par l'article 17 de la loi du 30 octobre 1886, d'enseigner dans le primaire⁷⁸. Dans ses conclusions sur l'affaire *Bouteyre*, le commissaire du gouvernement Helbronner soulignait que « *l'on conçoit très bien qu'on puisse, selon les époques et les tendances, ne pas admettre que ceux qui exercent le pouvoir spirituel puissent solliciter de collaborer à l'exercice d'un pouvoir temporel... C'est une question d'appréciation qui peut ne pas être nécessairement résolue comme elle l'est actuellement... Le ministre n'a pas entendu dire qu'il y avait un obstacle légal empêchant les ecclésiastiques de se présenter aux concours de l'Université, ce qui serait un fait inexact. Mais il a entendu dire qu'à l'époque actuelle, dans les conditions et l'esprit de la législation générale, l'intérêt du service qu'il est chargé d'assurer ne lui paraît pas permettre l'admission des ecclésiastiques dans le personnel de l'enseignement secondaire public* ». Dans ces mêmes conclusions, était affirmée l'importance du respect du principe de neutralité dans l'enseignement public : « *C'est qu'en effet, l'enseignement de la jeunesse a, dans la société, une telle importance, la première empreinte laissée dans les esprits subsiste avec une telle force dans le reste de l'existence, que le jour où l'État devait assumer la charge de l'enseignement public, il ne pouvait que le donner impartial et indépendant de toute doctrine religieuse. Cette indépendance et cette impartialité devaient avoir pour corollaire obligatoire le respect des croyances et la liberté de conscience. L'enseignement public, par suite, devait être d'une neutralité absolue* ». Cette

76 - Matthias Guyomar et Pierre Collin, « *Chronique générale de jurisprudence administrative française* », *AJDA*, 20 juillet/20 août 2000.

77 - CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. p. 308, concl. Letourneur.

78 - Dispositions toujours en vigueur.



jurisprudence a pu parfois être regardée comme nuancée par un avis du Conseil d'État du 21 septembre 1972, dont la portée reste toutefois à être confirmée ⁷⁹.

Si les opinions religieuses d'un agent public ou d'un candidat à la fonction publique ne sauraient être regardées comme incompatibles, en tant que telles, avec le devoir de stricte neutralité qui s'imposent à eux, la manifestation de ces opinions peut se heurter à ce principe. Encore faut-il distinguer les activités purement privées de celles qui peuvent interférer avec les fonctions exercées. Le Conseil d'État censure l'administration lorsqu'elle entend dénier d'une façon générale aux candidates ayant des croyances religieuses l'aptitude aux fonctions d'institutrice et instituer une incapacité de principe entièrement étrangère à la législation en vigueur ⁸⁰. De même, est illégal le licenciement d'une assistante sociale scolaire motivé uniquement par ses opinions religieuses ⁸¹, ou le refus de titulariser une institutrice stagiaire qui avait invité, par une lettre privée, une élève-maître d'une école normale d'instituteurs à assister pendant les vacances à des conférences dont certaines présentaient un caractère religieux ⁸². À propos de cette dernière affaire, Marcel Waline écrivait : « *L'arrêt du Conseil d'État marque donc la ferme volonté de la Haute Assemblée de ne pas tolérer qu'un état d'esprit antilibéral écarte des fonctions publiques les non-conformistes, sous prétexte de défense de la laïcité. Il marque la distinction entre la conduite de l'instituteur à l'école, avec ses élèves, qui doit être strictement conforme à la neutralité religieuse, et sa conduite privée, qui ne doit subir aucun contrôle attentatoire à la liberté de conscience* ⁸³ ».

C'est encore à propos de l'enseignement public que le Conseil d'État, saisi d'une demande d'avis par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, a, plus récemment, eu l'occasion de préciser la portée du principe de neutralité du service public. Dans cet avis du 3 mai 2000, *Dlle Marteaux*, le Conseil fait valoir qu'il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci, affirmant ainsi le caractère indissociable de la liberté de conscience et du principe de neutralité, et confirmant que la position exprimée dans son avis du 21 septembre 1972 s'applique à l'ensemble des services publics. Le Conseil rappelle que les agents des services de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimina-

79 - Avis n° 309.354. Aux termes de cet avis, intégralement publié en annexe, « si les dispositions constitutionnelles qui ont établi la laïcité de l'État et celle de l'enseignement imposent la neutralité de l'ensemble des services publics et en particulier la neutralité du service de l'enseignement à l'égard de toutes les religions, elles ne mettent pas obstacle par elles-mêmes à ce que des fonctions de ces services soient confiées à des membres du clergé ; que, par suite, et en admettant même que sa qualité, s'il l'avait acquise avant sa nomination, eût pu permettre de lui refuser l'accès à certaines fonctions d'enseignement, un professeur titulaire de l'enseignement du second degré ne peut légalement être écarté de ses fonctions par le motif qu'il aurait embrassé l'état ecclésiastique ».

80 - CE, 3 mai 1950, *Dlle Jamet*, rec. p. 247 ; 25 juillet 1939, *Dlle Beis*, rec. p. 524.

81 - CE, 8 décembre 1948, *Dlle Pasteau*.

82 - CE, 28 avril 1938, *Dlle Weiss*, rec. p. 379, concl. Dayras, DP 1939, p. 41.

83 - M. Waline, DP 1939, III, 41.



tion fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière. Il considère que le principe de laïcité fait obstacle à ce que ces agents disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses, ceci sans qu'il y ait lieu de distinguer entre eux selon qu'ils exercent ou non des fonctions d'enseignement.

Interrogé en outre sur le fait de savoir s'il convenait dans certains cas d'opérer une distinction entre les signes religieux selon leur nature ou le degré de leur caractère ostentatoire, le Conseil d'État considère que le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions des croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations. Il énonce ainsi une règle stricte et claire : le port d'un signe d'appartenance à une religion par un agent « *dans l'exercice de ses fonctions* » est un manquement à ses obligations. Seul tempérament apporté à cette règle stricte, la sanction de ce manquement, notamment sur le plan disciplinaire, devra être appréciée par l'administration sous le contrôle du juge, compte tenu de la nature ou du caractère ostentatoire du signe, et des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté.

Le Conseil constitutionnel, pour sa part, qualifie de « *principes fondamentaux du service public* » le principe d'égalité et son corollaire, le principe de neutralité du service⁸⁴. La neutralité des services fait partie des principes constitutionnels régissant le service public⁸⁵.

Dans une récente affaire, le Conseil d'État a de nouveau eu l'occasion d'exercer son rôle de garant de la neutralité du service public. Il a ainsi estimé que le fait, pour un agent, d'utiliser les moyens de communication du service au profit de l'Association pour l'unification du christianisme mondial en utilisant en outre la messagerie d'un autre agent à son insu et le fait d'apparaître, sur le site de cette association destiné à la consultation du public, en qualité de membre de celle-ci, avec la précision de l'adresse électronique dont il disposait à l'École nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM), constituaient un manquement au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité⁸⁶.

Le tribunal administratif de Lyon, par une décision du 8 juillet 2003⁸⁷, a jugé que le port du voile pour une fonctionnaire contrôleur du travail dans l'exercice de ses fonctions, était contraire au principe de laïcité de l'État. La cour administrative d'appel de Lyon, saisie de cette même affaire, a également estimé, en se fondant sur le principe de laïcité de la République, que le fait pour un agent public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son

84 - Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

85 - Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996.

86 - CE, 15 octobre 2003, *M. Odent*.

87 - TA de Lyon, 8 juillet 2003, *Melle Nadjet Ben Abdallah*.



appartenance à une religion, constituait un manquement à ses obligations professionnelles et donc une faute ⁸⁸.

La portée du principe de neutralité à l'égard des usagers est différente, comme on le verra plus loin. Dans ses conclusions sur l'affaire *Dlle Marteaux*, le commissaire du gouvernement R. Schwartz soulignait : « *L'agent doit veiller à la stricte neutralité du service pour permettre le plein respect des convictions des usagers. Si les seconds ont droit en conséquence d'exprimer leurs convictions religieuses, dans les limites inhérentes au bon fonctionnement du service public, l'agent ne doit pas, par son comportement, autoriser un quelconque doute sur la neutralité du service* ». C'est cette distinction qui justifie notamment la position exprimée par le Conseil d'État dans son avis du 27 novembre 1989.

Autre application concrète de la neutralité que doit observer l'État, aux termes de l'article 28 de la loi de 1905, l'apposition de signes ou emblèmes religieux sur les monuments publics est interdite ⁸⁹.

1.4.2. Laïcité et liberté religieuse

Conséquence logique de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui consacre la liberté d'opinion, même religieuse et des deux premiers articles de la loi de 1905, la laïcité ne se résume pas à la neutralité de l'État, ni à la tolérance. Elle ne peut ignorer le fait religieux et implique l'égalité entre tous les cultes. Indissociable de la liberté de conscience et de la liberté religieuse, la laïcité doit permettre la diversité religieuse de la société, ce qui inclut la possibilité pour les différentes sensibilités religieuses de cohabiter dans l'espace public, pour autant que ne se posent pas de problèmes d'ordre public. La loi de 1905 a supprimé le service public des cultes, mais la religion n'est pas une affaire purement privée : l'exercice du culte peut être public et les manifestations religieuses en dehors des lieux de culte peuvent intervenir, sous réserve de l'ordre public. La liberté religieuse suppose la liberté pour chacun d'exprimer sa religion, celle de la pratiquer et celle de l'abandonner.

L'article 10 est le seul de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à faire mention de l'ordre public. Le Conseil d'État, lorsqu'il se prononce sur le libre exercice des cultes et la police des cultes, se conforme au régime général des libertés publiques.

La liberté de religion est un des éléments de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République selon le Conseil constitutionnel ⁹⁰. De façon générale, dans la ligne de la jurisprudence *Benjamin* ⁹¹, le juge administratif s'efforce de concilier les nécessités de l'ordre public et l'exercice des libertés fondamentales, seules des circonstances exceptionnellement

88 - CAA de Lyon, 27 novembre 2003. Cet arrêt fait l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

89 - TA de Besançon, 20 décembre 2001, *M. Guillemot c/ville de Besançon*.

90 - Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, rec. p. 42.

