

# Maires de France

Le magazine des maires et des présidents d'intercommunalités

| Novembre 2015

HORS-SÉRIE

# Laïcité

## Le vade-mecum de l'AMF



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE   
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



# Éditorial



**FRANÇOIS BAROIN**  
président de l'AMF



**ANDRÉ LAIGNEL**  
1<sup>er</sup> vice-président délégué de l'AMF

## La laïcité au quotidien pour les maires de France

Ce vade-mecum est le fruit des réflexions menées par le groupe de travail sur la Laïcité, dont nous avons conjointement décidé la création en novembre 2014 et sur lesquelles l'AMF s'est appuyée pour arrêter ses orientations, après des échanges de très grande qualité au sein de nos instances en juin 2015. Par la richesse de leurs travaux et la rigueur de leurs analyses, force est de constater que nos collègues du groupe de travail, et tout particulièrement ses deux co-présidents, Patrick Molinoz, maire de Venarey-les-Laumes, et Gilles Platret, maire de Chalon-sur-Saône, ont fait honneur à leur mission, ce qui permet à l'AMF de produire un ouvrage complet et pratique répondant aux attentes des maires et présidents d'intercommunalité de France.

Alors que certains contestent encore la pertinence même du principe de laïcité et que d'autres se sentent obligés de lui associer un qualificatif – ce qui le dénature –, il nous est apparu essentiel dès le dernier Congrès de réaffirmer avec force les contours et la substance de cette valeur, véritable fondement de notre République. Les événements dramatiques de janvier ont ravivé ce besoin de clarification plaçant les élus, et au premier rang desquels les maires,

*C'est à nous, élus de proximité, de porter la laïcité qui est à la fois une condition du vivre-ensemble et un puissant facteur d'émancipation de l'être humain*

face à des interrogations voire des interpellations. C'est en effet à nous, élus de proximité, de porter la laïcité qui est à la fois une condition du vivre-ensemble et un puissant facteur d'émancipation de l'être humain. Cet ouvrage se propose donc d'offrir à tous les maires et présidents d'intercommunalité les moyens de se réapproprier de manière simple et efficace ce principe.

Nous mesurons également la demande forte qui existe parmi nos collègues d'obtenir des solutions concrètes aux problèmes qui surviennent dans la gestion locale. Car, si réaffirmer son attachement à la laïcité est indispensable en République, encore faut-il lui donner corps dans toute l'étendue des services du quotidien que nos communes offrent à leur population. C'est pourquoi notre vade-mecum aborde les compétences communales susceptibles d'être concernées (activités périscolaires, culture, sport, restauration scolaire...) dans le but

d'éclairer efficacement nos collègues au moyen de recommandations claires et pratiques.

Avec cette publication, l'AMF prouve une nouvelle fois que sa force réside dans sa capacité collective à répondre aux défis qui se posent chaque jour aux maires et élus locaux de France.

# Sommaire

## **3** Éditorial

## **5** Introduction

## **6** La laïcité : définition et rappel du droit

## **7** Thèmes de la vie communale

**7** Le financement des associations

**9** Les crèches et la politique en faveur de la petite enfance

**10** La restauration scolaire

**11** Les sorties scolaires

**11** L'encadrement des activités périscolaires et extra-scolaires

**12** L'égalité filles-garçons

**12** Les tenues à l'école

**12** Les écoles privées hors contrat

**13** Les activités sportives

**13** Les activités culturelles

**14** La neutralité des élus

**14** La neutralité des agents publics

**16** La neutralité des bâtiments publics

**17** Le parrainage républicain

**17** Le mariage civil

**17** Les funérailles républicaines

**17** La mise à disposition de salles communales pour des activités liées au culte

**19** Les lieux de culte et de sépulture

## **21** Annexes

**21** Annexe 1 – Pour en savoir plus

**22** Annexe 2 – Modèle pour charte communale ou intercommunale

**24** Annexe 3 – Modèle de clauses types pour la convention d'objectifs

**25** Annexe 4 – Intervention de Gérard Delfau, président d'EGALE, devant le groupe de travail Laïcité de l'AMF, le 4 février 2015

**32** Annexe 5 – Groupe de travail Laïcité

# Introduction

L'AMF a décidé de reprendre ses travaux sur la laïcité en novembre 2014 au moment de son Congrès, par la création d'un groupe de travail Laïcité, après ceux qu'elle avait menés en 2007.

Les travaux du « groupe de travail Laïcité » sont dictés par le souci d'informer au mieux les maires élus en mars 2014. Ils s'inscrivent dans une perspective apaisée et neutre et sont l'occasion de repréciser aux élus reconduits quelques règles de ce qu'on peut qualifier de « bonne conduite laïque ».

Les maires sont les premiers garants et défenseurs au quotidien du principe de laïcité. Une grande partie de leur activité, que certains s'emploient actuellement à dénigrer ou marginaliser, repose sur le maintien du bien vivre ensemble et sur l'application quotidienne des règles de la citoyenneté, de la paix civile et de la fraternité. Respecter les droits de chacun mais aussi veiller à ce que chacun respecte ses obligations de citoyen, telle est la tâche noble et difficile des élus locaux de notre pays.

Dans ce cadre, une bonne compréhension du principe de laïcité par l'ensemble des acteurs de la vie publique – élus, agents, citoyens, acteurs associatifs, etc., – est indispensable.

Les communes ont la responsabilité de nombreux services publics (notamment en direction de l'enfance, des jeunes mais aussi des adultes et des seniors) dont l'administration doit respecter le principe de laïcité car il est le creuset de l'unité républicaine.

L'AMF a donc souhaité mettre en lumière le principe de laïcité en réunissant pendant plusieurs mois des élus de tous types de communes et de tous horizons politiques afin d'examiner les

grands dossiers de la gestion communale impactés par ce principe.

Rappeler les règles de notre droit, étudier les bonnes pratiques, mettre en lumière les difficultés et tenter de les résoudre, interpellier les pouvoirs publics et le Parlement lorsqu'il y a lieu d'envisager des modifications législatives ou réglementaires, voilà ce à quoi le groupe de travail Laïcité s'est donc employé.

Soucieux d'équité et de dialogue, il a mené plusieurs auditions auprès d'intellectuels, de penseurs et de représentants des principaux cultes (catholique, protestant, juif et musulman).

Ce vade-mecum, qui synthétise les orientations validées par le Bureau de l'AMF le 17 juin 2015, à partir des réflexions et propositions du groupe de travail Laïcité, est une étape importante de l'engagement de l'AMF en faveur du respect du principe de laïcité mais constitue seulement une étape. En effet, les travaux se poursuivront pour étudier plus avant les situations particulières (les régions d'Alsace-Moselle et d'Outre-mer...), les questions restées en suspens (lieux funéraires, lieux de cultes...) et poursuivre le dialogue avec des spécialistes du sujet (philosophes, sociologues, etc.) et les représentants des autres cultes.

À l'image des travaux de l'AMF, c'est donc une réflexion pluraliste, sereine, sans *a priori* et constructive que le groupe de travail a menée et continuera de mener, la laïcité ne souffrant pas qu'on l'aborde sans connaissance ni subtilité.

Lors du 98<sup>e</sup> Congrès des maires et présidents d'intercommunalité de France, c'est ce sujet qui sera débattu en ouverture des travaux, le mardi 17 novembre 2015.

# La laïcité

## Définition

Avant de travailler à l'application concrète du principe, l'AMF a souhaité qu'une définition claire de la laïcité, un des principes fondateurs de la République, soit retenue.

En effet, compte tenu à la fois du contexte particulier lié aux événements dramatiques de janvier 2015 notamment, mais aussi plus largement des interrogations qui traversent la société sur l'identité républicaine, il est en effet essentiel que personne n'instrumentalise la nécessaire revitalisation du principe de laïcité au profit d'une vision pervertie de l'idéal républicain et que chacun comprenne que seul son respect rigoureux garantit un vivre ensemble apaisé dans une société pluraliste.

Ces deux exigences ne peuvent être respectées que si nous disposons d'une définition sans ambiguïté de la laïcité.

La laïcité, depuis plus d'un siècle, revêt un double sens. C'est un mode d'organisation juridique et politique de la société, issu de la loi de 1905 qui acte la séparation des églises et de l'État. Mais c'est aussi une approche philosophique du vivre ensemble, que l'on peut qualifier d'humaniste parce qu'elle ne se réfère à aucun dogme religieux, ni à aucune vérité « révélée », et qu'elle n'est soumise à aucun appareil religieux.

Nous rappelons ainsi que la laïcité est avant tout un principe de concorde et qu'elle n'est l'apanage d'aucun groupe de pensée.

La laïcité est consubstantielle à la République, issue de ses textes fondateurs, et ne saurait souffrir d'aucun qualificatif (ouverte, fermée, à la française...) dont ceux qui veulent l'affaiblir l'affaiblissent souvent.

La laïcité assure la liberté absolue de conscience, consacre des droits égaux pour toutes et tous, sans tenir compte de leurs origines, de leurs croyances ou de leur absence de croyance, et permet de maintenir la sphère publique (élus et personnes dépositaires de l'autorité publique, agents publics, bâtiments publics, domaine public, services publics) dans une neutralité stricte et respectueuse.

Il convient enfin d'affirmer cette évidence que la stricte application du principe de laïcité n'est tournée contre aucune religion en particulier, elle est garante de la non-discrimination et de l'égalité et elle permet à chacun de vivre ses convictions philosophiques et religieuses, sa croyance ou sa non-croyance, dans un cadre commun apaisé.

Elle a donc vocation à être universelle.

## Rappel du droit

### Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État

#### Article 1

La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.

#### Article 2

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes [...].

### Constitution du 4 octobre 1958

#### Article 1<sup>er</sup>

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

## Objectifs du vade-mecum

Ce vade-mecum a pour objectif de fournir aux élus locaux un guide de « bonne conduite laïque » reprenant l'état du droit existant (textes et jurisprudences) sur les thématiques abordées ainsi que les préconisations adoptées par les instances pluralistes de l'AMF sur chacun de ces thèmes. Il recense également les saisines et interpellations faites par l'AMF auprès des pouvoirs publics en juillet 2015.

# Thèmes de la vie communale

## ■ LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

**Rappel du contexte.** Le sujet est absolument essentiel (tant il est vrai que les associations sont l'outil juridique de droit privé central de l'organisation d'une multitude d'activités) et, de ce fait délicat, dans la mesure où il peut entraîner des contentieux à l'encontre des communes. C'est pourquoi la question du respect du principe de laïcité dans la relation commune/EPCI – association est le premier sujet qui a été étudié par le groupe de travail.

### Rappel des principes et du droit

#### Subventions

L'attribution d'une subvention à une association ne constitue pas un droit acquis. La subvention envisagée doit en effet revêtir un intérêt communal.

La subvention, issue de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, se définit ainsi :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Cette définition inclut donc les aides de toute nature dans la définition de la subvention. C'est, par exemple, le cas pour la mise à disposition gratuite de locaux communaux au profit d'associa-

tions, prévue par l'article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui constitue au regard de cette définition une subvention en nature.

Le versement de la subvention donne lieu à une délibération distincte du vote du budget (article L. 2311-7 du CGCT).

L'association bénéficiaire doit avoir été régulièrement déclarée et détenir la personnalité juridique.

À ce jour, aucun texte n'exige pas de la part de l'association candidate à l'octroi d'une subvention la production d'un dossier particulier (statuts de l'association, par exemple...). Les associations peuvent utiliser, si elles le souhaitent, le formulaire Cerfa de demande de subventions annexé à la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (en cours de refonte par le ministère).

#### Contrôle

Sur le contrôle exercé par la collectivité, l'article L. 1611-4 du CGCT dispose que : « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.

Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention

une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».

Plus globalement, l'association qui bénéficie d'une subvention communale doit pouvoir donner des informations exactes afin d'obtenir un versement proportionné à l'objet du service subventionné. À titre d'illustration, a été jugé légale la décision d'une commune de procéder au retrait d'une subvention sur le fondement de ce que l'association avait donné à la collectivité des informations inexactes en vue d'obtenir un montant plus important (CE, 7 juin 1995, Association « Les amis des fêtes du postillon de LONGJUMEAU », requête n° 134324).

Par ailleurs, les associations doivent respecter la finalité des subventions allouées par la collectivité publique au risque de ne pas se voir attribuer la subvention promise.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (article 10), largement modifiée par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, prévoit l'obligation de conclure une convention d'objectifs lorsque le montant annuel de subventions versées dépasse la somme de 23 000 euros, et l'obligation de dépôt, auprès de la commune (ou de l'EPCI), du budget, des comptes, des conventions et, le cas échéant, des comptes rendus financiers, lorsque le montant annuel de subventions versées dépasse la somme de 153 000 euros. Cette convention d'objectifs doit définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention. Elle doit également prévoir une clause de contrôle des engagements, notamment comptables, de l'association ainsi qu'une clause de sanction tenant à la suspension et/ou au remboursement de la subvention en cas de non-respect des engagements (voir sur ce point la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, en cours de remise à jour).

En tout état de cause, le contrôle opéré par la collectivité publique doit s'effectuer dans le respect du principe constitutionnel de liberté d'association. En conséquence, celle-ci ne peut pas demander communication d'autres documents que ceux prévus par les textes susvisés, notamment la liste nominative des adhérents de l'association (CE, 28 mars 1997, Solana, requête n° 182912).

.....