91 - CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, rec p. 541.



graves permettant de restreindre l'exercice de ces libertés. Le juge qui exerce un contrôle très étroit, s'attache à vérifier que les mesures prises sont proportionnées à l'objectif à atteindre, qui est la sauvegarde de l'ordre public. La jurisprudence relative à la police des cultes, et notamment celle sur les manifestations religieuses sur la voie publique, qui cherche à concilier liberté religieuse et exigences de l'ordre public, s'inscrit dans ce cadre. Dès 1905, la décision *Abbé Olivier*⁹² faisait valoir que « *Si le maire est chargé par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois ; qu'il appartient au Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté rendu par application de l'article 97 précité, non seulement de rechercher si cet arrêté porte sur un objet compris dans les attributions de l'autorité municipale, mais encore d'apprécier, suivant les circonstances de la cause, si le maire n'a pas, dans l'espèce, fait de ses pouvoirs un usage non autorisé par la loi ;... qu'il résulte de l'instruction que, dans la ville de Sens, aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre sur la voie publique ne pouvait être invoqué par le maire pour lui permettre de réglementer, dans les conditions fixées par son arrêté, les convois funèbres, et notamment d'interdire aux membres du clergé, revêtus de leurs habits sacerdotaux, d'accompagner à pied ces convois conformément à la tradition locale* ».

1.4.3. Laïcité et pluralisme

Si l'État ne reconnaît aucune religion, il ne doit en méconnaître aucune, et il reconnaît le fait religieux. Avec la loi de 1905, le principe est désormais celui de l'absence de distinction entre les anciens cultes reconnus et les autres. L'État, garant de la liberté religieuse, doit à ce titre protéger les cultes minoritaires contre les discriminations. Parmi les acquis de la laïcité, figurent l'affirmation que toutes les religions ont droit à l'expression et, contrepartie de la précédente, celle qu'il ne doit pas y avoir, par une ou plusieurs d'entre elles, accaparement de l'État ou négation des principes fondamentaux sur lesquels il repose.

Pour Jean Carbonnier⁹³ « *Notre droit public des cultes, dans la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, ne distingue pas entre les religions suivant leur importance, leur ancienneté, leur contenu de dogmes ou d'observances. Pas davantage notre droit privé du fait religieux n'a à distinguer entre elles : il doit enregistrer la présence d'une religion dès qu'il constate qu'à l'élément subjectif qu'est la foi se réunit l'élément objectif d'une communauté, si petite soit-elle. Formuler des distinctions reviendrait à instaurer parmi nous – quoique avec d'autres conséquences – la hiérarchie du XIX^e siècle entre cultes reconnus et non reconnus... Cette égalité d'honneurs, toutefois, doit avoir sa contrepartie dans une égale soumission au droit commun* ».

92 - CE, 19 février 1909, *Abbé Olivier*, rec p. 181.

93 - Jean Carbonnier, note sous CA de Nîmes, 10 juin 1967, Dalloz Sirey, 1969, p. 366.



Jean Rivero insistait sur le double aspect du principe de laïcité : un aspect négatif, car si, « *en affirmant que la République ne reconnaît aucun culte, la loi n'a pas entendu dire que la République se refusait à en connaître l'existence* » mais « *fait disparaître la catégorie juridique des cultes reconnus... l'État laïque est celui qui se situe en dehors de toute obédience religieuse* » ; un aspect positif, car « *laïque, l'État assure (la liberté de conscience), c'est-à-dire la liberté personnelle de croire ou de ne pas croire* » et « *se reconnaît l'obligation de rendre possible l'exercice des cultes* »⁹⁴.

Outre la loi de 1905, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 impliquent le respect de la liberté de conscience. « *Neutre et laïc, (l'État) ne saurait pratiquer la moindre discrimination à l'égard de tel ou tel mouvement religieux ni favoriser telle ou telle propagande qui pourrait nuire à l'un d'eux dans la mesure, bien entendu, où chacun respecte, dans sa manifestation sociale, les prescriptions étatiques de l'ordre public* »⁹⁵.

Là encore, le rôle de la jurisprudence est essentiel, afin de censurer toute attitude discriminatoire fondée sur les croyances auxquelles un individu adhère ou est supposé adhérer. Il revient tant aux juridictions administratives, comme le montre la jurisprudence évoquée ci-dessus, qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire, d'y veiller.

94 - Jean Rivero, *Les libertés publiques*, t. II, PUF, 2003, p. 156 et s.

95 - Jacques Robert, *Constitution et religions minoritaires*.



DOCUMENT 3

Circulaire du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 21 avril 2011 relative à la désignation d'un correspondant « laïcité » dans chaque préfecture et à l'installation d'une conférence départementale de la liberté religieuse (NOR IOCK1103788C)

Le Ministre

Paris, le 21 AVR. 2011
Réf. :

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales et de l'immigration

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
(pour action)

Monsieur le Préfet, secrétaire général
Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
(pour information)

NOR IOCK1103788C

OBJET : Désignation d'un correspondant « laïcité » dans chaque préfecture et installation d'une conférence départementale de la liberté religieuse.

A l'issue du débat sur la laïcité, j'ai présenté, le 15 avril, au nom du Gouvernement, une série de mesures pour rappeler l'importance du principe de laïcité et les conditions de son application. Je vous ai, d'ailleurs, transmis le texte de mon intervention devant les représentants de la conférence des cultes de France.

Je vous demande de désigner un membre du corps préfectoral comme correspondant local « laïcité ». Il sera le référent des élus et des chefs de service de l'Etat sur l'ensemble des questions liées à l'application du principe de laïcité et notamment de la mise en œuvre du principe de neutralité du service public à l'égard des opinions religieuses. Ce correspondant sera aussi l'interlocuteur des cultes présents dans votre département. Vous veillerez donc à en valoriser l'existence auprès de vos interlocuteurs.

Dans sa mission, il pourra utilement s'appuyer sur l'expertise du bureau central des cultes de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Il pourra, également, utiliser le code de la laïcité et de la liberté religieuse qui devrait répondre, dans les prochaines semaines, à l'essentiel des

questions juridiques et pratiques qui se posent quotidiennement en matière de laïcité. D'ores et déjà, le site intranet de la DLPAJ (thématique cultes) constitue une ressource documentaire pertinente, susceptible de l'aider dans sa mission. Enfin, un module de formation spécifique, en cours de préparation, sera proposé dans le cadre de la formation continue des sous-préfets.

Il aura également la mission d'animer la conférence départementale de la liberté religieuse que je vous demande d'installer à l'automne puis de réunir, en fonction des enjeux locaux, à un rythme régulier.

Même dans un régime de séparation, il y a, et il doit y avoir dialogue entre les cultes et l'Etat. C'est le sens de cette conférence départementale qui rassemblera des élus locaux (association des maires, président du conseil général...), les responsables des services publics (inspecteur d'académie, organismes sociaux, centres hospitaliers, centres pénitentiaires...), ainsi que les représentants des cultes présents dans votre département. Le format précis de cette conférence départementale est laissé à votre appréciation locale.

J'attache beaucoup d'importance à la qualité des échanges qui devra caractériser cette conférence départementale. Elle constitue en effet le cadre approprié, sans formalisme juridique, pour évoquer notamment les questions relatives à la création, l'entretien et l'utilisation des lieux de culte, celles des aumôneries dans les services publics, et tout sujet d'intérêt local. C'est d'abord au plus près des réalités du terrain que les questions en matière de laïcité se posent, que ce soit à l'école, dans le fonctionnement des services publics locaux, ou encore pour l'utilisation d'espaces publics. Là où les besoins existent, la conférence départementale permettra notamment de poursuivre le travail de sensibilisation auprès des élus locaux pour faciliter la création de carrés confessionnels. Les maires ont déjà été incités, par plusieurs circulaires du ministère de l'intérieur, à créer des regroupements des sépultures des personnes de même confession. Les efforts doivent se poursuivre.

Je vous remercie de veiller personnellement à la mise en œuvre de ces instructions et de m'en rendre compte sous le timbre de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques - sous-direction des libertés publiques - bureau central des cultes.



Claude GUEANT

Le 3 mars dernier, le CNFPT de Grenoble apposait une charte de la laïcité dans ses locaux. L'occasion d'affirmer des valeurs du service public et de la République.

✉ Nicolas Braemer • nicolas.braemer@territorial.fr

Une charte pour la laïcité

L'initiative en revient au directeur du CNFPT Grenoble Alpes, Claude Beauvils : une plaque affirmera désormais les valeurs de la Charte de la laïcité dans les locaux du CNFPT. André Rossinot avait fait le déplacement pour dévoiler la plaque : pour lui elle « indique la ligne du respect républicain de la laïcité ». Il insistera aussi sur l'effort d'éducation que chacun doit entreprendre pour que les principes énoncés dans la charte soient respectés.

Des droits au respect des convictions et des devoirs de laïcité

La charte fixe des droits et des devoirs de laïcité pour les agents du service public, comme pour ses usagers.

Aux agents, elle dit :

- « - Tout agent a un devoir de stricte neutralité. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.
- Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions est un manquement à ses obligations.
- Il appartient aux responsables de services publics de faire respecter la laïcité dans l'enceinte de ses services.

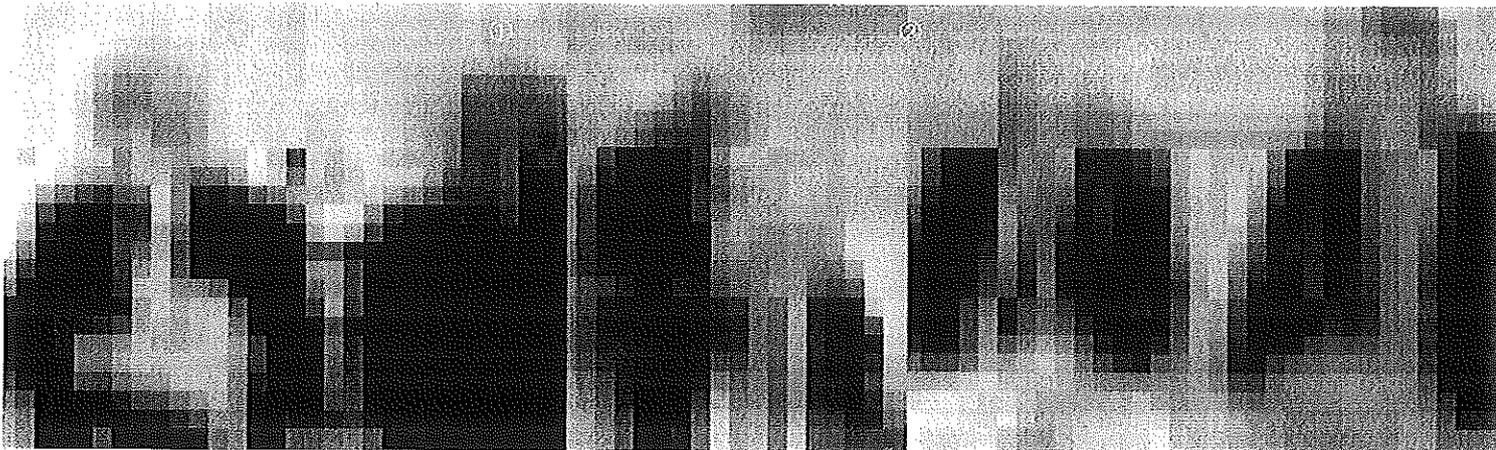
- La liberté de conscience est garantie aux agents publics. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse lorsqu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service. »

Aux usagers du service public, elle dit :

- « - Tous les usagers sont égaux devant le service public.
- Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.
- Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme.
- Les usagers des services publics ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant le service s'efforce de prendre en considération des convictions de ses usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement.
- Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent. » ■

Contact :
CNFPT Rhône-Alpes
Grenoble
04 76 15 01 00

1. André Rossinot et Claude Beauvils
2. André Rossinot et Marc Baietto, délégué interdépartementale du CNFPT Rhône-Alpes - Grenoble.