**Au plan national, la Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, signée notamment par l'AMF le 14 février 2014 (cf. sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) réf. BW13225), prévoit déjà des engagements pesant sur les associations en termes de transparence financière, de respect des règles de fonctionnement et de gouvernance démocratiques, de non-discrimination, de promotion de l'éducation des personnes, etc.**

.....

### PRÉCONISATIONS DE L'AMF

De façon générale, l'AMF

incite les communes à :

- élaborer des chartes locales intégrant le respect du principe de laïcité et précisant les modalités d'instruction des demandes de subvention, l'important étant de ne pas porter atteinte au principe d'égalité de traitement des associations et de les traiter équitablement à partir de critères fixés au préalable ;
- exiger des associations, notamment dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens dont la rédaction est recommandée, qu'elles respectent les principes généraux d'octroi des subventions prévues dans la charte locale et, en particulier, qu'elles garantissent que ces subventions ne seront pas utilisées à des fins étrangères à l'intérêt général local qui a justifié leur versement.

L'AMF a souhaité élaborer les éléments propres au respect de la laïcité que devrait intégrer une charte locale et proposer un texte servant de référence, de façon à aider les maires dans leurs rapports avec les associations (cf. annexe 2). Elle a également rédigé une clause-type qui pourrait être insérée dans la convention d'objectifs et de moyens (cf. annexe 3).

Dès lors que ces principes généraux auront été fixés, que la commune aura établi une règle générale et non discriminatoire et qu'elle veillera à exercer un contrôle des engagements pris par l'association, elle pourra poursuivre la relation avec l'association ou, si les engagements n'étaient pas respectés, y mettre fin sans se trouver en difficulté.

**Saisine.** L'AMF a donc demandé au ministre en charge de la Vie associative, dans le cadre des déclinaisons régionales à venir de cette Charte nationale, que des engagements mutuels en termes de respect du principe de liberté de conscience soient intégrés.



## ■ LES CRÈCHES ET LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA PETITE ENFANCE

**Rappel du contexte.** 68 % des 11 600 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), implantés sur notre territoire, sont gérés directement ou indirectement (délégation de service public ou marché public) par les communes et les EPCI qui en financent environ la moitié du budget d'investissement et de fonctionnement. Le secteur associatif et les entreprises de crèches privées gèrent respectivement 27 % et 5 % de ces établissements. Les communes et EPCI soutiennent les crèches associatives par le versement de subventions et les entreprises de crèches privées par des réservations de places.

### Rappel des principes et du droit

Dans les EAJE à l'initiative d'une collectivité (gestion directe ou indirecte), le principe de neutralité religieuse s'applique obligatoirement au personnel communal comme à celui du délégataire. Dans les EAJE à l'initiative d'une association ou d'une entreprise de crèche privée, le principe de neutralité religieuse ne s'applique pas totalement.

Ainsi dans les EAJE privés à vocation non confessionnelle, le droit existant permet de limiter l'expression religieuse, comme dans une entreprise privée, notamment une structure socio-éducative, dès lors que ces limitations sont justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché (cf. article L. 1121-1 du Code du travail : « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché. »).

La Cour de cassation, dans le cadre de l'affaire de la crèche Baby-loup, a récemment considéré que le licenciement d'une employée refusant de retirer son voile était légal dans la mesure où la crèche avait clairement affiché sa vocation non confessionnelle dans ses statuts et dans son règlement intérieur.

Elle a estimé que puisqu'il y avait un très faible nombre de salariés, il était possible de considérer que l'ensemble des salariés de la crèche en question étaient soumis au respect du principe de neutralité religieuse.

La Cour de cassation a considéré, de façon plus générale, qu'une crèche privée ne pouvait apporter des restrictions à la liberté religieuse en invoquant le seul intérêt des enfants.

Les restrictions doivent dans tous les cas être justifiées par le service et proportionnées. Elles doivent également être inscrites dans le règlement intérieur de la structure.

Les EAJE privés à vocation confessionnelle ne sont pas soumis au principe de laïcité.

De la même façon, les assistants maternels ne sont pas soumis aux mêmes obligations en matière de neutralité religieuse selon leur statut :

- les assistants maternels employés par une crèche familiale gérée par une collectivité territoriale sont des agents publics et donc dans l'obligation de respecter une neutralité religieuse (ceci a été confirmé par la Cour administrative d'appel de Versailles, dans une décision du 23 février 2006) ;
- les assistants maternels exerçant dans une crèche familiale pri-

vée ne sont pas totalement soumis à cette obligation ;

- les assistants maternels indépendants, exerçant à leur domicile ou dans le cadre d'une maison d'assistants maternels, ne sont pas non plus soumis au respect de ce principe.

.....

**Les crèches gérées directement ou indirectement par la commune ou l'EPCI se doivent d'appliquer strictement les principes de neutralité et de laïcité.**

.....

### PRÉCONISATIONS DE L'AMF

Concernant le financement par fonds publics de structures privées, et particulièrement d'associations, l'AMF recommande :

- de se référer aux principes généraux exposés ci-dessus pour le financement des associations et, notamment, aux éléments proposés pour une « charte locale », faisant expressément référence à la laïcité ;
- d'intégrer dans la convention d'objectifs et de moyens, signée par la commune ou l'EPCI avec la structure, des engagements de neutralité et d'égalité dans l'accueil et le traitement des enfants, d'absence de discrimination, de mixité et d'absence de prosélytisme ;
- d'accorder une attention toute particulière au règlement intérieur de la structure privée et à ses prescriptions concernant l'attitude à adopter par ses personnels, avant tout engagement de la commune et, *a fortiori*, tout versement de subventions.

**Saisine.** L'AMF a saisi l'ADF et la CNAF au sujet des assistants maternels, agréés et formés par le département et éventuellement aidés pour leur installation par la CAF, considérant qu'une application différente des règles de la laïcité au sein d'un même corps professionnel est, en soi, une difficulté.

**NB.** Les textes internationaux garantissant les droits de l'enfant pourront également être utilisés comme fondement de certaines exigences ou engagements dans le cadre de ces chartes locales.

**À noter :** la Branche Famille (la Caisse nationale d'allocations familiales, les CAF et leurs partenaires) a rendu publique une charte de la laïcité en septembre 2015 (cf. réf BW 14043 sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)).

## ■ LA RESTAURATION SCOLAIRE

**Rappel du contexte.** La restauration scolaire constitue un service public facultatif et non un service public obligatoire. L'organisation de ce service, et en particulier le règlement intérieur, dont l'élaboration est fortement conseillée, est de la compétence du conseil municipal qui doit prendre une délibération sur ce sujet.

### Rappel des principes et du droit

**La circulaire du ministère de l'Intérieur du 16 août 2011** rappelle les règles suivantes :

- la neutralité des services publics implique que la prise en compte des différences de situation, fondées sur les convictions religieuses, ne peut remettre en cause le fonctionnement normal du service (Conseil d'État du 14 avril 1995, Consistoire central des israélites de France n° 125148) ;
- les usagers du service public ne peuvent exiger une adaptation du fonctionnement d'un service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en compte les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement (circulaire du Premier ministre n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la charte de la laïcité dans les services publics) ;
- les collectivités locales disposent d'une grande liberté dans l'établissement des menus et le fait de prévoir des menus en raison de pratiques confessionnelles ne constitue ni un droit pour les usagers ni une obligation pour les collectivités (tribunal administratif de Marseille du 1<sup>er</sup> octobre 1996 n° 96-3523 et 96-3524) ;
- la circonstance qu'une commune serve du poisson le vendredi dans ses cantines scolaires mais refuse de tenir compte des prescriptions alimentaires en vigueur dans les autres cultes ne constituait pas une atteinte aux droits fondamentaux. « Les dispositions relatives aux menus qui ne font référence à aucun interdit alimentaire ne présentent pas un caractère discriminatoire en fonction de la religion des enfants ou de leurs parents » (Conseil d'État du 25 octobre 2002, Mme Renault n° 251161) ;
- la possible fourniture de panier-repas aux enfants par leurs parents, telle que prévue par la circulaire du 8 septembre 2003 dans le cadre du protocole d'accueil individualisé (PAI), ne peut pas être justifiée au regard des croyances religieuses des enfants et de leurs familles. Elle est réservée à l'accueil des enfants atteints de troubles de la santé, justifiés par certificat médical.

**Le Défenseur des droits, dans son rapport du 28 mars 2013,** a rappelé également ces principes et préconisé aux mairies qui souhaitent s'en tenir au principe de neutralité religieuse en matière de repas scolaires d'en informer les parents lors de l'inscription à la cantine, considérant que les menus affichés à l'avance doivent permettre aux parents de prévoir les jours de présence de leur enfant.

### PRÉCONISATIONS DE L'AMF

L'AMF rappelle que l'obligation alimentaire incombe aux familles et non aux communes. La restauration scolaire, lorsqu'une commune a fait le choix de la mettre en place, répond aux impératifs suivants :

- assurer aux enfants de pouvoir manger, et « bien manger » (d'un point de vue nutritionnel), le midi, au cours d'une pause agréable et conviviale ;
- appliquer la réglementation relative à la qualité nutritionnelle des repas qui vise à limiter le service des plats les plus gras et sucrés, aucun aliment spécifique ne devant donc être cité ;
- faire l'apprentissage du goût et de la diversité des saveurs.

Il appartient donc aux parents d'inscrire ou non leur(s) enfant(s) à la cantine en ayant connaissance des menus qui y seraient servis et des règles prévues dans le règlement intérieur. Les familles doivent s'adapter aux règles de l'école républicaine laïque et non l'inverse.

Pour l'AMF, il n'est pas acceptable de proposer des « menus confessionnels » et il est contraire aux règles laïques de déterminer les menus en fonction de motifs religieux ou philosophiques.

Ainsi, il serait contraire au principe de laïcité d'exclure un aliment ou un type d'aliment pour répondre à des prescriptions religieuses ou philosophiques comme il le serait d'ailleurs également de proposer systématiquement cet aliment ou ce type d'aliment.

En ce sens, l'utilisation du terme même de « menu de substitution » est impropre.

Les paniers repas ne peuvent, quant à eux, être envisagés que pour des raisons médicales justifiées, dans le cadre du projet d'accueil individualisé (PAI).

Il n'est pas non plus envisageable d'obliger les communes (ou EPCI) à prévoir obligatoirement un menu végétarien.

Dans les faits, la diversification des menus ou le choix offert aux enfants dans certaines cantines scolaires permet de leur assurer un repas équilibré sans contrevenir aux règles de la laïcité.

Lorsque le choix n'existe pas, les personnels chargés de la restauration scolaire apportent toujours une attention particulière à compenser par d'autres aliments ceux que les enfants n'auraient pas choisis, et ce, pour quelque motif que ce soit, religieux ou pas.

## LES SORTIES SCOLAIRES

### Rappel des principes et du droit

**La circulaire ministérielle du 27 mars 2012**, dite circulaire « Chatel », a considéré que les principes de laïcité de l'enseignement et de neutralité du service public permettent, dans le règlement intérieur, d'empêcher notamment que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires.

Néanmoins, compte tenu de la complexité du sujet, le Défenseur des droits a saisi le Conseil d'État, en septembre 2013, pour lui demander des clarifications sur l'application du principe de laïcité, notamment en ce qui concerne les collaborateurs occasionnels de service public et les salariés du secteur privé agissant en lien avec les pouvoirs publics.

**Le Conseil d'État, dans une étude du 19 décembre 2013**, a rappelé que les usagers du service public et les tiers à ce service ne sont pas soumis en tant que tels à l'exigence de neutralité. Toutefois, il a admis que l'autorité compétente pouvait fixer des restrictions à la liberté de manifester leur appartenance ou leur croyance religieuse, soit sur la base de textes particuliers, soit pour des considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. Il en va tout particulièrement ainsi pour le service public de l'éducation.

Le milieu scolaire est un cadre qui doit être particulièrement préservé. Ainsi s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, les exigences liées au bon fonctionnement du service public de l'éducation peuvent conduire l'autorité compétente à recommander de s'abstenir de

manifester leur appartenance ou leur croyance religieuse. Le Conseil d'État valide donc la circulaire Chatel de 2012.

La ministre de l'Éducation nationale a indiqué, dans une réponse orale du 6 novembre 2014 à l'Assemblée nationale (question AN n° 2277), que la circulaire Chatel de 2012 continuera à être utilisée pour des comportements de prosélytisme.

En revanche, dans les autres cas, dans un contexte de resserrement des liens entre l'école et les familles, la ministre ne souhaite pas une interdiction de principe et renvoie à l'appréciation des enseignants au cas par cas.

Ceci est rappelé dans le livret « Laïcité » du ministère de l'Éducation nationale, adressé aux directeurs et chefs d'établissements en septembre 2015.

#### PRÉCONISATIONS DE L'AMF

L'AMF rappelle que ces activités relèvent de la responsabilité exclusive de l'Éducation nationale.

Elles doivent être menées dans un contexte général de neutralité, tout en gardant le souci d'intégrer les parents dans le fonctionnement de l'école.

**Saisine.** L'AMF a saisi le ministre en charge de l'Éducation nationale pour que des dispositions claires et cohérentes soient données en la matière. Le livret « Laïcité » de septembre 2015 constitue une réponse à cette saisine.

## L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES ET EXTRA-SCOLAIRES

**Rappel du contexte.** Les activités périscolaires et extra-scolaires sont constitutives d'un service public facultatif. Elles peuvent être gérées directement par la commune (ou l'EPCI), faire l'objet d'une délégation de service public ou d'un marché public ou, enfin, être gérées à l'initiative de structures privées.

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** Lorsque les activités sont gérées directement par la commune (ou l'EPCI) ou font l'objet d'une délégation de service public ou d'un marché public, elles se doivent d'appliquer strictement les principes de neutralité et de laïcité. Lorsque les activités sont gérées à l'initiative de structures privées, il convient d'appliquer les mêmes précautions qu'en matière de relations avec les associations.

Concernant le financement par fonds publics de structures privées (associations) qui ne sont pas soumises au principe de neutralité, l'AMF recommande donc aux maires :

- de se référer aux principes généraux énoncés ci-dessus pour le

financement des associations et, notamment, aux éléments proposés pour une « charte locale » ;

- de signer une convention d'objectifs et de moyens avec la structure stipulant des engagements de neutralité et d'égalité dans l'accueil et le traitement des enfants, d'absence de discrimination, de mixité et d'absence de prosélytisme ;

- d'accorder une attention toute particulière au règlement intérieur de la structure privée et au statut de ses personnels, avant tout engagement de la commune et, *a fortiori*, tout versement de subventions.

Jugeant indispensable la formation à la laïcité des intervenants

périscolaires, l'AMF prône, s'agissant des bénévoles, la signature d'une charte avec la commune pour rappeler les règles de neutralité et de laïcité.

Dans le cadre du PEDT, elle encourage les communes à prévoir, pour les enfants, des activités périscolaires de citoyenneté pour renforcer le vivre ensemble et mieux faire comprendre le principe de laïcité.

**Saisine.** L'AMF a demandé au ministre en charge de l'Éducation nationale de s'assurer, en amont, du respect de ces règles par les associations qu'elle agrée, par exemple celles consacrées à l'éducation populaire.

## ■ L'ÉGALITÉ FILLES-GARÇONS

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF propose une attention toute particulière au refus de pratique de certaines activités par les filles et rappelle que l'égalité homme/femme ne saurait souffrir d'exceptions pour motifs religieux ou philosophiques.

**Saisine.** À cet égard, elle souhaite alerter le Conseil de l'Ordre des médecins sur le risque que soient établis des certificats médicaux de complaisance et suggère qu'il soit éventuellement fait appel à un avis du médecin scolaire. Relevant la difficulté des maires devant la déscolarisation d'un certain nombre d'enfants, et surtout de filles, dont le nombre irait croissant, elle a alerté les pouvoirs publics, et le ministre en charge de l'Éducation nationale en particulier, et demandé instamment des moyens de contrôle en adéquation avec ce phénomène très préoccupant.

## ■ LES TENUES À L'ÉCOLE

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF recommande que les règles relatives aux tenues et port de signes religieux soient les mêmes au sein de l'école, tout au long de la journée, quelles que soient les activités exercées : temps scolaire proprement dit, activités périscolaires... Elle considère que l'unicité des règles attachées au lieu (l'école républicaine) doit être affirmée par souci de cohérence vis-à-vis des enfants.

**Saisine.** Soucieuse de rappeler la neutralité de l'école et de permettre de gommer les inégalités sociales trop visibles, l'AMF a également évoqué avec le ministre en charge de l'Éducation nationale l'idée du port de tenues homogènes marquant l'appartenance à l'établissement scolaire.

## ■ LES ÉCOLES PRIVÉES HORS CONTRAT

### Rappel des principes et du droit

Ces établissements ne signent aucun contrat avec l'État. D'après l'article L. 441-1 du Code de l'éducation, « toute personne qui veut ouvrir une école privée doit préalablement déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir, et lui désigner les locaux de l'école. Le maire remet immédiatement au demandeur un récépissé de sa déclaration et fait afficher celle-ci à la porte de la mairie, pendant un mois. Si le maire juge que les locaux ne sont pas convenables, pour des raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène, il forme, dans les huit jours, opposition à l'ouverture de l'école, et en informe le demandeur ». Cette demande est également adressée au directeur académique, au préfet et au procureur de la République. Le demandeur joint également son acte de naissance, ses diplômes, l'ex-

trait de son casier judiciaire, l'indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix précédentes années, le plan des locaux affectés et, s'il appartient à une association, une copie des statuts de cette association.

Le contrôle de l'État se limite aux titres exigés des directeurs et des maîtres, à l'obligation scolaire, au respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ainsi qu'à la prévention sanitaire et sociale (article 2 de la loi « Debré » du 31 décembre 1959). Le directeur académique soit d'office, soit sur la requête du procureur de la République, peut former opposition à l'ouverture d'une école privée, dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène.

Les oppositions à l'ouverture d'une école privée sont jugées contradictoirement par le Conseil académique de l'Éducation

nationale dans le délai d'un mois. Si appel il y a, le Conseil supérieur de l'éducation est saisi dans le délai d'un mois.

Des sanctions sont prévues à l'article L. 441-4 du Code de l'éducation. La commune d'implantation n'est pas tenue de verser une participation financière au titre des dépenses de fonctionnement

.....

**La facilité, permise par la loi, de créer sous forme associative des structures scolaires confessionnelles interroge l'AMF.**

.....

## ■ LES ACTIVITÉS SPORTIVES

### PRÉCONISATIONS DE L'AMF

Outre la reprise des mêmes conseils dans le rapport des communes et des EPCI aux associations, l'AMF encourage les maires au respect du principe de laïcité et donc à l'interdiction de réserver, pour un motif religieux, des créneaux spécifiques pour l'utilisation des équipements sportifs.

Elle encourage les communes et leurs groupements à rédiger des conventions de mise à disposition des équipements sportifs avec les associations. Celles-ci permettent, en effet, de garantir l'usage des équipements à des fins liées à la politique sportive du territoire, dans le cadre de l'intérêt général.

**Saisine.** L'AMF a interpellé l'État, et particulièrement le ministre en charge de l'Éducation nationale, et a prôné un régime de déclaration plus encadré et, surtout, un renforcement du contrôle *a posteriori*, par l'État, de la réalité de la pratique des structures éducatives privées hors contrat. Dans un premier temps, le ministère de l'Éducation nationale a publié une circulaire, en date du 17 juillet 2015, qui se contente de rappeler les règles existantes.

**Saisine.** L'AMF a saisi les ministres et organismes concernés, et en particulier le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), pour :

- la reprise d'un travail commun entre l'Éducation nationale, les collectivités locales et le mouvement sportif afin d'introduire davantage de cohérence sur le respect du principe de laïcité,
- la clarification du rôle du maire lors de la création d'un club sportif,

- le développement des échanges entre les maires et les fédérations sportives en cas de constat de « communautarisation » des clubs et de pratiques d'exclusion.

De façon plus générale, l'AMF a également demandé au ministre en charge des Sports de s'assurer d'une exemplarité sans faille des équipes nationales sur ce respect de la laïcité et d'œuvrer pour que toutes les fédérations sportives soient également sensibilisées.

## ■ LES ACTIVITÉS CULTURELLES

### Rappel des principes et du droit

• Article L. 2124-31 du Code de la propriété des personnes publiques : « Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire (1).

Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. »

• Plus généralement, sur les rapports entre la commune propriétaire d'un édifice culturel et « l'affectataire » (ministre du

culte ou desservant), consulter le cahier du réseau n° 11, rédigé par les associations départementales de Maine-et-Loire, Mayenne et Sarthe et l'AMF et publié en 2010 (voir sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr), référence : BW10198). Une édition actualisée sera publiée en 2016.

• Extrait d'un arrêt du Conseil d'État du 15 février 2013 relatif aux Ostensions limousines pour lesquelles il a confirmé que des subventions versées, en l'occurrence par un conseil régional et un conseil général, étaient contraires à la loi de 1905 qui précise que la République ne subventionne aucun culte :

« Les Ostensions septennales consistent en la présentation, dans certaines communes du Limousin, par des membres du clergé catholique, de reliques de saints qui ont vécu dans la région ou qui y sont particulièrement honorés ; qu'après avoir été solennel-

lement reconnues dans les églises, ces reliques sont portées dans les rues en processions dans leurs châsses et offertes à la vénération des fidèles ; que les ostensions se concluent par des eucharisties ; qu'en jugeant que de telles cérémonies revêtent, en elles-mêmes, un caractère cultuel, alors même, d'une part, qu'elles ont acquis un caractère traditionnel et populaire, qu'elles attirent la population locale ainsi que de nombreux touristes et curieux, et qu'elles ont dès lors aussi un intérêt culturel et économique, d'autre part, qu'en marge des processions elles-mêmes, sont organisées des manifestations à caractère culturel ou historique, telles que des concerts, des expositions, des conférences ou des visites de musées, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis et n'a commis aucune erreur de droit. »

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF souhaite appeler l'attention des maires sur la nécessité, dans le cadre de leur action culturelle et pour le versement de subventions aux associations afférentes, de veiller à la diversité de l'offre culturelle,

## ■ LA NEUTRALITÉ DES ÉLUS

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** Les élus, et tout particulièrement les maires et leurs adjoints, se doivent d'adopter une attitude personnelle neutre et laïque dans l'exercice de leurs fonctions. L'AMF invite les élus, dans leur action publique, à s'abstenir de faire montre de leurs propres convictions religieuses ou philosophiques. Les maires, leurs adjoints et les conseillers municipaux se doivent de respecter le protocole républicain dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans ce cadre, la participation à des cérémonies religieuses, en tant qu'élu, devra se faire dans le strict respect de la neutralité républicaine, c'est-à-dire sans manifestation de sa propre croyance ou non-croyance.

## ■ LA NEUTRALITÉ DES AGENTS PUBLICS

### Rappel des principes et du droit

#### Protection des agents publics

L'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires fait de la liberté d'opinion (politique, syndicale, philosophique ou religieuse) une garantie reconnue aux fonctionnaires et précise qu'aucune distinction ne peut être faite entre ces derniers selon leurs croyances religieuses.

L'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 interdit de faire état dans le dossier individuel d'un fonctionnaire, comme dans tout document administratif, de ses opinions et de ses activités

notamment lorsque ces manifestations relèvent également de l'art religieux.

La programmation culturelle d'une commune peut naturellement comporter des moments artistiques à connotation religieuse (exemples en matière musicale : un concert de musique soufie, de musique juive, de Gospel ou une messe de la passion de Bach) mais à condition de respecter équilibre et diversité.

L'AMF rappelle également qu'une commune ne saurait subventionner une manifestation dont le caractère cultuel est affirmé, même si elle est traditionnelle et accompagnée d'actions culturelles ou festives et met en garde les maires contre les risques de contentieux.

En particulier, elle invite les maires à être attentifs aux potentielles entorses à la laïcité dans le cadre du soutien apporté à des manifestations considérées comme traditionnelles (processions, troménies, baptêmes de navires, bénédiction de bâtiments,...). Mais elle rappelle aux maires que l'utilisation, à des fins culturelles ou touristiques, des édifices culturels dont les communes sont propriétaires est toujours soumise à l'autorisation expresse du ministre du culte.

Elle invite les élus à apporter la forme de respect qu'ils souhaitent, lorsqu'ils pénètrent dans un édifice cultuel mais précise que si certaines règles sont strictes (leur non-respect pouvant être vécu comme une offense grave vis-à-vis de cette religion et donc une entorse à la laïcité, par exemple le fait de ne pas se déchausser avant de pénétrer dans le lieu de prière d'une mosquée), d'autres sont de simples usages (exemple : le fait de mettre une kipa pour entrer dans une synagogue).

Enfin, elle estime qu'il serait inadmissible d'admettre un traitement différencié entre élus, suivant qu'il s'agisse de femmes ou d'hommes, dans l'enceinte des édifices culturels.

politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses. Le fonctionnaire peut contrôler le respect de ce principe en demandant communication de son dossier individuel.

Cette interdiction de discrimination s'applique non seulement au recrutement, mais aussi tout au long de la carrière : l'employeur public ne peut refuser une candidature, un avancement ou prendre une mesure disciplinaire en raison des opinions religieuses de l'agent public :

— discriminations subies par des agents lors des concours : a ainsi été annulée la délibération d'un jury de concours dont les membres

ont posé au candidat, lors d'une épreuve orale d'admission, des questions sur son origine, sur ses pratiques confessionnelles et sur celles de son épouse – CE, 10 avril 1999 n° 311888 ;

— discriminations subies par des agents dans le déroulement de leur carrière :

- appartenance à une secte – TA Melun 15 février 2005 n° 01-3630-5,
- mauvaise appréciation sur une feuille de notation – CE 16 juin 1982 Époux Chereul (n°23277),
- application d'une sanction – CE 28 avril 1938, Demoiselle Weiss,
- licenciement – CE 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau.

— discriminations subies par des agents en raison de leurs croyances manifestées en dehors de l'exercice de leurs fonctions :

- CE 28 avril 1938, Demoiselle Weiss,
- CE 3 mai 1950, Demoiselle Jamet.

### Neutralité du service public

Parallèlement, le fonctionnement du service public demeure régi par le principe d'égalité, de valeur constitutionnelle. À partir de ce dernier, le Conseil constitutionnel a dégagé le principe de neutralité du service public (CC, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986), qui interdit que le service soit assuré de façon différenciée en tenant compte des convictions politiques ou religieuses, tant du personnel de l'administration que des usagers.

Le principe de laïcité fait obstacle à l'expression des convictions religieuses des personnels dans le cadre du service public. Cette interdiction est absolue. L'avis rendu par le Conseil d'État le 3 mai 2000 (n° 217017) l'énonce clairement, à propos de l'enseignement : « Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur la religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses ».