DOCUMENT 5

« La laïcité dans les services publics locaux », extraits du rapport du groupe de travail présidé par André Rossinot, 20 septembre 2006

C. Dans les services publics locaux

1. Elus et décideurs locaux font l'objet de demandes de plus en plus nombreuses, auxquelles ils ne sont pas toujours préparés à faire face

Bien qu'elles trouvent une résonance particulière à l'école et à l'hôpital, les évolutions de la société française touchent également, l'ensemble des services accueillant du public, qu'ils dépendent de l'Etat ou des collectivités territoriales. **Le développement d'associations et de groupes de pression à vocation confessionnelle ou communautaire – ou se réclamant tels – est une réalité, non seulement dans les banlieues des grands pôles urbains, mais aussi en centre-ville et dans les zones rurales.** Par un effet de substitution, le tissu associatif traditionnel et le maillage territorial des services publics peuvent être touchés. Il en résulte que dans certains quartiers, les associations confessionnelles ou sectaires sont en passe de devenir les seuls interlocuteurs réels des élus et des décideurs locaux.

Les élus auditionnés par le groupe de travail ont confirmé, à cet égard, que **les collectivités territoriales font l'objet, corrélativement, de sollicitations de plus en plus nombreuses, tendant notamment à l'octroi de subventions, à la mise à disposition de locaux municipaux ou d'équipements sportifs, ou encore à une meilleure prise en compte des intérêts et du mode de vie particuliers de telle ou telle communauté.**

Ainsi, les professionnels de la restauration collective auditionnés par le groupe de travail ont indiqué que **la demande de nourriture halal, et dans une moindre mesure casher, est en progression dans les cantines scolaires, voire dans certains restaurants administratifs, alors qu'elle était extrêmement marginale il y a seulement quelques années.**

De même, en matière de police des **cimetières**, les maires sont destinataires de demandes de création de carrés confessionnels sans cesse plus nombreuses, en raison notamment de l'accroissement et du vieillissement de la population musulmane.

Ces demandes placent les élus locaux dans une **situation d'insécurité juridique**. En effet, les maires, qui ont la responsabilité de décider de l'emplacement des sépultures au titre de leur pouvoir de police spéciale des cimetières, sont soumis dans l'exercice de ce pouvoir à une obligation de neutralité, qui résulte des lois du 14 novembre 1881, du 5 avril 1884 et du 9 décembre 1905 (art. 28). Ce principe de neutralité a pour corollaire, ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans son rapport public pour 2004, l'interdiction en droit de procéder à la création de carrés confessionnels. Toutefois, dans le souci d'assurer le respect des dernières volontés des défunts, deux circulaires du 28 novembre 1975 et du 14 février 1991 invitent au contraire les maires à donner une suite favorable aux demandes en ce sens, conformément à une pratique d'ailleurs ancienne observée dans de nombreuses communes. **L'état de la législation place donc les élus locaux en porte-à-faux vis-à-vis des demandes émanant de leurs administrés.**

Plus généralement, élus et fonctionnaires sont parfois démunis face aux sollicitations qui leur sont adressées, et leur apportent des réponses très variables selon les cas. Cette hétérogénéité expose les collectivités locales à **des risques de mise en concurrence et de surenchère**. Le problème se présente en des termes proches s'agissant des délégataires de services publics et des autres entités concourant au service public.

(...)

3. Subordonner la participation de personnes privées au service public à un engagement de strict respect des principes de laïcité et de neutralité

Corollaire des transferts de compétence mis en œuvre dans le cadre de la deuxième étape de la décentralisation, la montée en puissance des services publics locaux prend les formes les plus variées, à l'image des partenariats public-privé. Cette diversification des modes de gestion, quoique essentielle à l'efficacité de l'action publique, doit être menée à bien dans le strict respect des principes qui la gouvernent. **Le choix d'une gestion déléguée ne saurait en effet justifier une quelconque dégradation du service rendu aux usagers, ni davantage un relâchement à l'égard du respect des principes républicains.**

Les délégataires de services publics, et plus largement l'ensemble des organismes qui participent au service public, doivent être mis à même d'apporter une réponse appropriée aux pressions dont ils font l'objet, que celles-ci viennent de leurs salariés ou des usagers. Dans ce but, le groupe de travail préconise de **rendre obligatoire, par la voie d'une disposition législative et à peine d'irrégularité, l'inscription dans les conventions de délégation de service public d'un engagement exprès de respecter strictement les valeurs républicaines, et notamment le principe de laïcité.** Cet engagement serait décliné aussi précisément que possible dans les clauses de chaque convention, afin d'en préciser les incidences concrètes sur la mission confiée au délégataire.

Enfin, s'il ne saurait être question d'étendre de tels engagements à l'ensemble des entreprises passant des marchés publics avec des personnes publiques, une exception doit être envisagée concernant les **organismes de formation professionnelle continue.** Subordonner la signature de contrats portant sur la formation des agents publics à un engagement de refus du prosélytisme et de respect du principe de laïcité ne poserait aucune difficulté à la grande majorité de ces organismes, mais gênerait l'activité de ceux d'entre eux, minoritaires, qui sont affiliés à des mouvements sectaires. Afin d'assurer une parfaite information des décideurs publics, une liste de ces organismes pourrait être diffusée auprès des administrations de l'Etat et des collectivités locales.

DOCUMENT 6

« Les aides des collectivités et le principe de laïcité », Le Courrier des Maires, novembre 2011 (extrait du dossier consacré à la laïcité)

NOVEMBRE 2011

Les aides des collectivités et le principe de laïcité

Dans cinq arrêts du 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat définit un nouvel équilibre entre laïcité, liberté du culte et intérêt public.

Les interventions des collectivités qui répondent au souci d'assurer l'exercice de la liberté religieuse sont ainsi jugées légales dès lors qu'existe un intérêt public local et qu'un certain nombre de conditions sont respectées, de façon à exclure toute libéralité et, par suite, toute aide, à un culte.

Étaient contestées devant le Conseil d'Etat des décisions de collectivités territoriales qui, poursuivant un intérêt public local, avaient soutenu un projet intéressant, d'une manière ou d'une autre, un culte.

Le juge était saisi de cinq affaires, dans la cinquième, se posait la question de l'application des dispositions législatives permettant à des collectivités territoriales de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice destiné à un culte: la loi, en ouvrant une telle faculté à ces collectivités, devait-elle être regardée comme dérogeant à la loi du 9 décembre 1905 ?

Analyse juridique de Bernard Poujade, avocat à la Cour

Le rappel des dispositions de la loi de 1905

Les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat. Ou accorder des concours aux associations cultuelles pour des travaux de réparation d'édifices cultuels. Il leur est en revanche interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte.

Les enseignements des arrêts

Si les collectivités territoriales peuvent prendre des décisions ou financer des projets en rapport avec des édifices ou des pratiques cultuels, elles ne peuvent le faire qu'à la condition que ces décisions répondent à un intérêt public local, qu'elles respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité et qu'elles excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte.

Financement d'un bien :

dans l'affaire « Commune de Trélazé », la loi de 1905 ne fait pas obstacle à ce qu'une collectivité participe au financement d'un bien destiné à un lieu de culte (ex., un orgue dans une église) dès lors qu'existe un intérêt public local (organisation de cours ou de concerts de musique) et qu'un accord, par exemple une convention, encadre l'opération.

Valorisation d'un édifice :

dans l'affaire « Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône », il est jugé que la loi de 1905 ne fait pas obstacle aux actions des collectivités territoriales visant à valoriser les atouts culturels ou touristiques qu'un édifice cultuel présente pour elles. Ainsi, l'attribution, par la commune de Lyon, d'une subvention pour réaliser un ascenseur facilitant l'accès des personnes à mobilité réduite à la basilique de Fourvière n'est pas contraire à l'interdiction d'aide à un culte posée par la loi de 1905, même si cet équipement bénéficie également aux pratiquants du culte en cause.

Équipement d'abattage rituel :

dans l'affaire « Communauté urbaine du Mans - Le Mans Métropole », il est jugé qu'une communauté urbaine ne méconnaît pas les dispositions de la loi de 1905 en aménageant un équipement permettant l'exercice de l'abattage rituel, si un intérêt public local le justifie. Ainsi, la nécessité que les pratiques rituelles soient exercées dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité et de la santé publiques, justifie légalement, en l'absence d'abattoir proche, l'intervention de la collectivité.

Utilisation d'un local :

dans l'affaire « Commune de Montpellier », il est jugé qu'une commune peut, dans le respect des principes de neutralité et d'égalité, permettre l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte si les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. En revanche, la mise à disposition d'une association, de façon pérenne et exclusive, d'une salle polyvalente en vue de l'exercice d'un culte a pour effet de conférer à ce local le caractère d'édifice cultuel et méconnaît les dispositions de la loi de 1905.

Bail emphytéotique administratif :

dans l'affaire « Mme V », le Conseil d'Etat estime qu'en autorisant la conclusion d'un bail de longue durée entre une collectivité territoriale et une association cultuelle en vue de l'édification d'un édifice du culte, le législateur a permis aux collectivités territoriales de mettre à disposition un terrain leur appartenant en contrepartie d'une redevance modique et de l'intégration, au terme du bail, de l'édifice dans leur patrimoine. Ce faisant, le législateur a dérogé à l'interdiction, posée par la loi de 1905, de toute contribution financière à la construction de nouveaux édifices cultuels.

REFERENCES

Ont été jugés légaux :

- l'acquisition d'un orgue placé dans une église
CE, 19 juillet 2011, Commune de Trélazé, n°308544,
- le financement de l'accessibilité d'une basilique,
CE, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P., n°308817,
- l'utilisation d'un local pour l'exercice d'un culte
CE, 19 juillet 2011, Mme V., n°320796,
- l'aménagement d'un équipement municipal pour l'exercice d'un abattage rituel,
CE, 19 juillet 2011, CU du Mans - Le Mans Métropole, n°309161,
- la conclusion d'un bail emphytéotique pour édifier une mosquée
CE, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier, n°313518.

DOCUMENT 7

Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

NOR : PRMC1106214C

Le Premier ministre à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Monsieur le préfet de police, Mesdames et Messieurs les préfets, Messieurs les hauts-commissaires, Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé

La loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public marque la volonté de la représentation nationale de réaffirmer solennellement les valeurs de la République et les exigences du vivre ensemble.

Se dissimuler le visage, c'est porter atteinte aux exigences minimales de la vie en société. Cela place en outre les personnes concernées dans une situation d'exclusion et d'infériorité incompatible avec les principes de liberté, d'égalité et de dignité humaine affirmés par la République française.

La République se vit à visage découvert. Parce qu'elle est fondée sur le rassemblement autour de valeurs communes et sur la construction d'un destin partagé, elle ne peut accepter les pratiques d'exclusion et de rejet, quels qu'en soient les prétextes ou les modalités.

La loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a été publiée au *Journal officiel* du 12 octobre 2010, après avoir été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel.

Elle pose le principe d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public, son article 1^{er} énonçant à cet effet que « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage ». La loi sanctionne également le fait de contraindre un tiers à dissimuler son visage.

Si cette dernière sanction est entrée en vigueur immédiatement, la loi a prévu que la mesure d'interdiction générale de la dissimulation du visage ne serait applicable qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa promulgation.

Cette interdiction prendra donc effet à partir du 11 avril 2011. Il vous appartient de veiller à ce qu'elle soit pleinement respectée dans l'ensemble des services relevant de votre autorité ou placés sous votre tutelle.

La période de six mois prévue avant l'entrée en vigueur de l'interdiction générale a été mise à profit, dans le respect de la volonté du législateur, pour préparer les éléments d'information et de communication nécessaires à la sensibilisation du public, plus particulièrement l'information des personnes directement concernées par des pratiques de dissimulation du visage.

Dans le respect de vos attributions respectives et en vous appuyant sur les réseaux de proximité de vos administrations, il vous appartient de mettre en œuvre les campagnes d'information adaptées, afin de contribuer efficacement à la bonne compréhension de la loi du 11 octobre 2010 et à son application effective.

La présente circulaire présente à cet effet les dispositions de la loi et ses modalités d'application.

I. – *Le champ d'application de la loi*

1. Les éléments constitutifs de la dissimulation du visage dans l'espace public

La dissimulation du visage dans l'espace public est interdite à compter du 11 avril 2011 sur l'ensemble du territoire de la République, en métropole comme en outre-mer. Cette infraction est constituée dès lors qu'une personne porte une tenue destinée à dissimuler son visage et qu'elle se trouve dans l'espace public ; ces deux conditions sont nécessaires et suffisantes.

a) *La dissimulation du visage*

La portée de l'interdiction

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

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

Les exceptions légales

L'article 2 de la loi prévoit plusieurs exceptions à l'interdiction de la dissimulation du visage.

En premier lieu, l'interdiction ne s'applique pas « *si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires* ». Il s'agit par exemple de l'article L. 431-1 du code de la route qui impose le port du casque aux conducteurs de deux-roues à moteur.

En deuxième lieu, l'interdiction ne s'applique pas « *si la tenue est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels* ». Les motifs professionnels concernent notamment le champ couvert par l'article L. 4122-1 du code du travail aux termes duquel « *les instructions de l'employeur précisent, en particulier lorsque la nature des risques le justifie, les conditions d'utilisation des équipements de travail, des moyens de protection, des substances et préparations dangereuses. Elles sont adaptées à la nature des tâches à accomplir* ».

Enfin, l'interdiction ne s'applique pas « *si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* ». Ainsi les processions religieuses, dès lors qu'elles présentent un caractère traditionnel, entrent dans le champ des exceptions à l'interdiction posée par l'article 1^{er}. Au titre des pratiques sportives figurent les protections du visage prévues dans plusieurs disciplines.

Les dispositions de la loi du 11 octobre 2010 s'appliquent sans préjudice des dispositions qui interdisent ou réglementent, par ailleurs, le port de tenues dans certains services publics et qui demeurent en vigueur.

Il en est ainsi 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 écoles, collèges et lycées publics (article L. 141-5-1 du code de l'éducation nationale et circulaire d'application du 18 mai 2004). Demeurent également applicables la charte du patient hospitalisé, annexée à la circulaire du 2 mars 2006 relative aux droits des patients hospitalisés, et la circulaire du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé.

b) *La définition de l'espace public*

L'article 2 de la loi précise que « *l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* ».

La notion de voies publiques n'appelle pas de commentaire. Il convient de préciser qu'à l'exception de ceux affectés aux transports en commun les véhicules qui empruntent les voies publiques sont considérés comme des lieux privés. La dissimulation du visage, par une personne se trouvant à bord d'une voiture particulière, n'est donc pas constitutive de la contravention prévue par la loi. Elle peut en revanche tomber sous le coup des dispositions du code de la route prévoyant que la conduite du véhicule ne doit pas présenter de risque pour la sécurité publique.

Constituent des lieux ouverts au public les lieux dont l'accès est libre (plages, jardins publics, promenades publiques...) ainsi que les lieux dont l'accès est possible, même sous condition, dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition (paiement d'une place de cinéma ou de théâtre par exemple). Les commerces (cafés, restaurants, magasins), les établissements bancaires, les gares, les aéroports et les différents modes de transport en commun sont ainsi des espaces publics.

Les lieux affectés à un service public désignent les implantations de l'ensemble des institutions, juridictions et administrations publiques ainsi que des organismes chargés d'une mission de service public. Sont notamment concernés les diverses administrations et établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les mairies, les tribunaux, les préfetures, les hôpitaux, les bureaux de poste, les établissements d'enseignement (écoles, collèges, lycées et universités), les caisses d'allocations familiales, les caisses primaires d'assurance maladie, les services de Pôle emploi, les musées et les bibliothèques.

2. **L'absence de restriction à l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte**

Lorsqu'ils sont ouverts au public, les lieux de culte entrent dans le champ d'application de la loi. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé que « *l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public* ».

3. La sanction de la dissimulation du visage

L'article 3 de la loi prévoit que la méconnaissance de l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe (d'un montant maximal de 150 euros). Le prononcé de cette amende relève de la compétence des juridictions de proximité.

L'obligation d'accomplir un stage de citoyenneté peut également être prononcée par les mêmes juridictions, à titre de peine alternative ou de peine complémentaire. Le stage de citoyenneté, adapté à la nature de l'infraction commise, doit notamment permettre de rappeler aux personnes concernées les valeurs républicaines d'égalité et de respect de la dignité humaine.

4. La sanction de l'exercice d'une contrainte

La dissimulation du visage constatée dans l'espace public peut résulter d'une contrainte exercée contre la personne concernée et révéler la commission par un tiers du délit de dissimulation forcée du visage.

Ce délit, prévu à l'article 4 de la loi (créant un nouvel article 225-4-10 du code pénal), est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Lorsque le fait est commis au préjudice d'une personne mineure, les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 60 000 euros d'amende.

La répression de ces agissements participe de la volonté des pouvoirs publics de lutter vigoureusement contre toutes les formes de discriminations et de violences envers les femmes, qui constituent autant d'atteintes inacceptables au principe d'égalité entre les sexes.

II. – *La conduite à tenir dans les services publics*

a) *Le rôle du chef de service*

Dans le cadre des pouvoirs qu'il détient pour assurer le bon fonctionnement de son administration, le chef de service est responsable du respect des dispositions de la loi du 11 octobre 2010 et des mesures mises en œuvre, en particulier l'actualisation des règlements intérieurs, pour assurer son application.

Il lui appartient de présenter et d'expliquer l'esprit et l'économie de la loi aux agents placés sous son autorité, afin que ces derniers se conforment à ses dispositions et puissent veiller, dans les meilleures conditions, à son respect par les usagers du service public.

Il lui appartient également de veiller à ce que l'information adéquate prévue par le Gouvernement sous la forme d'affiches et de dépliants soit mise en place dans les locaux accueillant du public ou ouverts au public.

b) *Le contrôle de l'accès aux lieux affectés au service public*

A compter du 11 avril 2011, les agents chargés d'un service public, qui pouvaient déjà être conduits à demander à une personne de se découvrir ponctuellement pour justifier de son identité, seront fondés à refuser l'accès au service à toute personne dont le visage est dissimulé.

Dans le cas où la personne dont le visage est dissimulé serait déjà entrée dans les locaux, il est recommandé aux agents de lui rappeler la réglementation applicable et de l'inviter au respect de la loi, en se découvrant ou en quittant les lieux. La dissimulation du visage fait obstacle à la délivrance des prestations du service public.

En revanche, la loi ne confère en aucun cas à un agent le pouvoir de contraindre une personne à se découvrir ou à sortir. L'exercice d'une telle contrainte constituerait une voie de fait et exposerait son auteur à des poursuites pénales. Elle est donc absolument proscrite.

En face d'un refus d'obtempérer, l'agent ou son chef de service doit faire appel aux forces de la police ou de la gendarmerie nationales, qui peuvent seules constater l'infraction, en dresser procès-verbal et procéder, le cas échéant, à la vérification de l'identité de la personne concernée. Des instructions particulières sont adressées à cet effet par le ministre de l'intérieur aux agents de la force publique.

Le refus d'accès au service ne pourra faire l'objet d'aménagements que pour tenir compte de situations particulières d'urgence, notamment médicales.

III. – *L'information du public*

La période précédant l'entrée en vigueur de l'interdiction de la dissimulation du visage doit être mise à profit pour assurer, selon des modalités adaptées, l'information du public.

a) *L'information générale*

Une affiche, distribuée sous format papier ou en version électronique par les ministères à destination de leurs réseaux respectifs, devra être apposée, de manière visible, dans les lieux ouverts au public ou affectés à un service public.

Cette affiche énonce que « la République se vit à visage découvert » et que l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public entre en vigueur à compter du 11 avril 2011.

Cette affiche pourra être complétée, au bénéfice des personnes qui souhaitent disposer d'informations plus précises sur les dispositions de la loi, par un dépliant diffusé dans les services sous la même forme et selon les mêmes voies que l'affiche.