Ce ne sont donc jamais les opinions religieuses d'un agent ou d'un candidat à une fonction publique qui sont incompatibles avec la neutralité du service, mais leur manifestation. De manière générale, il y a donc lieu pour l'employeur public, sous le contrôle du juge, d'apprécier au cas par cas si l'attitude d'un agent ou d'un candidat à un concours de la fonction publique ne reflète pas cet impératif de neutralité. Les indices retenus par la jurisprudence pour définir la sanction du manquement à l'obligation de neutralité sont :

- la nature et le degré de caractère ostentatoire du signe porté (CE 3 mai 2000, n° 217017) ;
- la réitération du comportement manifestant la croyance religieuse malgré les injonctions répétées des supérieurs hiérarchiques ;
- la nature des fonctions de l'agent (exercice de hautes responsabilités, exercice de prérogatives de puissance publique, contact avec le public et contact avec des usagers vulnérables).

Quelques exemples jurisprudentiels :

- interdiction du port d'un signe manifestant ostensiblement son appartenance religieuse dans l'exercice de ses fonctions – arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 27 novembre 2003 (n° 03LY01392) ;
- licenciement d'une assistante maternelle employée dans une collectivité territoriale – arrêts de la cour administrative de Versailles des 23 février 2006 et 6 octobre 2011 (n° 04VE03227 et n° 09VE02048) ;
- utilisation de son adresse électronique professionnelle par un agent membre d'une association culturelle – CE du 15 octobre 2003 (n° 244428) ;
- acte de prosélytisme d'un agent vis-à-vis de ses subordonnés – arrêt cour administrative de Versailles (n° 0504207) ;
- acte de prosélytisme d'un agent vis-à-vis des usagers du service public – CE du 19 février 2009 (n° 311633).

La manifestation extérieure de ses croyances constitue pour un agent du service public une faute lorsqu'elle s'exerce dans le cadre de ses fonctions. Cette faute peut éventuellement se traduire par une sanction, qu'il appartient au maire de déterminer en tenant compte des circonstances de l'espèce. La situation est, en ce domaine, identique à celle relative aux manquements à l'obligation de réserve dont peuvent se rendre responsables des agents publics. Dans les faits, la rupture de l'obligation de neutralité est appréciée avec une certaine souplesse. Ainsi, la nature et le degré du caractère ostentatoire ou provocateur du signe religieux porté par l'agent concerné sont pris en compte, dans un souci de proportionnalité.

### Autorisations d'absence pour fêtes religieuses

Parallèlement, des autorisations d'absence peuvent être sollicitées par les agents publics pour participer à des cérémonies ou fêtes religieuses. Ces autorisations sont accordées aux agents dans la mesure où leur absence reste compatible avec le fonctionnement normal du service.

Il n'existe pas de texte spécifique à la FPT mais deux circulaires (23 septembre 1967 et 10 février 2012) dont la deuxième donne la liste indicative des principales fêtes religieuses, mais n'en précise plus les dates. Toute demande d'autorisation d'absence doit être étudiée au cas par cas, y compris pour une fête qui ne serait pas mentionnée dans la circulaire, comme l'a précisé le Conseil d'État le 26 octobre 2012.

Ces « autorisations d'absence » ne doivent pas être confondues avec des congés. Elles ne peuvent être décomptées ni sur les congés annuels ni sur aucun autre congé prévu par la loi. Elles ne sont pas rémunérées par l'employeur, ce qui peut avoir une incidence sur le montant des avantages indemnitaires liés à l'exercice des fonctions si la délibération le prévoit (arrêt n° 274628 du Conseil d'État du 12 juillet 2006). Une délibération est toujours indispensable.

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF se réjouit du fait que le prochain projet de loi relatif aux droits et devoirs des fonctionnaires, en cours d'examen au Parlement, prévoit expressément, en son article 1<sup>er</sup>, l'obligation pour le fonctionnaire « d'exercer ses fonctions dans le principe de laïcité ». Elle encourage les maires à veiller à la stricte application de ce principe au sein des services communaux et à ne tolérer aucune entorse à ce principe de la part de la totalité des agents publics communaux. Elle se félicite que le CNFPT assure sa part dans le respect de ce principe en mettant en œuvre des formations spécifiques sur la laïcité et en ayant édité un ouvrage de référence sur ce sujet.

**Saisine.** L'AMF a interpellé le ministre en charge de la Fonction publique sur le régime, prévu par simples circulaires ministérielles, d'autorisations d'absence accordées au personnel, sous réserve des nécessités de service, pour les fêtes religieuses non inscrites au calendrier des jours chômés, considérant que c'est le régime de droit commun des congés, prévu par la loi, qui doit permettre de répondre à ce besoin.

## LA NEUTRALITÉ DES BÂTIMENTS PUBLICS

### Rappel des principes et du droit

#### Article 28 de la loi du 9 décembre 1905

« Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. »

#### Arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 8 octobre 2015 (crèche dans l'hôtel de ville de Melun)

« ...que, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, une crèche de Noël, dont l'objet est de représenter la naissance de Jésus, installée au moment où les chrétiens célèbrent cette naissance, doit être regardée comme ayant le caractère d'un emblème religieux au sens des dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 et non comme une simple décoration traditionnelle ; que, par suite, son installation dans l'enceinte d'un bâtiment public est contraire à ces dispositions ainsi qu'au principe de neutralité des services publics ; ... »

#### Arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 13 octobre 2015 (crèche dans l'hôtel du département de la Vendée)

« ...Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la crèche sur laquelle porte la décision contestée, installée dans le hall de l'hôtel du département, est constituée de sujets représentant Marie et Joseph accompagnés de bergers et des rois mages entourant la couche de l'enfant Jésus ; que toutefois, compte tenu de sa faible taille, de sa situation non ostentatoire et de l'absence de tout autre élément religieux, elle s'inscrit dans le cadre d'une tradition relative à la préparation de la fête familiale de Noël et ne revêt pas la nature d'un "signe ou emblème religieux" ; que, par suite, elle n'entre pas dans le champ de l'interdiction posée par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, alors même qu'elle ne se rattache pas à un particularisme local, et ne méconnaît ni les dispositions de cet article ni les principes de liberté de conscience et de neutralité du service public ; ... »

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF réaffirme la nécessité d'appliquer la règle définie à l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 qui proscriit « tout signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit ».

La présence de crèches de Noël dans l'enceinte des mairies n'est pas, du point de vue de l'AMF, compatible avec la laïcité. Elle relève toutefois que la jurisprudence administrative est, encore à ce jour, discordante sur ce sujet.

**Saisine.** L'AMF a interpellé le ministre en charge de l'Intérieur sur l'hétérogénéité actuelle des jurisprudences, en particulier concernant l'installation des crèches de Noël en mairie ou dans des bâtiments publics, qui nuit à la compréhension de la règle par les élus et par les citoyens. Une clarification législative lui semble en effet souhaitable.



## LE PARRAINAGE RÉPUBLICAIN

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF rappelle qu'il n'existe aucun texte organisant le parrainage républicain. Cette cérémonie symbolique est donc laissée à l'appréciation des maires qui restent libres de la célébrer ou pas.

Elle rappelle qu'elle n'entraîne aucune conséquence en matière d'état civil et ne crée aucune obligation juridique pour les parrains et marraines républicains, la situation de l'enfant en cas d'abandon ou de défection des parents étant réglée par le droit civil.

**Saisine.** L'AMF a interpellé le ministre en charge de la Justice pour que le parrainage civil reste un acte purement symbolique et n'entraîne aucune conséquence en matière d'état-civil.

## LE MARIAGE CIVIL

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF juge utile qu'une information plus précise soit délivrée par les services de la mairie aux futurs époux, au moment de la constitution du dossier de mariage, sur l'engagement qu'ils s'approprient à prendre, tant l'un envers l'autre que pour leurs ascendants et surtout leurs enfants. Elle estime que la cérémonie elle-même peut comporter une séquence « pédagogique » plus importante et doit être empreinte d'une solennité républicaine plus affirmée.

Elle encourage les maires à rédiger une lettre aux futurs époux, ou mieux, une charte d'engagements qui serait signée par le futur

couple, pour les inviter, eux et leur famille, à respecter le lieu public (la mairie) et la cérémonie elle-même et à afficher ces obligations à l'entrée de la salle des mariages.

Elle rappelle toutefois aux maires que les mariés et leurs familles sont présents en tant « qu'usagers du service public » et qu'ils ne sauraient être donc contraints d'adopter une attitude neutre, en particulier en ce qui concerne le port de signes religieux.

Il faut toutefois mentionner que, pour la validité de la cérémonie, le visage des mariés ne doit pas être masqué.

## LES FUNÉRAILLES RÉPUBLICAINES

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** L'AMF invite les maires à mettre à disposition des familles qui le souhaitent une salle communale, lorsque c'est possible, aux fins de célébrer des funérailles non religieuses.

## LA MISE À DISPOSITION DE SALLES COMMUNALES POUR DES ACTIVITÉS LIÉES AU CULTE

**Rappel du contexte.** Les communes sont fréquemment sollicitées pour mettre à disposition d'associations culturelles des salles communales. Le principe de laïcité et, surtout, la prohibition générale de financement des cultes posée par la loi de 1905 doivent se concilier avec le principe de la liberté d'association et de réunion et ceci crée souvent des difficultés d'appréciation, bien compréhensibles, par les communes et les maires. En effet, la jurisprudence a évolué au profit de la mise à disposition pour des activités culturelles et privilégie l'exercice de la liberté de réunion, garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### Rappel des principes et du droit

La mise à disposition est régie par les dispositions de l'article L. 2144-3 du CGCT :

- des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande ;

- le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public ;

- le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation.

Pour des motifs tirés de la bonne gestion du patrimoine communal, la fixation d'une contribution pour la mise à disposition des salles communales, même minime, est recommandée.

**Exemples de jurisprudence (ordonnances du Conseil d'État) :  
CE, Ord., 30 avril 2007, Ville de Lyon :**

« ... Considérant que si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 prohibe les subventions des cultes par les collectivités publiques, et si l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah Lyon-Lafayette doit être regardée comme une association culturelle, le prix acquitté par cette association pour la location de la salle ne saurait être regardé comme une subvention de la ville au motif que les tarifs des salles municipales seraient plus avantageux que ceux des salles privées, dès lors que la Ville de Lyon n'établit pas, en tout état de cause, que l'association avait la possibilité de louer une salle privée au jour et aux heures qu'elle avait déterminés ; que la crainte, purement éventuelle, que les salles municipales soient l'objet de sollicitations répétées pour des manifestations à but religieux ne saurait davantage justifier légalement le refus de la ville... » ;

...que le juge des référés « a pu aussi juger que le refus opposé à l'association, d'ailleurs consécutif à d'autres refus de même nature opposés à des associations identiques et annulés précédemment par le juge administratif, portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion, qui est une liberté fondamentale, dès lors que la Ville de Lyon ne faisait état d'aucune menace à l'ordre public, mais seulement de considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou de fonctionnement des services... » ; ...que le juge des référés « en a déduit qu'une atteinte grave et manifestement illégale a été portée aux libertés d'association et de réunion ; qu'il a ainsi suffisamment motivé sa décision... ».

**CE, Ord., 23 septembre 2015, Association des musulmans de Mantes Sud :**

« Considérant que les dispositions de l'article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales prévoient que « des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. / Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation » ; que ces dispositions permettent à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les condi-

tions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ;

qu'en revanche les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice cultuel ;

que si une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte, un tel refus peut être légalement fondé sur l'existence d'une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services ; ...

Considérant qu'il résulte de l'instruction et des échanges au cours de l'audience publique qu'environ un millier de personnes sont attendues pour la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir organisée, le 24 septembre 2015 au matin, par l'association des musulmans de Mantes Sud ; ...qu'en l'absence de tout local, susceptible d'accueillir un tel nombre de personnes, mis à la disposition de l'association requérante, non plus d'ailleurs qu'à celle de l'autre association locale regroupant les fidèles du culte musulman, le risque est avéré que la cérémonie se déroule dans des conditions comparables à celles dans lesquelles s'est tenue, le 18 juillet 2015, la fête de fin de Ramadan ; qu'à cette occasion, plus d'un millier de personnes se sont retrouvées aux abords du local de 90 mètres carrés qu'occupe l'association des musulmans de Mantes Sud ;

que, dans ces conditions, le refus de mettre à la disposition de l'association requérante une salle municipale afin de permettre d'accueillir la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte, constitutive d'une situation d'urgence ; ... »

**PRÉCONISATIONS DE L'AMF** Les associations culturelles ou religieuses peuvent bénéficier de ces dispositions, dans les limites suivantes :

- le respect du principe de laïcité : par exemple, l'usage des locaux communaux ne doit pas conduire une association culturelle à faire figurer des signes religieux sur un bâtiment public ;
- le respect du principe d'égalité : l'association culturelle doit être soumise aux mêmes conditions d'utilisation des locaux que les autres usagers ; l'exclusivité d'une salle est donc également à proscrire ;
- corrélativement, le respect de l'interdiction du financement des cultes : la gratuité ou des conditions financières avantageuses au regard des autres usagers aurait pour effet de constituer une subvention indirecte au profit d'un culte.

**Saisine.** L'AMF a interpellé le ministre en charge de l'Intérieur sur les obligations ou les libertés des communes, en la matière, dans la mesure où la mise à disposition de salles communales pour l'exercice d'une activité liée au culte est admise par la jurisprudence du Conseil d'État alors qu'elle pourrait paraître en contradiction avec le principe selon lequel la République ne subventionne aucun culte.

Elle a donc demandé une clarification des règles applicables pour simplifier la gestion municipale et sécuriser l'action des maires.

La dernière ordonnance du Conseil d'État sur la fête de l'Aïd El Kebir, en date du 23 septembre 2015, apporte toutefois une précision importante en rappelant l'interdiction de la gratuité pour ces mises à disposition.

## ■ LES LIEUX DE CULTE ET DE SÉPULTURE

Sur ces deux sujets, extrêmement importants dans le rapport des communes aux cultes, l'AMF a fait une première analyse juridique mais souhaite se donner le temps de poursuivre sereinement sa réflexion avant de proposer toute recommandation ou modification des textes.



## ANNEXE 1

### Pour en savoir plus

- Le CNFPT a réalisé, en juin 2014, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur et l'Observatoire de la laïcité, un ouvrage intitulé **Les fondamentaux de la laïcité et les collectivités territoriales**. Cet ouvrage comporte de nombreuses ressources : recueil de textes officiels, présentation des principaux rapports publics intervenus sur ce sujet depuis 2000, mise en valeur de quelques documents de références. Cet ouvrage peut être consulté sur [www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)
- L'Observatoire de la laïcité a élaboré, en 2013, un petit guide intitulé **Laïcité et collectivités locales**. Ce document a fait l'objet d'une nouvelle édition, plus complète, datée de juillet 2015, téléchargeable sur [www.gouvernement.fr/observatoire-de-la-laïcité](http://www.gouvernement.fr/observatoire-de-la-laïcité)
- Gérard Masson, docteur en droit et ancien directeur adjoint de l'AMF, a écrit, en octobre 2013, un livre intitulé **La laïcité française à l'épreuve des faits** aux Éditions du secteur public ([www.editionsdusecteurpublic.fr](http://www.editionsdusecteurpublic.fr)).
- Gérard Delfau, sénateur honoraire et président d'EGALE, publie, en novembre 2015, aux éditions L'Harmattan, le premier ouvrage d'une collection consacrée aux Débats laïques, intitulé **La laïcité : défi du XXI<sup>e</sup> siècle**.
- L'AMF a publié, en 2010, un ouvrage intitulé **Le maire et les édifices cultuels**, rédigé par les associations départementales de Maine-et-Loire, Mayenne et Sarthe, dans la collection « Les cahiers du réseau », n° 11 ([www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr), BW 10198). Il fera l'objet d'une actualisation, en 2016, avec le concours du Bureau central des cultes du ministère de l'Intérieur et de nombreux ministères.
- L'AMF a ouvert une rubrique « **Laïcité** » sur son site internet [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) qui regroupe de nombreux documents (exemple : charte laïcité de la CNAF, livret laïcité de l'Éducation nationale...).

### Vers qui se tourner ?

- Référents laïcité dans les préfetures et dans chaque académie
- Observatoires locaux de la laïcité (Auvergne, Languedoc-Roussillon)

## ANNEXE 2

**P**armi les préconisations de ce vade-mecum, l'Association des maires de France a souhaité proposer aux élus un modèle de charte communale (ou intercommunale) afin de sécuriser les engagements de leur commune (ou EPCI) avec les associations, notamment pour s'assurer du respect du principe de laïcité, lorsqu'ils leur accordent des soutiens publics (subventions, mise à disposition de locaux, de matériels, etc.).

L'AMF ayant adopté, en février 2014, au niveau national, la Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales (cf. [www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf)), conçue pour permettre des déclinaisons de ces engagements aux plans sectoriel et territorial, il a paru naturel de rédiger ce modèle de charte communale (ou intercommunale) en reprenant les engagements de la charte nationale susceptibles d'être directement transposés au niveau communal ou intercommunal.

Aussi, s'agissant d'une déclinaison communale (ou intercommunale) de la charte nationale, seuls certains des engagements de la charte nationale sont repris. Toutefois, il ne s'agit ici que d'une proposition, et les communes (ou EPCI) sont libres d'ajouter d'autres engagements de la charte nationale qui leur paraîtraient pertinents.

Cette charte communale (ou intercommunale) d'engagements réciproques pourrait être visée :

- dans les conventions d'objectifs, passées par les communes et EPCI lors de l'octroi de subventions de plus de 23 000 euros telles qu'elles s'imposent en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques (voir le modèle de convention d'objectifs du ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports, issu de la récente circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations ; le lien suivant : [www.associations.gouv.fr/circulaire-repm](http://www.associations.gouv.fr/circulaire-repm)) ;

- ou, par exemple, dans les conventions de mise à disposition de locaux communaux ou de matériel à des associations, quel que soit le montant de ce soutien.

Enfin, et pour permettre d'adapter cette charte aux engagements susceptibles d'être pris par les associations pour satisfaire au respect du principe de laïcité, il est proposé de compléter cette charte nationale au niveau communal par des dispositions spécifiques en ce sens.

## Proposition de déclinaison communale (ou intercommunale) de la charte nationale d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales

### I- PRÉAMBULE

La commune de XX (ou l'EPCI de YY) et les associations signataires de cette charte s'engagent, sous le regard des citoyens, dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général.

Collectivités territoriales et associations sont en effet aujourd'hui des partenaires essentiels sur les territoires.

Cet acte solennel, fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, renforce des relations tripartites, basées sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales. Il contribue à l'élaboration progressive d'une éthique partenariale, rendue nécessaire par l'évolution des politiques publiques, nationales et territoriales, et du cadre réglementaire français et européen.

La commune de XX (ou l'EPCI de YY), garante de l'intérêt général, écoute les associations et dialogue avec elles, contribue au financement de leurs projets et leur confie la gestion de certains

services, dans le cadre des politiques publiques qu'elle conduit. L'optimisation de la dépense publique l'incite à rechercher des partenariats qui assurent la meilleure utilisation de l'argent des contribuables, la proximité avec les citoyens et usagers et la lisibilité des responsabilités.

Pour l'avenir, les règles de partenariat inscrites dans cette charte constitueront des principes d'action partagés entre les parties. Leur mise en œuvre entraînera des effets concrets et mesurables. Une attention particulière est portée à sa mise en œuvre et à son évaluation.

### II- PRINCIPES PARTAGÉS

**2.1.** Les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général par leur caractère reconnu d'utilité civique et sociale. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations

et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses.

**2.2.** Fondation des relations sur la convention, la durée, la transparence et l'évaluation

Les signataires privilégient les relations fondées sur des conventions d'objectifs, la conduite de projets dans la durée, la transparence des engagements pris et l'évaluation des contributions à l'intérêt général au regard des moyens mobilisés.

**2.3.** Bénévolat, volontariat, et démocratie, fondements de la vie associative

Les signataires reconnaissent l'engagement libre et volontaire comme moteur de la vie associative.

Les signataires s'engagent conjointement :

- à promouvoir le respect des principes de non-discrimination des personnes dans l'engagement associatif ;
- à favoriser des formes d'implication collectives ; à permettre à tous d'exercer leur citoyenneté ;
- à promouvoir l'égalité participation des femmes et des hommes à la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socioculturels, dans l'exercice des responsabilités.

Dans cette perspective, il incombe aux instances associatives de veiller au respect du caractère démocratique de leur fonctionnement. Il revient à la commune de XX (ou l'EPCI de YY) de veiller au respect de la valeur constitutionnelle de la liberté associative et au respect des obligations légales auxquelles les associations sont soumises.

### III-ENGAGEMENTS DE LA COMMUNE DE XX (OU L'EPCI DE YY)

Respectant l'indépendance des associations, en particulier leur fonction d'interpellation et la libre conduite de leurs projets, et considérant les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques, la commune de XX (ou l'EPCI de YY) s'engage à :

**3.1.** favoriser dans la durée des soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif ;

**3.2.** développer une politique publique d'attribution des subventions dont les critères de sélection, les modalités d'attribution et de mise en œuvre sont transparents ;

**3.3.** sensibiliser et former les agents publics communaux (ou intercommunaux) à une meilleure connaissance de la vie associative, à des approches partenariales des relations avec les associations et à l'évaluation des politiques conduites et des conventions passées avec elles ;

**3.4.** favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil sur la vie associative en partenariat avec les acteurs associatifs ;

**3.5.** mettre en œuvre, en toute transparence, différentes formes de soutien aux associations, dont les subventions liées aux projets portées par les structures associatives, le prêt de locaux adaptés et de matériel.

### IV- ENGAGEMENTS DE(S) L'ASSOCIATION(S)

**4.1.** Respectant et faisant respecter les règles de fonctionnement et de gouvernance démocratiques, de non-discrimination, de parité et la gestion désintéressée conformes à l'esprit de la loi de 1901 par :

- l'expression et la participation de leurs adhérents et/ou de leurs publics à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets ;
- l'accès de tous aux actions et aux responsabilités associatives ;
- le contrôle de l'activité et des mandats des responsables en garantissant l'accès à des informations fiables et transparentes ;
- la limitation du cumul des mandats et leur renouvellement à travers des statuts adaptés, des élections régulières et des modalités d'organisation spécifiques ; les associations signataires s'engagent à :

**4.2.** mettre en œuvre une éthique du financement des activités associatives, dans le souci du meilleur usage des financements publics, par la diversification des ressources associatives, la gestion désintéressée et le non partage des excédents, la transparence financière vis-à-vis des adhérents, des donateurs et des pouvoirs publics et l'auto-contrôle de la gestion et de l'emploi des ressources.

**4.3.** poursuivre dans les associations la mise en œuvre de principes, méthodes et pratiques d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte de manière claire :

- de la réalité de la conduite du projet associatif au regard des objectifs,
- de l'analyse des effets produits par la mise en œuvre du projet,
- de la satisfaction des publics des actions conduites,
- des engagements pris dans le partenariat avec les pouvoirs publics.

**4.4.** participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition, et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques, animées de la volonté de faire progresser l'intérêt général.

**4.5.** faciliter les procédures de contrôle, en particulier lorsque les associations bénéficient d'agrément particuliers ou de financements publics ; contribuer à l'efficacité du contrôle des juridictions financières ; mettre en œuvre des procédures de compte rendu claires et accessibles.

### V- ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES EN MATIÈRE DE RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ ET D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES ASSOCIATIONS

**5.1.** La laïcité est un mode d'organisation juridique et politique de la société issu de la loi de 1905 qui acte la séparation des églises et de l'État. Mais c'est aussi une approche philosophique du vivre ensemble, que l'on peut qualifier d'humaniste parce qu'elle ne se réfère à aucun dogme religieux, ni à aucune vérité « révélée » et qu'elle n'est soumise à aucun appareil religieux. La laïcité est consubstantielle à la République, issue de ses textes fondateurs.

La laïcité assure la liberté absolue de conscience, consacre des droits égaux pour toutes et tous, sans tenir compte de leurs origines, de leurs croyances ou de leur absence de croyance, et permet de maintenir la sphère publique (élus et personnes dépositaires de l'autorité publique, agents publics, bâtiments publics, domaine public, services publics) dans une neutralité stricte et respectueuse.

La stricte application du principe de laïcité est garante de la non-discrimination et de l'égalité et elle permet à chacun de vivre ses convictions philosophiques et religieuses, sa croyance ou sa non-croyance, dans un cadre commun apaisé.

**5.2.** Les signataires, la commune de XX (ou l'EPCI de YY) d'une

part, et l'(ou les) association(s) d'autre part, entendent, par cette charte, contribuer en commun à la satisfaction de l'intérêt général communal entendu comme intégrant notamment le respect du principe de laïcité.

**5.3.** La commune de XX (ou l'EPCI de YY) accorde ses soutiens publics à l'(ou les) association(s) signataire(s) de manière transparente et dans le respect de l'égalité de traitement des associations.

**5.4.** Respectant et faisant respecter les règles conformes à l'esprit de la loi du 9 décembre 1905, l'(ou les) association(s) garantissent l'égalité de traitement de ses adhérents et de ses usagers et, en particulier, le respect de leur liberté de conscience.

## ANNEXE 3

### Modèle de clauses types à insérer dans les conventions d'objectifs, les conventions de mise à disposition de locaux communaux (ou intercommunaux) ou les conventions de mise à disposition de matériel

Par la présente convention, l'Association s'engage, à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre le projet d'intérêt économique général (1) suivant : ...

L'Association s'engage à mettre en œuvre tous les moyens, à travers notamment des statuts adaptés ou les dispositions de son règlement intérieur, permettant de garantir la liberté de conscience de ses membres et usagers, l'absence de prosélytisme, la non-discrimination, la mixité homme-femme, un fonctionnement démocratique et la transparence de sa gestion.

La commune de XX (ou l'EPCI de YY) contribue financièrement à ce projet d'intérêt économique général (conformément à la décision 2012/21/UE).

L'Association s'engage à mettre à disposition de la commune (ou de l'EPCI) l'ensemble des pièces comptables permettant d'identifier de manière claire et certaine l'affectation exclusive de la subvention au financement du projet répondant à l'intérêt général communal (ou intercommunal) qui a justifié son attribution, et ce, en particulier, pour garantir le respect du principe de laïcité qui interdit toute subvention à un culte.

(1) Ce terme de « projet d'intérêt économique général » est issu de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015. Il peut être remplacé par « projet d'intérêt général » dans le cas de subventions inférieures à 23 000 €.