A l'attention des voyageurs souhaitant se rendre en France, ce dépliant sera également disponible en langues anglaise et arabe dans les postes consulaires français à l'étranger.

Ces deux documents d'information générale seront également accessibles à l'adresse internet www.visage-decouvert.gouv.fr et complétés sur ce site par une rubrique destinée à apporter des réponses complémentaires aux questions soulevées par l'application de la loi.

*b) L'information des personnes directement concernées
par la dissimulation du visage*

Un dispositif d'information des personnes concernées a été préparé par le ministère de la ville, en coordination avec le ministère des solidarités et de la cohésion sociale et le ministère de l'intérieur.

Ce plan d'information, de sensibilisation et d'accompagnement particulier a pour objet de donner toutes ses chances au dialogue, afin d'amener la petite minorité des personnes qui se dissimulent le visage à respecter l'interdiction posée par le législateur. Ce dialogue n'est pas une négociation ; il a vocation, par un travail d'explication, à amener les personnes concernées à renoncer d'elles-mêmes à une pratique qui heurte les valeurs de la République.

Ce dispositif, qui fait l'objet d'instructions particulières du ministre de la ville, s'appuie notamment sur les associations et les réseaux de proximité en charge des droits des femmes, en particulier le réseau des centres d'information des droits des femmes (CDIFF), les 300 « délégués du préfet » et les adultes relais travaillant dans les quartiers. Sont également mobilisés l'ensemble des acteurs de la médiation sociale, notamment les médiateurs de l'éducation nationale.

L'objectif est de proposer aux personnes qui se dissimulent le visage une information complète sur la loi et un accompagnement personnalisé.

*
* *

Je vous remercie de votre implication personnelle pour assurer dans vos administrations et dans les domaines relevant de vos attributions une bonne application de la loi du 11 octobre 2010.

Je vous rappelle également que l'article 7 de la loi prévoit qu'un rapport sur l'application de la loi doit être remis au Parlement par le Gouvernement en avril 2012. Vous me ferez connaître sans délai les difficultés éventuelles que vous rencontreriez dans l'application de la loi et m'adresserez, avant le 31 mars 2012, un bilan de l'ensemble des actions engagées et des résultats obtenus.

FRANÇOIS FILLON

Agents et signes religieux

A Argenteuil, comme à Besançon, la neutralité du service public prime.

La scène confine à l'absurde. Elle s'est déroulée, il y a plusieurs mois, à la piscine d'Argenteuil (Val-d'Oise) : une jeune femme était employée par la ville en contrat emploi-jeune pour encadrer des groupes d'enfants au cours de diverses activités. Elle s'est présentée gantée et entièrement voilée de noir au bord de la piscine pour assurer la surveillance des jeunes nageurs. En sus du non-respect du principe de neutralité du service public, l'agent était dans l'impossibilité physique d'assurer sa mission de surveillance et d'assistance, ce qui a motivé son licenciement pour faute par la mairie. Interrogés sur le port de signes religieux par leurs agents durant le service, les cadres territoriaux sont

catégoriques : ils ne transigent pas avec leurs agents sur ce sujet.

Généralement, le problème se règle par la discussion et l'explication, comme à Besançon (Doubs). Récemment confrontée au port du foulard par une vacataire chargée du soutien scolaire, la municipalité a réaffirmé les principes de la laïcité. « Nous avons résolu ce cas à l'amiable, d'autant plus facilement que le dialogue a été possible avec la personne concernée et que, sur le plan matériel, il ne s'agissait que de quelques heures de vacation dans un contrat de trois mois », raconte Patrick Ayache, directeur général des services. Pour éviter de nouveaux cas, la direction a diffusé des notes précisant les caractéristiques du statut municipal. « Nous tenons fermement au principe de la neutralité du service public, celle-ci doit être totale. Si le cas se reproduit, nous chercherons à le régler par la concertation, mais avec une fermeté inébranlable », précise le cadre municipal.

De leurs côtés, les syndicats demandent un effort de réflexion plus approfondi. Ils lient le problème aux difficultés d'exercice du culte musulman. « Nous sommes très attachés au devoir de réserve des territoriaux, mais nous tenons, néanmoins, à ce que le problème soit discuté au niveau des instances paritaires », demande Yves Kottelat, secrétaire de la section FO.



« Nous tenons fermement au principe de la neutralité du service public, celle-ci doit être totale », Patrick Ayache, directeur général des services de Besançon.

Service public : ce que dit actuellement le droit

Le principe de laïcité doit être appliqué dans le cadre du fonctionnement des services publics en fonction de règles différentes, selon qu'il s'agit des agents ou des usagers. Ainsi, il est interdit aux agents toute expression religieuse dans le cadre du service public, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le caractère ostentatoire ou pas du signe vestimentaire. Le non-respect de cette règle est constitutif d'une faute passible d'une sanction disciplinaire, pouvant aller jusqu'à la révocation (voir CAA Lyon, 27 novembre 2003). Pour les usagers du service public, notamment de l'enseignement, le Conseil d'État a reconnu, dans son avis du 27 novembre 1989, un droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses dans certaines limites. Ainsi « le port par les élèves de signes par lesquels ils entendent manifester leur appar-

tenance 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 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 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, enfin troubleraient l'ordre public dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public. »

Les limites du dialogue

Parfois, le dialogue n'est plus possible, comme à Argenteuil, confrontée une nouvelle fois au refus d'un agent d'adopter une tenue neutre. « Une de nos agents du service éducation, en poste depuis dix ans, nous a annoncé, après son retour de plusieurs congés de maternité, son intention de travailler voilée. Devant notre refus, elle s'est mise en congé de maladie, et elle a refusé de réintégrer son poste. Après huit mois d'injonctions, la commission de discipline, nommée par le tribunal administratif et composée de représentants des élus et du personnel, a prononcé sa radiation de la fonction publique territoriale », rapporte Georges Mothron, maire de la commune.

Quant aux fêtes religieuses qui peuvent avoir lieu en fin de semaine, leur compatibilité avec l'accomplissement du service est délicate. « On ne peut s'arrêter au nom d'une pratique religieuse. Si le ramadan pose problème, c'est à l'agent de demander des congés, dans la mesure où cela est possible », estime Daniel Grossaint, directeur de l'éducation et des activités culturelles de Montreuil (Seine-Saint-Denis). Malgré tout, ces affaires demeurent délicates à gérer pour les cadres territoriaux, désireux de règles uniformes qui permettraient d'éviter les contentieux. »

Delphine Gerbeau et Olivier Berthelin, à Besançon

les collectivités intransigeantes

La parole aux acteurs sociaux

Jean-Vincent Trellu, directeur général adjoint chargé de l'action sociale au conseil général d'Ille-et-Vilaine, président de l'Association nationale des directeurs départementaux de l'action sociale (Anddas)

« Nous devons permettre aux personnes âgées dépendantes de pratiquer leur culte »

« Le débat sur la laïcité nous concerne tous et ne doit pas se résumer à la question du voile islamique. Toutes les croyances sont concernées, y compris les dérives sectaires et toutes les formes de prosélytisme. Je suis personnellement intervenu, dans le passé, auprès des travailleurs sociaux de mon département pour rappeler que nous devons avoir un comportement de stricte neutralité face aux convictions religieuses de chacun. C'est également vrai à l'égard des personnes âgées, souvent très attachées à leur religion. Il est de notre mission de permettre à une personne âgée dépendante de pratiquer son culte: nous ne devons ni imposer, ni empêcher. »



Françoise Normandin, directrice de la Maison départementale de la santé, en Gironde

« L'intégration se fait à des rythmes différents »

« Il y a parfois un décalage entre le discours politique, le discours médiatique et les professionnels de terrain. Car l'intégration se fait, à des rythmes différents, mais elle se fait. Dans notre structure de prévention et d'information sur la santé pour jeunes et adultes ou dans les trente lieux de consultation du département, nous n'avons jamais rencontré ce type de situation. Il est vrai qu'au centre de planification, certaines femmes préfèrent se diriger vers des gynécologues femmes, mais nous ne savons pas si cette demande est motivée par des croyances religieuses. Sur un plan professionnel, les origines et les appartenances sont variées. Deux femmes musulmanes travaillent à la direction de la solidarité, sans signe d'appartenance marqué. Il n'y a aucun problème. »

F. MARAIS/REPORTAGE



Patrick Kanner, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas)

« Je suis favorable à ce qu'une loi clarifie les règles »

« Les services publics et les CCAS, en particulier, sont ouverts à tous, quelles que soient les convictions religieuses des uns et des autres. L'usager doit être accueilli par les agents sociaux et sa demande satisfaite, qu'il porte un voile, une kippa ou une croix autour du cou. Parallèlement, les agents doivent respecter une stricte neutralité et

ne pas afficher leurs convictions à l'égard des administrés. La laïcité n'est pas un concept antireligieux. Au contraire, elle protège les religions, sous réserve que les pratiquants ne se livrent pas à un prosélytisme ou à des actes qui empêchent l'accomplissement du service public. Je suis néanmoins favorable à ce qu'une loi clarifie les règles permettant de concilier liberté religieuse individuelle et liberté collective. »

Philippe Rysman, DBA, directeur du CCAS de Tourcoing

« Il faut être très vigilant »

« Nous avons eu le cas d'une aide à domicile qui portait un foulard. Nous avons joué le jeu de l'explication, en lui indiquant qu'à l'extérieur, il n'y avait aucun problème, mais qu'elle ne pouvait pas garder son foulard chez les personnes âgées. Nous avons ainsi trouvé une solution. Mais, si l'agent avait refusé, nous aurions pu engager des procédures de sanction. Le jour où il y aura des attitudes dépassant le cadre, il faudra être très vigilant et intransigeant. Par ailleurs, nous prenons quelques dispositions pour le ramadan, afin de faciliter les congés, d'organiser de légers aménagements horaires, que l'on ferait pour n'importe quel agent. Tout se gère de façon très souple. »

Liliane Ozuch, directrice de la solidarité à Hellemmes, ville associée de Lille (18 000 hab.)