## ANNEXE 4

### Intervention de Gérard Delfau, président d'EGALE, devant le groupe de travail Laïcité de l'AMF, le 4 février 2015

#### La laïcité fondement du vivre ensemble républicain

« Les 7 et 9 janvier derniers, en deux lieux différents, trois Français ont assassiné 17 de nos concitoyens au nom d'une conception délirante de l'Islam. Ils étaient, ont prétendu ceux qui les inspiraient, en « guerre sainte » contre des « mécréants ». Ainsi étaient désignés ces journalistes-caricaturistes de *Charlie Hebdo*, mais aussi ce policier chargé de la protection du directeur de la rédaction, plusieurs fois déjà menacé de mort, ou encore le personnel de maintenance et administratif présent. Avec *Charlie Hebdo*, c'est la liberté de pensée, l'esprit critique vis-à-vis de tous les dogmes, de toutes les autorités, politiques ou religieuses, qu'ils ont voulu assassiner. Deux jours après, dans une épicerie casher, un autre tueur fou s'en est pris à un lieu que fréquentait un public de confession juive. Il a tué froidement, systématiquement par antisémitisme. À chaque fois, c'est bien la laïcité qui était visée au cœur. Comment pourrions-nous ne pas partir de ces événements tragiques pour aborder le sujet que vous avez choisi pour notre échange ? C'est pourquoi le fil rouge de mon intervention, reprenant le très bel édit de Gérard Biard dans le dernier numéro de *Charlie Hebdo*, sera : Pour qu'ils ne soient pas morts pour rien, nous devons nous réapproprier la laïcité, et je le cite : « *Pas la laïcité positive, pas la laïcité inclusive, pas la laïcité je ne sais quoi, la laïcité, point final.* » Ce sentiment d'urgence et d'horreur va donc peser sur vos travaux. Je le partage, évidemment. Et pourtant, ce serait rendre les armes par avance, que d'essayer d'improviser une réponse à chaud, avec le risque qu'elle soit simpliste, et surtout unilatérale, le pire cadeau que nous pourrions faire à cette idéologie de la mort et des attentats-suicides, et le contraire de ce qu'est dans son essence le principe de laïcité. D'ailleurs ce n'est pas ce que vous avez voulu faire. Si vous avez créé cette commission et décidé de prendre du temps, c'est bien parce que vous pensez que la raison exige le sang-froid, quand la barbarie se déchaîne ; et que la réflexion collective précède nécessairement la prise de décision, quand l'innommable se produit. C'est aussi l'état d'esprit qui m'anime, au moment où j'interviens devant vous. Et, mesurant l'honneur que vous me faites en m'associant à vos travaux, j'essaierai de vous apporter modestement des éléments de réponse à la question que vous vous posez : quelle serait la bonne définition de la laïcité, celle qui faciliterait une réaction adaptée, en tant qu' élu, face à une provocation, à un écart, ou à une dérive causés par une conception pathologique ou simplement extrémiste d'une religion, quelle qu'elle soit ? Pour y répondre, je ne vais pas user

de termes juridiques, ni développer un exposé savant sur le principe de laïcité. Mes deux points d'appui seront la recherche du patrimoine commun, en la matière, depuis plus de deux siècles, et l'éclairage de l'histoire, qui reste pour moi le meilleur instrument pour comprendre le monde où nous vivons. Entrons donc tout de suite dans le vif du sujet.

#### Le patrimoine commun : premiers éléments pour une définition

La laïcité est le fondement de notre vivre ensemble républicain, le terme « républicain » étant consubstantiel à notre conception du vivre ensemble. Elle demeure unique au monde, mais elle a vocation universelle, comme le montre aujourd'hui son écho dans les pays arabo-musulmans. Elle a pris naissance, dès les débuts de la III<sup>e</sup> République, dans la création de l'école « publique » et « laïque », grâce aux lois Ferry-Goblet : « *Il faut séparer l'école de l'Église* », avait dit Jules Ferry dans un discours fameux. Dès ce moment, elle est fondée sur le concept de citoyenneté, qui est supérieur dans notre tradition à toute appartenance religieuse ou philosophique. C'est pourquoi, je le dis au passage, je pense qu'il vaut mieux éviter d'utiliser la formule « communauté musulmane », ou « juive », etc., selon l'usage des États-Unis et de la Grande Bretagne. Comme vient de le rappeler le Premier ministre, il n'existe qu'une communauté, la Communauté nationale.

L'étape décisive, c'est bien sûr 1905, avec la loi de séparation des Églises et de l'État. Celle-ci établit, dès son article 1<sup>er</sup>, la notion de liberté de conscience, c'est-à-dire la liberté de croyance, ou d'incroyance ou tout simplement d'indifférence à l'égard du sacré. Elle s'oppose donc au primat d'une religion d'État sur la vie publique et à une organisation communautariste de la société, fondée sur l'appartenance religieuse et/ou ethnique, fréquente dans les pays anglo-saxons. Elle est ainsi un facteur essentiel de paix civile et de fraternité.

Plus tard, à partir des années 1960, elle accompagne la lutte pour l'égalité des droits des femmes et des minorités sexuelles, une étape importante et une thématique qui nous mobilise toujours. Mais, permettez-moi de préciser encore son originalité.

Fondée sur une conception humaniste de la société, c'est-à-dire prenant l'homme comme unique référence, elle refuse toute ingérence d'une religion dans l'établissement des comporte-

ments sociaux et des normes morales, toute référence à un dogme, à une « vérité révélée » ; elle la récuse dans l'élaboration et l'application de la loi républicaine, ou dans la gestion de nos collectivités territoriales. Elle ne nie pas les religions ; elle les respecte, mais elle les cantonne dans la sphère privée, tout en garantissant la liberté de culte. Ce faisant, elle veille à ce qu'aucune d'entre elles ne vienne interférer dans l'élaboration de la règle commune ou même discriminer telle ou telle catégorie de population, dont la croyance est différente. Bien loin d'être anti-religieuse, elle est la garantie de la non-discrimination entre une religion dominante et une religion minoritaire, contrairement à ce qui se passait sous l'Ancien Régime, où l'Église catholique persécutait les protestants avec l'appui du pouvoir politique. Aujourd'hui encore, dans tous les pays où il existe une religion d'État, par exemple, la Grèce, Malte, ou certains Länder allemands (Bavière, Bade-Wurtemberg, Sarre, etc.) il se produit une forme de discrimination à l'encontre des religions minoritaires et *a fortiori* des non croyants. La laïcité assure donc la pleine égalité entre les croyants d'une part, quelle que soit leur confession, et, d'autre part, les athées, agnostiques, libres penseurs, qui sont aujourd'hui majoritaires dans notre pays. C'est en cela qu'elle est unique au monde. Arrivé à ce stade du raisonnement, je pourrais résumer ainsi mon propos : liberté absolue de conscience, égalité des droits pour toutes et tous, paix civile : telles sont les trois caractéristiques du principe de laïcité.

Pour le dire autrement, la laïcité permet de décliner au quotidien notre devise républicaine : Liberté. Égalité. Fraternité. La devise républicaine, associée au concept de laïcité, forme le socle de notre démocratie, et assure le rayonnement de la France au-delà de nos frontières.

### La laïcité n'est pas une religion

Un mot encore pour aller jusqu'au bout de cette clarification : contrairement au langage courant et aux raccourcis des médias, il n'y a pas d'un côté les laïques, et de l'autre les catholiques, les juifs, les musulmans, les bouddhistes, etc. La laïcité n'est pas une religion, ou une croyance, ou même une conviction, parmi d'autres ; elle ne se confond pas avec l'athéisme ou la libre pensée. On peut être laïque et chrétien, laïque et juif, laïque et musulman, ou bien laïque et athée, laïque et libre penseur, laïque et indifférent. Mais on peut être aussi membre de l'une de ces familles de pensée et ne pas être laïque : le fondamentalisme musulman, tout autant que l'intégrisme catholique ou juif ou protestant, dans sa version évangélique, refusent la conception laïque de la société démocratique. De la même façon, certains courants de pensée qui se proclament « laïques », et sont en fait antireligieux, ne sont pas fidèles à l'esprit de la loi de 1905 et à notre tradition.

Un exemple, tiré de l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle, permettra de clarifier ce point du débat : l'Union soviétique, qui se proclamait « athée » dans sa Constitution et persécutait toute forme de reli-

gion, était l'inverse d'un pays laïque. Il est significatif d'ailleurs qu'en changeant de régime politique et en devenant la Russie, elle ait rebasculé dans une allégeance à l'Église orthodoxe. La religion ancestrale y supplante à nouveau le « système religieux » – j'emploie la formule à dessein – qu'avait imposé la Révolution de 1917, avec ses Livres sacrés et ses prophètes : Karl Marx et Lénine. Il n'y manquait même pas les desservants et les dignitaires que furent les cadres du Parti communiste. Un appareil religieux complet, en somme, s'était mis en place. Ce rappel est plein d'enseignements pour nous. Il nous montre les risques d'une laïcité qui serait confondue avec un athéisme d'État, ou, tout simplement, avec une idéologie parmi d'autres.

### Mais qu'est-ce donc que la laïcité ?

Avant d'aller plus loin dans mon propos, il me faut à nouveau répondre à la question : qu'est-ce que la laïcité ? Je le ferai à présent de façon un peu plus technique. La laïcité, depuis plus d'un siècle, revêt un double sens. C'est un mode d'organisation juridique et politique de la société la « laïcité – séparation », issue de la loi de 1905 ; mais c'est aussi une approche philosophique du vivre ensemble, que je qualifie d'humaniste, parce qu'elle ne se réfère à aucun dogme religieux, ni à aucune vérité « révélée », et qu'elle n'est soumise à aucun appareil religieux. Mais attention j'ai bien dit : « approche philosophique », ou si l'on préfère conception d'ensemble de la vie commune ; je n'ai pas dit : doctrine, système, ou théorie, à la façon du marxisme ou du darwinisme. Elle n'est pas une philosophie, comme le rationalisme ou le positivisme. Elle n'a pas pour vocation à donner une interprétation du monde ou à répondre à l'énigme de l'univers. Elle n'a aucune prétention globalisante. Elle se méfie de tout système clos et hiérarchisé, dont elle redoute la capacité d'oppression. Elle est un cheminement vers le vrai, non l'exposé d'une Vérité. Elle est à la fois fille des Lumières et de la Séparation des Églises et de l'État. Son contenu est donc plus complexe qu'on ne le dit dans la vie de tous les jours. Et il convient d'en avoir conscience si l'on veut être à l'aise devant les problèmes concrets qui se posent à l'élu local, à l'enseignant, ou tout simplement à toute personne en situation d'autorité. Au passage, je noterai que je pourrais faire la même remarque à propos des relations entre la morale et la laïcité : il y a, selon moi, une approche laïque de la morale ; il n'y pas une morale laïque, c'est l'énoncé de prescriptions de normes qui pourraient être ainsi brevetées ou étiquetées.

### Prendre du recul grâce à la connaissance de notre histoire

Évidemment, ce que je décris en parlant de « laïcité à la française », c'est notre idéal, tel qu'il s'est forgé difficilement, à contre-courant d'un ordre politico-religieux, installé depuis des siècles : il a fallu l'ébranlement causé par Voltaire et le Siècle des

Lumières, puis la fracture de la Révolution française pour amorcer ce processus aujourd'hui encore unique au monde, et dessiner cet horizon. Mais c'est un objectif, que nous sommes loin d'atteindre et, plus que quiconque, je mesure le chemin qui reste à parcourir. Or, faire vivre cet idéal et ce mode d'organisation de la société, jour après jour, concrètement, quand on exerce des responsabilités d'élu local, c'est dans les temps actuels une tâche compliquée, parfois ingrate, tant sont vives les incompréhensions et les passions. Cela suppose à la fois une bonne connaissance de l'histoire et des enjeux actuels de la laïcité et une vision lucide de ses implications dans une société en crise morale et politique. Il y faut aussi une grande aptitude à expliquer les décisions, prises en son nom, à ceux et à celles à qui elles s'appliquent, c'est-à-dire à des citoyens rassemblés par la même devise républicaine, mais qui sont divers en raison de leur origine, de leur situation sociale, de leur culture, de leurs croyances ou convictions, et qui parfois estiment même que leur identité se résume à leur religion... La mission de l'élu devient alors presque impossible, s'il ne s'est pas préparé à cette dimension de la gestion municipale. Or, la commune est avec l'école l'un des principaux terrains, où se joue le sort de la nation sur ce sujet décisif. L'Association des maires de France a pris conscience de la difficulté de cette tâche. Elle a décidé de faire face. Et il faut l'en féliciter. C'est la raison pour laquelle nous sommes réunis ce matin. Vous m'avez demandé d'apporter ma contribution à cette réflexion collective, sur fond d'événements tragiques. Je le fais à partir de mon expérience d'ancien maire et sénateur, mais aussi d'universitaire passionné par l'histoire de la France. Et j'attends de cet échange entre nous un approfondissement, un enrichissement, une appréciation plus fine des obstacles et des objections qui sont opposées à l'application du principe de laïcité. C'est la raison pour laquelle mon intervention liminaire voudrait laisser du temps au dialogue entre nous. Pardonnez-moi, si par voie de conséquence, elle vous paraît incomplète, eu égard à l'extraordinaire richesse des concepts et des faits historiques que nous avons à traiter.

Le processus de laïcité est intimement lié à notre histoire. Je voudrais en rappeler brièvement les principales étapes. En effet, prendre cette vue d'ensemble nous aidera à affronter les difficultés que vous avez à traiter au quotidien, et dont la liste a été établie dans le programme de travail de votre groupe. Elle nous permettra, surtout, d'adopter une attitude qui reste fidèle à l'esprit de prudence et de détermination qui a inspiré les législateurs de 1905 : Aristide Briand, Jean Jaurès, Ferdinand Buisson, notamment.

### Aux origines, il y a la Révolution française

Pour être plus précis, il vaut mieux dire les Révolutions, en se référant aussi à l'histoire des États-Unis. En effet, notre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 répond comme en écho à la Constitution américaine de 1787, que les Dix

premiers amendements viendront compléter en 1791. La simultanéité des deux textes est frappante ; et plus frappante encore la divergence d'évolution entre les deux nations. Quel est alors l'objectif ? Il s'agit de briser le monopole d'une Église, catholique et romaine, ici, en France, anglicane, là, en Amérique ; il s'agit de séparer pour la première fois, en Occident, le pouvoir politique et l'exercice des cultes et d'assurer enfin la liberté de croyance (mais pas encore d'incroyance). Cette démarche d'émancipation, on la retrouve un peu partout en Europe à la même époque. Elle chemine difficilement, souvent réprimée et noyée dans le sang. Chez nous, elle connaît une évolution contrastée, chaotique, et même violente, en 1793, mais au total féconde. En effet, en quelques années, la Révolution française invente la société moderne : elle abolit la monarchie de droit divin, crée l'état civil, qui se substitue aux registres paroissiaux, autorise le divorce, met fin au délit de blasphème ; elle invente même le concept de « séparation » de l'Église et de l'État, qui ressurgira en 1905. Cette ère de la Révolution n'est pas encore celle de la laïcité, car le concept n'existe pas. Mais elle en est la préhistoire et la matrice.

### Le Concordat napoléonien met les religions sous tutelle

Une nouvelle période s'ouvre avec l'accession au pouvoir de Napoléon Bonaparte. Le pays est las des soubresauts révolutionnaires. Il aspire à la paix et à la stabilité des institutions. Le Premier consul cherche à assurer son pouvoir encore contesté et il veut mettre fin à cette guerre civile larvée qu'alimente l'existence d'une Église catholique divisée entre prêtres ayant prêté serment au pouvoir révolutionnaire et prêtres ayant refusé, selon la consigne du Vatican. Le pape, Pie VII, lui, cherche à restaurer l'Église dans ses droits d'antan. Une négociation, commencée en 1800, aboutit à la signature d'un Concordat, entre les deux parties prenantes, le 15 juillet 1801. Une sorte de compromis global. Le Vatican abandonne sa demande de récupération des biens nationaux, naguère vendus au profit du budget de l'État. En contrepartie, il obtient la mise en place d'un budget du Culte, qui financera le fonctionnement de l'Église catholique. Il obtient une autre concession importante : le catholicisme ne sera plus religion d'État, comme avant 1789 ; mais il est défini comme « la religion de la très grande majorité des Français », ce qui lui assure une « reconnaissance » de la part du pouvoir politique, une place officielle dans la nation. Il cède enfin en partie sur la nomination des évêques : ceux-ci seront choisis par l'État, mais ils devront être reconnus par le Vatican pour avoir le droit d'exercer leur charge. Un processus complexe, qui va empoisonner les relations entre la France et l'Église catholique durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle. À peine signé, le texte fait l'objet d'un profond remaniement à l'occasion de son adoption par les instances législatives en 1802. En effet, Napoléon y fait ajouter unilatéralement 76 articles organiques, qui en déséquilibrent le contenu

au profit du pouvoir politique. Ils contiennent aussi une partie consacrée à l'Église réformée, qui bénéficie dès lors du même statut et des mêmes avantages. Enfin, un peu plus tard, l'Empereur obligera le judaïsme à accepter le même type d'organisation. La signature du Concordat a donc un prix : elle se fait aux dépens de la liberté de culte et de la libre administration des églises. Les historiens s'accordent généralement pour dire que le régime concordataire napoléonien aboutit à une mise sous tutelle de la religion. L'inverse en somme de la laïcité. L'étonnant, c'est que ce statut dérogoratoire des cultes subsiste encore dans les trois départements d'Alsace et de Moselle, et, sous une forme différente, en Guyane et à Mayotte, tout comme subsiste le délit de blasphème en Alsace-Moselle.

Le régime concordataire napoléonien durera un siècle, jusqu'à la loi de séparation des églises et de l'État, en 1905. Pendant longtemps les Républicains ont dû focaliser leur combat sur la conquête du suffrage universel et l'établissement de droits économiques et sociaux pour la classe ouvrière. Ils ont fait porter aussi leur effort sur la laïcisation des services de base : l'hôpital public et l'école notamment. Ils s'inspirent là encore des projets de la Grande Révolution, ceux de Condorcet notamment s'agissant de l'instruction qui doit devenir publique, neutre et obligatoire pour tous les enfants.

À chaque étape, les Républicains se heurtent aux conservateurs-monarchistes, puis bonapartistes, ainsi qu'à l'Église catholique, dont le poids politique s'appuie sur l'adhésion d'une majorité de la population et sur le statut officiel et les moyens financiers que lui donne le Concordat. Ce combat pour la République et pour la liberté de conscience est ponctué de secousses violentes. Le XIX<sup>e</sup> siècle est un siècle tragique, marqué par le massacre des journées de Juin 1848 et par celui des Communards, lors de la Semaine sanglante, en 1871. Cet affrontement d'une extrême dureté se prolonge jusqu'à la sinistre période de l'Ordre moral, qui s'achève avec la démission du Maréchal de Mac-Mahon, en 1877, à la suite de la victoire de Gambetta et des Républicains de progrès. S'ouvre alors une période faste pour la République, désormais confortée par le suffrage universel.

### La III<sup>e</sup> République pose les bases de la laïcité

C'est durant cette période, qui va de 1880 à 1905, que sont votées les grandes lois qui, aujourd'hui encore, structurent notre fonctionnement démocratique. Elles obéissent au souci de mettre fin au monopole de l'Église catholique sur les institutions, les services publics et les rites sociaux. Tandis que le terme « laïcité » commence à apparaître, d'abord à propos de l'école, le concept de « neutralité religieuse » devient omniprésent et inspire le passage à l'autorité de l'État de structures sociales ou de cérémonies jusque-là sous tutelle ou influence directe de l'Église catholique : municipalisation des cimetières ; loi de « Liberté des funérailles », qui désormais pourront être « civiles » ; municipalisa-

tion des pompes funèbres ; mais surtout laïcisation de l'hôpital public et de l'école. Désormais, de la naissance à la mort, en passant par l'école, il est possible à tout citoyen d'adopter un comportement religieux ou d'opter pour une attitude strictement « civile », souvent qualifiée de « laïque ». C'est une révolution des mœurs et des pratiques sociales qui s'accomplit en l'espace d'une génération. Et n'oublions pas d'autres réformes emblématiques, comme la loi Naquet sur le divorce, et la loi sur la Liberté de la presse, qui assure la liberté d'opinion et abolit le délit de blasphème. Enfin, autre avancée considérable, et qui nous concerne directement, nous élus locaux, l'arrêt Bouteyre, en 1912, puis la circulaire Jean Zay, de 1937, confortée par la loi d'obligation de neutralité des fonctionnaires, en 1983, imposent une stricte neutralité à tout agent des trois fonctions publiques : État, collectivités territoriales et hôpital public.

Tel est le premier ensemble de textes législatifs qui forment l'infrastructure du principe de laïcité et le début de son inscription dans l'État de droit. Les connaître est utile pour répondre aux problèmes posés au quotidien par les diverses tentatives de réappropriation de l'espace public, je pense notamment à la demande de « cimetières musulmans », ou de pression sur les individus, que tente telle ou telle religion. Les connaître facilite un comportement plus objectif en cas de litige et permet d'éviter l'accusation de partialité dans la prise de décision municipale. Trop longtemps les élus locaux ont été laissés seuls, sans directives, sans appui de l'État, et sans information sur l'évolution des exigences des diverses religions, alors qu'ils devaient faire face à des situations de plus en plus conflictuelles.

Voyons à présent l'étape suivante de ce processus, qui fut décisive.

### La loi de 1905 est la clé de voûte de la laïcité

Elle est la pièce maîtresse du « Bloc législatif de laïcité », et son évocation dans la Constitution en est le couronnement : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. » (article 1<sup>er</sup>). Intitulée loi de séparation des églises et de l'État – le pluriel est important et souvent omis dans les médias –, elle met fin au Concordat napoléonien et lui substitue le régime de Séparation stricte entre la puissance publique et les appareils religieux, représentés ici par le vocable d'« Églises ». L'essentiel de la loi est contenu dans les articles 1 et 2, regroupés sous le titre « Principes », qui en souligne l'importance.

Les voici, avec un bref commentaire :

Article 1<sup>er</sup> : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ». Ici apparaît pour la première fois le concept de liberté de conscience, qui s'applique à tous les citoyens, quelles que soient leurs croyances ou convictions. Jean Jaurès, l'un des pères de la loi, en souligne la portée dans le compte rendu qu'il fait à ses électeurs : « *La loi que la Chambre a votée laisse la liberté à tous les cultes. (...) La*

*liberté de conscience sera garantie, complète, absolue* ». J'insiste sur les adjectifs : « complète » et « absolue » ; ce sont autant de façon de désigner les athées, agnostiques, libres penseurs, alors que le Concordat napoléonien les excluait explicitement selon son principal rédacteur, le ministre Portalis ; mais cette formulation concerne aussi les croyants d'une autre religion que le catholicisme. Et il ajoute : « *La loi de Séparation, telle qu'elle est, est libérale, juste, et sage.* » En effet, toutes les propositions de modification du texte dans un sens antireligieux, notamment celles des disciples de Blanqui, Édouard Vaillant et Maurice Allard, ont été repoussées à la demande d'Aristide Briand et de Jean Jaurès. Ce dernier s'est tout particulièrement impliqué dans ce sens contre l'avis de l'autre grand leader socialiste, Jules Guesde. Observons enfin qu'une partie de la droite modérée a voté ce texte, rassurée par son Article 4, qui reconnaît implicitement l'autorité du Vatican sur le clergé français, en rupture là aussi avec le Concordat napoléonien. Au terme de ce débat historique, c'est un texte d'unité nationale et de compromis qui est approuvé par le Parlement. Il met fin aux menées antirépublicaines, qui s'étaient à nouveau développées dans le climat malsain de l'Affaire Dreyfus. Ce sont ces caractéristiques qui expliquent la longévité de la loi de 1905. Et qu'elle soit devenue l'un des textes fondamentaux de la République.

Quant à l'article 2, il abolit, sans le nommer, le régime concordataire : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, (...) seront supprimés des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ». Seuls font exception et pourront être financés « les établissements publics », où se trouvent des personnes en internat et donc empêchées de fréquenter un lieu de culte : établissements scolaires, mais aussi hospices, asiles et prisons. Tout l'esprit de la loi est dans cette clause, qui semble pourtant mineure : ne rien faire qui puisse être une entrave à la liberté de pratiquer un culte. Et il se trouve qu'aujourd'hui encore elle fait débat, par exemple quand il s'agit de la présence des imams dans les prisons.

Bien que violemment condamnée par le pape – l'Église catholique ne l'acceptera que du bout des lèvres qu'en 1920 –, cette loi de 1905 a permis de pacifier les esprits. Elle ne marque pas l'arrêt des discordes mais elle les encadre et les empêche de dégénérer en affrontements violents.

## De la loi Debré à la loi Carle

À partir de cette époque, le seul point de désaccord important demeure le financement public de l'école privée catholique, que vient relancer l'adoption de la loi Debré, en 1959, suivie d'une série d'autres initiatives, qui en étendent le champ : les accords Lang-Cloupet et la loi Carle, entre autres. Autant de dispositions, qui alourdissent l'intervention budgétaire des communes pour des établissements privés, au détriment de l'école publique. Et il est indiscutable que, par ce biais, l'État et les collectivités terri-

toriales contribuent indirectement au financement de l'Église catholique, en contradiction avec l'Article deux de la loi de 1905. Je sais que c'est un sujet délicat au sein de l'AMF ; les points de vue y sont divergents, tout comme d'ailleurs est partagée à ce sujet l'opinion publique.

## Des libertés nouvelles pour les femmes et les minorités sexuelles : les lois Neuwirth, Veil et Taubira

Il faut attendre les années 1960 pour que la France connaisse de nouvelles avancées en matière de laïcité. Au prix d'une longue lutte, entamée au lendemain de la Grande guerre, les Françaises accèdent enfin à la maîtrise de leur sexualité et de la procréation grâce à la loi Neuwirth (1967), autorisant la contraception, et à la loi Veil (1975), autorisant l'interruption volontaire de grossesse. L'Église catholique a essayé jusqu'au bout d'empêcher leur adoption. Il a fallu l'appui du Général de Gaulle pour que la loi Neuwirth aboutisse, et cela malgré la vive opposition d'une partie de son camp. S'agissant de la loi Veil, la discussion parlementaire a donné lieu à des manifestations d'une violence rare, dont les échos ont pénétré jusque dans l'hémicycle. Sans le soutien du président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, et celui du premier ministre, Jacques Chirac, et sans l'apport décisif d'un fort contingent de voix de gauche, elle n'aurait pu être votée.