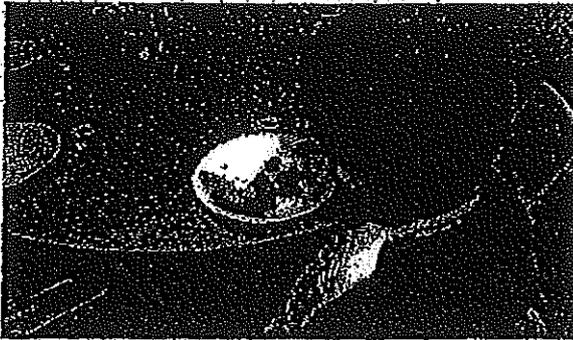
« Ce sont les hommes qui viennent nous voir »

« Depuis quelques semaines, les esprits sont un peu exacerbés. Nous faisons donc très attention à la façon dont nous nous adressons aux personnes. Dans le cadre de nos services, nous ne sommes pas confrontés à des questions de voile. Parmi les populations musulmanes, ce sont d'ailleurs les hommes qui viennent nous voir. Il arrive que certains, après avoir demandé le directeur et constaté que je suis une femme, refusent de me parler. Ce sont des situations très désagréables, mais je n'ai pas le droit d'avoir trop d'état d'âme, car ils ont fait la démarche de venir dans nos services. C'est donc qu'ils rencontrent de vraies difficultés et je les dirige alors vers un collègue homme. »

La laïcité, jusque dans l'assiette ?

Les collectivités locales doivent-elles répondre aux demandes particulières en matière de restauration scolaire ? De Martigues à Sarcelles, les avis sont partagés.

Des repas sans porc, casher ou halal doivent-ils figurer au menu ? « Une majorité de collectivités propose des aliments de substitution au porc pour les enfants musulmans, ou ont complètement éliminé cette viande de leurs cuisines »,



REV. L. BOUTIER/LE COMPTON DE PARIS

constate Christophe Bouillaud, vice-président de l'Association nationale des directeurs de restauration municipale (ANDRM). D'autres refusent tout net de servir des repas particuliers, comme la commune de Martigues (Bouches-du-Rhône). « Nous appliquons le principe de laïcité, le traitement équitable des usagers, c'est-à-dire que tout le monde doit manger la même chose, explique Marie-Claire Baylard, responsable des activités périscolaires dans cette ville. Il n'est pas de la mission d'une collectivité locale de répondre à ce type de demande. Nous distribuons les menus sur le trimestre aux parents, libre à eux de ne pas mettre leur enfant à la cantine les jours où nous servons du porc. Nous ne forçons jamais les enfants à manger, mais s'ils veulent manger du porc, nous ne les en empêchons pas. » A force d'explication, dans cette commune à large population maghrébine, le message est passé et les absents sont rares, même les jours où le porc figure au menu.

NÎMES NE SERT PAS DE VIANDE HALAL

A Nîmes, pas question de satisfaire les récentes demandes de viande halal dans les cantines scolaires. Depuis le début d'octobre, une circulaire est affichée dans toutes les écoles de la ville : « Les services de restauration scolaire ne peuvent en aucun cas répondre aux particularismes religieux et donc fournir des prestations spécifiques en fonction des dogmes de chaque religion. » « Nous avons obligation de fournir des repas équilibrés pour tous, reconnaît le maire, Jean-Paul Fournier, mais pas de servir de viande halal. Des enseignants nous ont alertés, certains parents les ont menacés pour qu'ils veillent à ce que leurs enfants ne mangent pas de viande. Je respecte le culte musulman, mais je m'oppose aux tentatives de prosélytisme dans un lieu de la République. Je suis attaché à la laïcité. Il existe des menus de substitution au porc. Rien d'autre ne changera. »

Un service, non une obligation

En revanche, d'autres collectivités, comme Sarcelles (Val-d'Oise), qui abrite une importante population juive, souhaiteraient aller plus loin et servir de la viande casher, pour éviter la fuite vers l'école privée d'un nombre croissant d'enfants. Au-delà des difficultés idéologiques, Christophe Bouillaud rappelle qu'« à un moment, face à la multiplicité des demandes, on ne peut plus gérer la restauration. La restauration collective ne peut se transformer en une restauration à la carte. Elle est un service et pas une obligation ». »

D. G.

Sport : tolérance ou interdiction ?

La polémique est née l'été dernier: la piscine de Mons-en-Barœul (Nord) accordait des horaires réservés aux femmes, sous-entendu de confession musulmane, qui refusaient de se baigner en présence des hommes. « Nous avons hérité d'une situation existante: l'association disparaît, depuis plusieurs années, d'un créneau sur les horaires de fermeture au public, se souvient le maire, Rudi Elegeest. Nous avons adopté une approche pragmatique et non idéologique: plus de deux cents femmes venaient pendant cet horaire, nous avons donc laissé faire, mais les médias s'y sont intéressés... » Depuis, en accord avec l'association, l'activité a été supprimée. Le pragmatisme, c'est ce qui guide de nombreuses collectivités. Ainsi, un animateur

d'un quartier difficile explique: « Nous baignons dans l'Islam, toutes les femmes qui fréquentent les services sociaux sont voilées. Nous ne pouvons pas travailler sans tenir compte de la religion. Pour que les filles puissent tout de même nager, nous nous organisons avec les piscines pour éviter la mixité, mais ce n'est pas facile et jamais officiel. »

Besançon (Doubs) aussi adopte le principe de réalité: dans les maisons de quartier situées au cœur de cités, animateurs et travailleurs sociaux (même comptent des spécificités culturelles pour rester en phase avec leurs publics. La maison de quartier de Montrapon-Fontaine-Ecu organise des séances de gymnastique douce réservées aux femmes. « C'est

une activité liée à la spécificité d'un quartier de 1 200 habitants, souvent originaires d'Afrique du Nord », constate Martine Pralon, coordinatrice des maisons de quartiers municipales. Pour d'autres, le sport doit, avant tout, garder une valeur d'intégration. C'est pourquoi Bernard Nieuvaert, maire de Longjumeau (Essonne), a refusé la demande de cours de gymnastique non mixtes. « Je crains l'effet pervers: certaines femmes, qui fréquentent déjà les cours de gymnastique, auraient pu se voir imposer des structures non mixtes. Il n'est pas dans la vocation d'un maire de favoriser l'exclusion, surtout en matière de sport, qui est facteur de brassage social. »

D. G. et O. B., à Besançon

Alsace-Moselle : une exception territoriale

Une loi sur la laïcité pourrait remettre en cause le statut spécifique issu du Concordat de 1801.

En raison du statut de l'Alsace et de la Moselle entre 1870 et 1918, le principe de la séparation de l'Église et de l'État du 9 décembre 1905 n'y est pas applicable. Cette partie du territoire français relève du régime concordataire de 1801, qui voit la reconnaissance officielle par l'État de quatre cultes : le culte catholique (2 millions de membres), le culte protestant luthérien (Église de la Confession d'Augsbourg, d'Alsace et de Lorraine, 220 000 membres), le culte protestant réformé (Église réformée d'Alsace et de Lorraine, 40 000 membres) et le culte israélite (25 000 membres). Ces quatre cultes sont reconnus comme partenaires privilégiés de la vie publique et bénéficient, en tant que « service public du culte », de différents avantages.

On compte, en 2002, plus de 1 430 agents du culte en Alsace et Moselle. Ils ont le statut d'agent public non titulaire et, à ce titre, leur nomination est faite ou agréée par l'État. Leur rémunération est également versée par l'État, en fonction d'une grille indiciaire arrêtée par voie réglementaire. Cela représente une dépense de 32 585 691 euros, inscrite au budget du ministère de l'Intérieur.

Des structures juridiques différentes selon le culte

Les lieux de culte, que ce soit les églises protestantes, catholiques, les synagogues, ainsi que les presbytères et les logements affectés aux ministres du Culte, sont désignés comme édifices culturels. En Alsace-Moselle, les églises et les presbytères du culte catholique sont la propriété des communes, à l'exception notable des deux palais épiscopaux et des deux cathédrales de Strasbourg et de



Les églises et les presbytères du culte catholique sont la propriété des communes, à l'exception des palais épiscopaux et des cathédrales de Strasbourg et de Metz, qui relèvent de la compétence de l'État. Ici, l'église Saint-Martin, à Colmar.

Metz, qui relèvent de la compétence de l'État. Les autres édifices du culte appartiennent à la personne morale qui en a assuré la construction. Les édifices culturels sont gérés par des structures juridiques différentes en fonction du culte. Les intérêts des paroisses catholiques sont gérés par les fabriques d'églises, établissements réunissant, autour du maire et du curé, des conseillers initialement nommés par l'évêque. Pour les cultes protestants, la gestion des édifices culturels revient essentiellement au conseil presbytéral, établissement public composé du pasteur et des membres de la communauté protestante d'une paroisse. Enfin, le culte israélite confie au consistoire départemental la gestion des édifices culturels. En cas d'insuffisance des ressources des établissements publics chargés de l'entretien des édifices culturels, les communes sont tenues de participer au financement des travaux. Il s'agit, en application de l'article L. 2543-3 du Code général des collectivités territoriales, d'une dépense obligatoire.

L'enseignement religieux obligatoire

L'enseignement religieux est obligatoire dans les écoles primaires (selon la loi du 15 mars 1850, dite « loi Faloux » ; décret du 3 septembre 1974), ainsi que dans les établissements secondaires et techniques. Toutefois, une possibilité de dispense est prévue. Si le droit local des cultes est perçu par les habitants d'Alsace-Moselle comme un avantage, il devra inévitablement évoluer dans les prochaines années, afin de prendre en compte le développement de la religion musulmane qui en est actuellement exclue. Le culte musulman compte, en effet, aujourd'hui, quelque 109 000 membres. ◊

François Méjer

Montreuil a ouvert un centre d'étude des religions

Depuis les années 90, Montreuil (Seine-Saint-Denis) a pris l'habitude d'organiser des rencontres entre les communautés religieuses, signe qu'elle porte une attention particulière au rôle des religions dans la cité. « La laïcité n'est pas une neutralité, c'est une lutte contre les inégalités et les extrémismes. C'est respecter les pratiques religieuses, tant qu'elles respectent les valeurs fondamentales de la République », explique Daniel Grossaint, directeur de l'éducation et des actions culturelles. Une conception qui a mené le maire et son équipe à mettre en place, à la fin de 2002, avec une association, le Centre civique d'étude du fait religieux

(CCEFR). Cet espace dispense un enseignement de l'histoire des religions, par le biais de cycles de cours ou de conférences, encadré par un conseil scientifique de chercheurs reconnus. Ce centre apporte notamment des réponses aux multiples questions posées aux enseignants par leurs élèves, ou au développement d'associations éducatives soutenues par une idéologie religieuse. Par ailleurs, le centre va proposer des cours sur le fait religieux aux enseignants des instituts universitaires de formation des maîtres, et il a proposé au CNFPT Première Couronne un module expérimental de formation destiné aux personnels socioéducatifs. b. a.

DOCUMENT 9

« La laïcité à la française, un principe juridique appliqué avec empirisme », extrait du rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République (présidée par Bernard Stasi), remis le 11 décembre 2003 au Premier ministre

Deuxième partie

La laïcité à la française, un principe juridique appliqué avec empirisme

Pour l'essentiel la laïcité obéit à un régime juridique précis issu de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : la République est laïque et respecte toutes les croyances. De ce principe fondateur découlent de nombreuses obligations juridiques aussi bien pour les usagers que pour les services publics à commencer par l'Education nationale. Mais ce régime juridique est loin de constituer un bloc monolithique. Il est à la fois épars, car dispersé dans de nombreuses sources juridiques, et divers, car la laïcité n'a pas les mêmes contours à Paris, Strasbourg, Cayenne ou Mayotte.

2.1 Un corpus juridique épars

Le corpus juridique en matière de laïcité est plus réduit que ce que l'on pourrait croire. Depuis la Constitution de 1946, le principe de laïcité a acquis une valeur constitutionnelle. L'article de la Constitution de 1958, reprenant l'article 1er de la Constitution de 1946, affirme ainsi que «la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale». La laïcité a donc été haussée au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes. Mais au niveau constitutionnel, le principe de laïcité n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel aussi abondante que pour la liberté de conscience et d'opinion.

De grandes lois ont marqué l'affirmation juridique du principe de laïcité. Ont déjà été mentionnées les lois scolaires du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire et du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire. Mais la grande loi est celle du 9 décembre 1905 complétée par celle du 2 janvier 1907 sur l'exercice public des cultes. Hors de ces textes fondateurs, le corpus juridique est fait de dispositions disséminées dans divers 20 textes de lois. Loin de constituer un ensemble bien ordonné, le régime juridique de la laïcité est plutôt un ensemble disparate de textes, édictés notamment à partir des principes fondateurs de la loi de 1905, au fur et à mesure que les questions liées à la loi de séparation émergeaient. Dans ce puzzle éclaté, le rôle du juge, et au premier plan du Conseil d'Etat, fut de mettre de l'ordre. Dans un domaine qui

«sentait la poudre», comme le disait le professeur Rivero, on lui a bien souvent demandé de jouer le rôle d'un régulateur social de la laïcité et de dégager la règle juridique à partir des dispositions constitutionnelles, des traités et conventions internationales ainsi que des normes applicables - lois, principes généraux du droit, jurisprudence.

Sur le plan du droit international, c'est la question de la liberté religieuse qui est notamment traitée par des textes tels la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 – qui d'ailleurs n'a aucune valeur juridique contraignante – la Convention pour la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement adoptée sous l'égide de l'UNESCO, les deux Pactes internationaux de l'O.N.U du 19 décembre 1966 sur les droits civils et politiques, d'une part, et sur les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part. L'Union européenne - le débat actuel sur la mention des héritages religieux dans la Convention en témoigne bien - ne comporte pas la mention d'un principe de séparation entre le pouvoir politique et l'autorité religieuse ou spirituelle. Néanmoins, la construction politique de l'Union européenne, qui ne repose sur aucun fondement religieux, correspond en pratique aux exigences de la laïcité, même si au niveau européen on lui préfère le terme de sécularisation.

Quant à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, son article 9 protège la liberté religieuse, sans toutefois en faire un droit absolu. L'Etat peut lui apporter des limites à la triple condition que cette ingérence soit prévue par la loi, qu'elle corresponde à un but légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. Sur le fondement de cet article 9, la Cour a été amenée à traiter de questions qui concernent la laïcité. L'approche de la Cour repose sur une reconnaissance des traditions de chaque pays, sans chercher à imposer un modèle uniforme de relations entre l'Eglise et l'Etat. Dans l'arrêt *Cha'are Shalom ve Tsedek* contre France du 27 juin 2000, la Cour a ainsi eu recours à une formule de prudence : «eu égard à la marge d'appréciation qu'il faut laisser à chaque Etat, notamment pour ce qui est de l'établissement des délicats rapports entre les Eglises et l'Etat». L'arrêt *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres contre Turquie* du 13 21 février 2003 est à cet égard très représentatif. Le gouvernement turc avait interdit le *Refah*, parti islamique. La Cour constitutionnelle de Turquie avait estimé que le projet politique du *Refah* était dangereux pour les droits et libertés garantis par la Constitution turque, dont la laïcité, et qu'il avait des chances réelles de mettre en application son programme s'il accédait au pouvoir. La Cour européenne des droits de l'homme a constaté que la laïcité tenait une telle place dans la Constitution de l'Etat turc qu'elle a admis qu'avait pu être dissous le *Refah*, sans que la Convention européenne soit violée. Les juridictions nationales avaient donc pu prendre en considération le risque que ce parti présentait pour la démocratie.

A partir de ce raisonnement, la Cour a rendu quelques arrêts sur les questions de laïcité, dans lesquels elle affirme des exigences comparables à celles de la jurisprudence française sur des questions relatives tant aux agents publics qu'aux usagers. S'agissant des agents publics, dans l'arrêt de recevabilité *Dahlab contre Suisse* du 15 février 2001 relatif à une enseignante du canton de Genève qui avait subi des sanctions disciplinaires parce qu'elle refusait d'enlever le voile, la Cour de Strasbourg a rejeté la requête parce que l'interdiction de porter le foulard dans le cadre d'une activité d'enseignement primaire constituait une mesure nécessaire dans une société démocratique. Dans l'arrêt *Kalaç contre Turquie* du 1^{er} juillet 1997, la Cour a également validé la sanction disciplinaire prononcée contre un militaire se livrant au prosélytisme religieux. A l'égard des usagers, la Cour a également reconnu la possibilité de limiter le plein exercice de la liberté religieuse. Dans l'arrêt *Karadum contre Turquie* du 3 mai 1993, la Cour, après avoir relevé l'existence d'un enseignement privé parallèle à l'enseignement public, a admis l'interdiction du port de signes religieux dans les établissements publics d'enseignement supérieur turc, en raison de la nécessité de protéger les femmes contre des pressions. Dans une décision *Valsamis contre Grèce* du 6 juillet 1995, elle a estimé qu'une élève ne pouvait invoquer ses convictions religieuses pour refuser de se soumettre au règlement de l'école.

Cette jurisprudence montre que la liberté religieuse trouve ainsi des limites dans la confrontation avec les impératifs de la laïcité. Cette jurisprudence montre donc que la laïcité n'est pas incompatible, en soi, avec la liberté religieuse telle que protégée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

DOCUMENT 10

« Culte musulman : encadrer la construction des lieux de prière », La Gazette des communes, 12 décembre 2005

Par Marc Viellard

Les demandes de créations de mosquées et de salles de prière se multiplient auprès des municipalités. Les mairies s'efforcent d'accompagner les démarches des représentants du culte musulman en respectant les règles de la loi de 1905.

Dans le principe, la loi concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, du 9 décembre 1905, est claire : l'Etat et les collectivités locales ne reconnaissent ni ne subventionnent aucun culte. Pourtant, depuis vingt ans, les demandes se multiplient auprès des municipalités pour que celles-ci participent à l'édification de mosquées, de salles de prière ou de centres culturels musulmans.

Conditions de culte précaires

« Les musulmans bordelais disposaient, jusqu'à présent, de salles de prière aménagées dans des garages ou des appartements, mais pas de lieu qui leur soit exclusivement consacré pour la célébration des grandes fêtes », observe Hugues Martin, le maire. Cette situation constitue le lot de la plupart des villes en France. A Lyon, à l'exception de la grande mosquée, les pratiquants du culte musulman se réunissent dans des lieux qui n'ont pas été conçus pour accueillir des réunions religieuses. Appartements délabrés, mal chauffés : dans bien des cas, les salles de prière se révèlent vétustes.

Aujourd'hui, certaines mairies entendent remédier à cet état de fait et favoriser l'installation du culte musulman dans des locaux adéquats. « C'est le sens de notre démarche à Lyon », souligne Alain Voindrot, conseiller technique auprès du maire, Gérard Collomb. La mairie a donc décidé d'aider les musulmans à trouver ou à rénover les bâtiments destinés à l'exercice de leur religion. L'exemple de Lyon résume plutôt bien la situation : si la loi de 1905 ne permet pas aux collectivités locales de concourir financièrement aux dépenses des cultes, celles-ci jouent pourtant un rôle non négligeable dans la bonne marche de ces projets. « Trouver le terrain n'est pas toujours chose facile », souligne Hugues Martin.

Le premier rôle des élus locaux consiste donc à sélectionner des emplacements répondant aux impératifs des immeubles à bâtir et, surtout, à communiquer auprès des populations voisines concernant l'implantation d'une mosquée à proximité de leur logement. Pour ce faire, les municipalités organisent de nombreuses réunions de quartier pour expliquer aux habitants que ces édifices et les cérémonies qui s'y déroulent ne troubleront pas leur quotidien.

Participation financière

Une fois les appréhensions surmontées, il faut résoudre l'épineux problème des financements. « Nous louons des locaux pour qu'ils soient utilisés en tant que mosquée ou salle de prière, témoigne Alain Voindrot, mais aux conditions du marché. » Autre solution, le bail emphytéotique, par lequel les municipalités mettent à disposition des terrains pour une longue durée. « C'est la solution que nous avons retenue pour la grande mosquée de Bordeaux », confirme Hugues Martin.

Enfin, reste aussi la possibilité pour les collectivités de fournir des cautions pour l'obtention des prêts. « Et pourquoi, sans sortir du cadre de la loi de 1905, ne pas imaginer des prêts similaires à ceux destinés au logement social ? », s'interroge Jean-Pierre Brard, député maire de Montreuil, en Seine-Saint-Denis (lire le témoignage p.28).

Débat épineux autour du financement direct

Pourtant, certains élus souhaiteraient aller plus loin et permettre aux communes de financer directement la construction des lieux de cultes, en modifiant les deux premiers articles de la loi de séparation. Volonté relayée par une fraction minoritaire du Conseil français du culte musulman et par la Fédération protestante de France. Principal argument des représentants musulmans : les positions acquises au cours des siècles par le christianisme et le judaïsme leur confèrent un avantage. Les églises et synagogues, souvent construites avant la loi de 1905 et appartenant de ce fait au patrimoine communal, bénéficient de concours conséquents pour leur entretien.

Mais telle n'est pas la tendance dominante parmi les élus locaux, dont la majorité proclame son attachement aux principes posés par la loi de 1905. « Dans tous les cas, nous nous situons dans le cadre de la loi et nous ne souhaitons en aucun cas aller au-delà », insiste-t-on à Lyon. Une position similaire domine à Bordeaux, où Hugues Martin estime que les contribuables n'ont pas à financer la construction des mosquées et qu'il serait dangereux de modifier l'équilibre instauré par la loi de séparation. « D'ailleurs, chez nous, les acteurs ne sont pas demandeurs », observe-t-il.

Juridique

Les collectivités locales peuvent recourir à différentes solutions pour assurer la construction et l'entretien des édifices religieux.

1. Participer à la réparation et à l'entretien des bâtiments

En vertu de l'article 13 de la loi de 1905, modifié en 1998, la participation aux réparations et à l'entretien des bâtiments est autorisée pour l'Etat, les départements, les communes et les établissements de coopération intercommunale. Seuls les édifices antérieurs à la loi de 1905 sont concernés, ce qui exclut, de facto, la quasi-totalité des mosquées.

2. Se porter caution pour les dépenses de construction

La loi de finances du 29 juillet 1961, dans son article 11, prévoit la possibilité pour les départements et les communes de se porter caution pour les dépenses destinées à la construction des édifices du culte. L'appui de la collectivité locale permet au maître d'ouvrage d'obtenir des financements qui lui resteraient inaccessibles sinon. Initialement réservé aux villes nouvelles, cet assouplissement a été étendu par la jurisprudence à l'ensemble des communes. C'est cette solution qui a été retenue par la municipalité de Cergy-Pontoise pour la mosquée construite dans le quartier de Cergy-le-Haut.

3. Conclure un bail emphytéotique

Une dernière facilité, le bail emphytéotique offre aux mairies qui le désirent la possibilité de mettre à disposition des cultes les ressources immobilières qui leur sont nécessaires. Ces baux, régis par la loi du 5 janvier 1988, ont une durée comprise entre 18 et 99 ans et confèrent un droit réel au bénéficiaire sur le bien, moyennant le respect d'un cahier des charges négocié avec la collectivité publique. Compte tenu des contraintes pesant sur le locataire, la jurisprudence admet que le prix puisse être fixé à un niveau sensiblement inférieur à celui du marché, sans toutefois que la gratuité complète soit autorisée.

IMPLANTATION D'UNE MOSQUEE

Perpignan accompagne le projet

Perpignan, 105 115 habitants
Maire : Jean-Paul Alduy

L'ENJEU

Assister l'implantation d'un lieu de réunion et de prière dans une ville qui compte 15 % de pratiquants du culte musulman.

La mosquée de Perpignan pourra accueillir jusqu'à mille fidèles pour les grandes occasions et sera entourée d'un complexe culturel et sportif.

Un enjeu de taille pour cette ville, où 15 % de la population pratique le culte musulman. Le processus lancé en 1997 par la mairie touche à sa fin et l'édifice ouvrira ses portes en juin prochain.

Charte de la laïcité. « Nous n'avons en aucune manière participé au financement ni du terrain ni de la construction », indique le maire, Jean-Paul Alduy. Finalement, outre la mosquée, l'ensemble immobilier inclura également un centre culturel et sportif. La mairie a, en revanche, accompagné politiquement et techniquement le projet. D'une part, en expliquant aux riverains que cet équipement ne leur apporterait aucune gêne. D'autre part, en assurant la viabilisation du terrain, un aménagement qui, de l'assainissement à la voirie, aura coûté près de 300 000 euros à la municipalité. « Les équipements réalisés, en

particulier le nouveau rond-point qui desservira la mosquée, bénéficient bien entendu à l'ensemble du quartier et pas uniquement à la mosquée », souligne Jean-Paul Alduy. Enfin, la mairie s'est efforcée d'ouvrir ce complexe aux autres sensibilités philosophiques et religieuses. « Sortir de la précarité nous permettra d'aller à la rencontre des autres communautés religieuses », souligne Ahmad Akkari, conseiller municipal et président du collectif des musulmans des Hautes-Pyrénées. Les représentants du culte musulman ont d'ailleurs accepté de signer une charte de la laïcité avec la municipalité. Concernant une éventuelle révision de la loi de 1905, le maire s'inquiète des dangers qu'elle engendrerait : « Ce qui compte, c'est de faciliter le dialogue entre les religions », insiste-t-il.

Autofinancement. 750 000 euros seront nécessaires à la bonne fin de la construction. Les musulmans perpignanais ont lancé une vaste collecte de fonds auprès des fidèles de la France entière. Cette collecte a bénéficié du soutien de la mosquée de Paris. Les espérances du collectif ont même été dépassées car de nombreux non-musulmans ont participé. Pour compléter les dons, le collectif a eu recours à des prêts. « Nous n'avons pas eu besoin d'utiliser des cautions publiques », conclut Ahmad Akkari.

DOCUMENT 11

Principe de laïcité : précisions importantes du Conseil d'État à propos de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, Extrait de Dalloz Actualités, 1^{er} septembre 2011

Par cinq arrêts rendus le 19 juillet 2011, le Conseil d'État apporte de nouveaux éléments d'interprétation de la loi de 1905 afin de la rendre applicable à la laïcité contemporaine.

Orgue, ascenseur, abattoir, salle polyvalente, construction d'une mosquée, les cinq affaires rendues par les juges du Palais Royal intéressent différentes religions et différentes opérations. Néanmoins, les quatre premières affaires se rapportent à des dépenses des collectivités territoriales réalisées afin de soutenir un culte tout en poursuivant un intérêt public local. Le cinquième arrêt est relatif à l'articulation entre la loi de 1905 et les dispositions législatives relatives au bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice destiné à un culte.

▪ La première affaire porte sur la question de savoir si une commune peut acquérir un bien « mixte » (à usage culturel et cultuel) et l'installer dans une église, lieu affecté à l'exercice d'un culte ? En l'espèce, la commune de Trélazé avait acheté et restauré un orgue afin de l'installer dans l'église communale dans le but de développer l'enseignement artistique et d'organiser des manifestations culturelles. Le Conseil d'État considère qu'une commune qui convient avec l'affectataire de l'église dont elle est propriétaire ou avec le propriétaire quand l'édifice n'appartient pas à son patrimoine, de l'installation d'un orgue dans l'église pour une utilisation dans le cadre de sa politique culturelle et éducative et également lors de l'accompagnement de l'exercice du culte ne constitue pas une aide au culte si une convention existe entre les deux parties. Cette convention doit garantir une utilisation de l'orgue par la commune conforme à ses besoins et une participation de l'affectataire ou du propriétaire de l'édifice dont le montant est proportionné à l'utilisation qu'il pourra faire de l'orgue afin d'exclure toute libéralité et par suite toute aide au culte.

▪ La seconde décision est relative à l'attribution par la commune de Lyon d'une subvention en vue de la réalisation d'un ascenseur facilitant l'accès aux personnes à mobilité réduite à la basilique de Fourvière. Le Conseil d'État a jugé que les dispositions de la loi de 1905 ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité finance des travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice cultuel soit en les prenant en tout ou partie en charge en qualité de propriétaire de l'édifice, soit en accordant une subvention lorsqu'il n'est pas propriétaire, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement en rapport avec cet édifice. Toutefois certaines conditions doivent être respectées. L'équipement ou l'aménagement doit présenter un intérêt public local en lien avec l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique du territoire de la collectivité et il ne doit pas être destiné à l'exercice du culte. Par ailleurs, il convient que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la participation au financement des travaux n'est pas versée à une association cultuelle et que son affectation soit exclusivement réservée au financement du projet.

▪ Le troisième arrêt est relatif à la décision de la communauté urbaine du Mans de financer les travaux d'aménagement d'un abattoir pour ovins destinés à fonctionner essentiellement pendant les trois jours de l'Aïd-el-kébir. Les juges du Palais Royal estiment qu'une collectivité, dans le cadre de ses compétences, peut construire ou acquérir un équipement, autoriser l'utilisation d'un équipement existant afin de permettre l'exercice de pratiques à caractère rituel relevant du libre exercice des cultes. Toutefois, deux conditions sont nécessaires :

– la première concerne l'existence d'un intérêt public local, tenant notamment au fait que les cultes doivent être exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de salubrité et de santé publiques ;

– la seconde tient à ce que le droit d'utiliser l'équipement doit être concédé dans des conditions, notamment tarifaires, qui respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et qui excluent toute libéralité, et par suite toute aide à un culte.

▪ La quatrième affaire traite de la question de savoir dans quelles conditions une collectivité territoriale peut décider de mettre un local à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte sans méconnaître les dispositions de la loi de 1905. En l'espèce, à la suite de la construction d'une salle polyvalente, une convention a été signée entre la commune et une association franco-marocaines pour une période d'un an renouvelable afin que cette salle soit utilisée de façon exclusive comme lieu de culte par l'association. Le Conseil d'État rappelle qu'une commune peut autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local lui appartenant pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières excluent toute libéralité et par suite toute aide à un culte. De plus, une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un local communal au seul motif que la demande est adressée par une association dans le but d'exercer un culte. En l'espèce, les magistrats de la Cour suprême posent le principe selon lequel une collectivité territoriale ne peut, sans méconnaître la loi de 1905, décider qu'un local, dont elle est propriétaire sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte.

▪ La cinquième et dernière décision concerne l'articulation entre la loi de 1905 et l'article L. 1311-2 du CGCT qui ouvre aux collectivités territoriales, la faculté, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, d'autoriser un organisme qui entend construire un édifice du culte ouvert au public (en l'espèce, la construction d'une mosquée sur un terrain de la commune de Montreuil-sous-Bois) à occuper pour une longue durée une dépendance de leur domaine privé ou de leur domaine public, dans le cadre d'un bail emphytéotique. Toutefois, le bail emphytéotique administratif conclu en vue de la construction d'un nouvel édifice cultuel exige des contreparties. Ainsi, l'emphytéote doit verser une redevance modique et à l'expiration du bail, l'édifice construit sera incorporé dans le patrimoine de la collectivité qui n'aura pas à supporter les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation.

On retiendra que ces décisions précisent l'existence de dérogations à l'interdiction de principe posée par la loi de 1905 de toute aide à l'exercice d'un culte, que ces dérogations soient expressément prévues par cette même loi ou qu'il convienne de les appliquer en tenant compte d'autres législations. Par ailleurs, la décision ou le financement de projets par une collectivité territoriale relatifs à des édifices cultuels ou à des pratiques religieuses ne sont possibles qu'à deux conditions :

– la décision doit répondre à un intérêt public local (politique culturelle et éducative concernant l'acquisition d'un orgue dans une église, rayonnement culturel et développement touristique et économique pour un ascenseur dans une basilique, salubrité et santé publiques pour la construction d'un abattoir) ;

– et respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité, ce qui exclut toute libéralité, et par suite toute aide à un culte particulier.