Une bataille tout aussi âpre s'est déroulée, en 2013, à propos de la loi Taubira, autorisant le mariage des couples de même sexe. Mais cette fois c'est la gauche qui a porté et fait aboutir ce dossier difficile, malgré la forte mobilisation de la hiérarchie catholique et des organisations intégristes. Ces trois textes, élargissant les libertés individuelles des femmes et des minorités sexuelles, se sont heurtés à une conception traditionnaliste de la famille, profondément marquée par l'héritage judéo-chrétien, ainsi que par l'interprétation la plus courante du Coran. Pourtant, ce sont à la fois des lois de liberté et d'égalité des droits. Si j'évoque ces événements, c'est parce qu'ils ont des conséquences dans la vie municipale. Quelques maires, peu nombreux au demeurant, ont refusé d'appliquer la loi Taubira, contrevenant ainsi à leur rôle de représentant de la République. Un certain nombre d'autres ont choisi de déléguer la célébration du mariage d'un couple d'homosexuels ou d'homosexuelles à un adjoint prêt à les suppléer dans cette tâche. Et dans ce cas il n'y a pas eu de trouble à l'ordre public. L'application de ce texte a donc fait polémique, alors qu'il était très majoritairement approuvé par l'opinion publique. Qu'en est-il aujourd'hui ? J'aimerais connaître votre opinion.

## L'émergence d'un islam radical ou islamisme défie le modèle républicain

Comme nous venons de le voir, pendant très longtemps, le débat sur la laïcité a opposé les Républicains progressistes à l'Église

catholique, et à certaines fractions du judaïsme, les protestants, eux, soutenant, dès le départ, la loi de Séparation. Mais un tournant historique s'est opéré dans les années 1980 et un nouvel acteur s'est ajouté. L'on a assisté à l'émergence d'un islam prosélyte, alors que jusque-là l'islam, bien présent sur le territoire national, était pratiqué selon les normes républicaines, dans un esprit laïc, pourrait-on dire. Puis, peu à peu, cet islam s'est radicalisé jusqu'à provoquer la folie meurtrière de Mohamed Merah, en 2012, et les assassinats en série de janvier 2015. Cette mutation est le fruit d'une double série d'événements, qui ont conjugué leurs effets.

À l'échelle internationale, à la fin des années 1970, arrivent au pouvoir des chefs d'État ou des dirigeants autocrates, qui vont bousculer le monde issu de la « guerre froide », et l'engager dans un affrontement tout aussi bipolaire, mais infiniment plus dangereux, entre l'Occident et le Proche-Orient. Je n'ai évidemment pas le temps de développer ce thème. Seulement quelques repères. Souvenons-nous : l'ayatollah Khomeiny, fondateur de la République islamique d'Iran, et Ronald Reagan arrivent au pouvoir à la même époque, autour des années 1980. Ici, au Proche-Orient, l'islam devient un projet politique et la charia s'impose. Là, sous l'influence des néoconservateurs américains, largement inspirés par les Églises évangéliques, les États-Unis déclenchent la Guerre du Golfe et, vingt ans plus tard, envahissent l'Irak, sur décision de George Bush. Il n'est pas indifférent d'observer que durant la même période Margaret Thatcher est premier ministre de la Grande-Bretagne, et qu'elle soutient la politique économique et les initiatives belliqueuses des USA. Et il convient de rappeler qu'au même moment l'Église catholique se dote d'un pape de croisade, Jean-Paul II, et renonce de fait à l'esprit du Concile Vatican II, initié par Jean XXIII. En outre, la flambée du prix du pétrole donne soudainement une influence géopolitique considérable à des pays jusque-là en marge, l'Arabie saoudite et le Qatar notamment. Après l'émergence du chiisme iranien, c'est le wahhabisme saoudien, l'autre grande branche de l'islam, qui soudain cherche à exporter une conception dégradante de la femme et rigoriste de la morale dans l'ensemble des pays arabomusulmans, puis dans le reste du monde. Il y a bien un durcissement historique, à l'échelle de la planète, qui se produit alors, nourrissant les diverses formes de fondamentalisme musulman, puis servant de terreau au djihadisme.

Évidemment, de tels bouleversements trouvent d'autant plus un écho en France, auprès des citoyens de confession de culture musulmane, que notre pays s'est engagé dans la Guerre du Golfe, et n'a évité que de peu de participer à l'invasion de l'Irak ; il faut rendre grâce à ce sujet à la lucidité de Jacques Chirac, alors président de la République. L'itinéraire fou des trois terroristes, les 7 et 9 janvier derniers, montre bien la fascination que ces événements exercent sur des esprits influençables et dépourvus de tout esprit critique. Leur comportement de tueur est d'abord de

nature idéologique. Tous les exégètes qui nient cette caractéristique de leur acte, pour mieux en ramener l'interprétation à des causes uniquement socio-économiques, se trompent. Tout comme sont dans l'erreur ceux qui voudraient réduire la nécessaire riposte républicaine à un problème sécuritaire et de forces de l'ordre.

Pour autant, la dimension socio-économique du passage à l'acte ne saurait être ignorée. Elle est même fondamentale, et elle s'enracine dans la vie nationale. Ce n'est pas par hasard si la brutale montée du chômage, à la fin des années 1970, provoque les premières violences dans des banlieues en déshérence. S'ensuit une double réaction bienvenue, mais qui s'est révélée terriblement insuffisante : la mise en place de la Politique de la ville par le pouvoir politique et l'invention de SOS-Racisme par la société civile. Trente ans après, les manifestations violentes, à la limite de l'émeute, n'ont cessé de ponctuer notre histoire récente, alimentées par ce qu'Éric Maurin a appelé *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Ce petit livre, paru en 2004, n'a pas pris une ride, hélas. Et il a été prolongé par l'excellent essai de Christophe Guilluy, *Fractures françaises*. L'aboutissement de cette dérive, ce sont les événements tragiques de janvier 2015. Mais c'est aussi, et par chance, l'extraordinaire mouvement de mobilisation qui a fait sortir dans les rues et sur nos places publiques tout un peuple qui voulait dire : « Je suis Charlie », « Je suis la laïcité ». À votre façon, vous continuez aujourd'hui à porter ce message de résistance ; soyez en remerciés.

Évidemment, les événements que je viens de rappeler vous donnent une responsabilité particulière dans le rapport que vous entretenez, en tant que maires, avec des citoyens de confession ou de culture musulmane – vous noterez que je ne dis pas « les musulmans », une catégorie de population que la République ne saurait dénommer ainsi, sous peine d'adopter un vocabulaire à connotation communautariste. Vous aurez aussi affaire avec les représentants de leur culte, à qui vous rappellerez, si nécessaire, que la laïcité-séparation est notre règle commune. Vous aurez à gérer des cantines scolaires, pour lesquelles se présenteront, peut-être, des demandes de nourriture halal ou casher. Vous rappellerez alors que l'école, sanctuaire de la neutralité et facteur du vivre ensemble, ne saurait distinguer par l'alimentation qu'elle sert des catégories d'enfants, en fonction de leur supposée appartenance religieuse. Et quant à la demande d'exclusion du porc, il existe la possibilité de fournir une alternative, sans que cela affecte tout l'ordonnement du repas et, *a fortiori*, la répartition des convives par table. En prenant ces dispositions, vous vous souviendrez que, sur ces nourritures, étiquetées casher ou halal et vendues généralement dans des circuits de distributions spéciaux, il existe le prélèvement d'une dîme qui sert à financer le fonctionnement d'édifices du culte ou l'entretien d'un clergé. C'est un fait peu connu, et qui pourtant est important, puisque payer cette contribution serait

contraire à l'article 2 de la loi de séparation des églises et de l'État et introduirait d'autres demandes de « dispense » fractionnant toujours plus la communauté éducative. S'agissant enfin de l'école, vous aurez sans doute à vous préoccuper, ou même à gérer des conflits, suscités par des familles ou des adolescentes qui refusent l'application de la loi du 15 mars 2004, interdisant le port de signes religieux ostensibles dans l'enceinte scolaire, je veux bien sûr parler du voile islamique ici, ou de la kippa, là.

Vous aurez peut-être affaire à des animateurs sociaux, recrutés par la municipalité, et qui se montreront laxistes dans l'application de ce texte, et plus généralement prêts à faire des concessions sur l'égalité des filles et sur le principe de mixité scolaire. Un certain nombre d'entre eux seront animés d'un souci louable : faciliter à tout prix l'intégration d'une population qui se sent marginalisée et qui se réfugie dans la religion comme facteur identitaire. Mais vous ne céderez pas. En effet, toute l'histoire récente, depuis l'affaire du voile de Creil, en 1989, jusqu'à l'adoption de la loi de 2004, montre que l'hésitation, et, *a for-*

*tiori*, le recul des pouvoirs publics en la matière nourrit toujours la pression des islamistes, aggrave les conflits au lieu de les faire disparaître. C'est d'ailleurs une constante, maintes fois vérifiée dans les moments de crise entre les Républicains et l'Église catholique. L'histoire se répète.

Évidemment, je n'ai fait qu'effleurer un sujet immense, j'en ai conscience. Mais mon propos n'était pas de traiter de la place de l'islam, que je ne confonds pas avec l'islamisme, dans notre vie quotidienne. Il était plutôt de montrer ce que doit être l'attitude laïque : considérer toutes les religions, toutes les Églises, au sens large du terme, sur un pied d'égalité, sans préférence aucune pour l'une d'entre elles, mais sans faiblesse aussi, que pourraient nourrir des raisons compassionnelles ou de repentance coloniale. J'ajoute cette dernière recommandation à destination des élus que vous êtes : ne jamais oublier les non croyants, qui, bien que majoritaires, ne demandent rien pour eux-mêmes, si ce n'est le respect de leurs convictions.

Je vous remercie de votre attention. »

## ANNEXE 5

### Groupe de travail Laïcité

#### Co-présidents :

**Patrick MOLINOZ**, maire de Venarey-les-Laumes (21), vice-président de l'AMF,  
et **Gilles PLATRET**, maire de Chalon-sur-Saône (71)

#### Membres :

**Philippe LAURENT**, maire de Sceaux (92), secrétaire général de l'AMF, président du CSFPT  
**François PUPPONI**, député-maire de Sarcelles (95), vice-président de l'AMF  
**Pierre-Alain ROIRON**, maire de Langeais (37), président de la commission éducation de l'AMF  
**Agnès LE BRUN**, maire de Morlaix (29), rapporteur de la commission éducation de l'AMF  
**Anne GROMMERCH**, député-maire de Thionville (57) présidente de la commission affaires sociales de l'AMF  
**Marie-Hélène AMIABLE**, maire de Bagnaux (92), rapporteur de la commission affaires sociales de l'AMF, représentée par Mouloud HADDAD, adjoint au maire  
**François DELUGA**, maire du Teich (33), président de la commission fonction publique territoriale et ressources humaines de l'AMF, président du CNFPT, accompagné par Pierre COIBAULT, directeur de cabinet  
**Daniel LEROY**, premier adjoint au maire de Moussy-le-Neuf (77), rapporteur de la commission fonction publique territoriale et ressources humaines de l'AMF  
**Rachel PAILLARD**, maire de Bouzy (51), rapporteur de la commission des communes et territoires ruraux de l'AMF  
**Édouard PHILIPPE**, député-maire du Havre (76), membre du bureau de l'AMF  
**Isabelle MAINCION**, maire de La Ville-aux-Clercs (41), membre du bureau de l'AMF, maire référente « restauration scolaire » de l'AMF  
**André ASCHIERI**, maire de Mouans-Sartoux (06), maire référent « restauration scolaire » de l'AMF  
**Jean-Pierre BOUQUET**, maire de Vitry-le-François (51), maire référent « santé » de l'AMF  
**Benoist APPARU**, député-maire de Châlons-en Champagne (51)  
**Catherine ARENOU**, maire de Chanteloup-les-Vignes (78)  
**Jean-François BARNIER**, maire du Chambon-Feugerolles (42), président de l'Association des maires de la Loire  
**Ali BENMEDJAHED**, maire de Chalamont (01)

**Christian BILHAC**, maire du Péret (34), président de l'Association des maires de l'Hérault  
**Isabelle BRUNEAU**, député, conseillère municipale d'Issoudun (36)  
**Jean-Jacques BARBAUX**, maire de Neufmoutiers-en-Brie, président de l'Association des maires de Seine-et-Marne (77), représenté par Marie-Charlotte **NOUHAUD**, maire d'Avon  
**Bruno BESCHIZZA**, maire d'Aulnay-sous-Bois (93)  
**Josette BOURDEU**, maire de Lourdes (65), membre du comité directeur de l'AMF  
**Jean-Jacques CHATEL**, maire de Mainvilliers (28), membre du comité directeur de l'AMF,  
**Chantal CUTAJAR**, adjointe au maire de Strasbourg (67)  
**Gérald DARMANIN**, député-maire de Tourcoing (59), membre du comité directeur de l'AMF  
**Sophie de GIBON**, maire de Canteloup (14)  
**Désirée DUHEM**, maire de Hantay (59)  
**Jean-Claude FLINOIS**, maire d'Ennetières-en-Weppes (59) (suppléant de Désirée DUHEM)  
**Denis DURAND**, maire de Bengy-sur-Craon (18), membre du comité directeur de l'AMF  
**Jacqueline EUSTACHE-BRINIO**, maire de Saint-Gratien (95), membre du comité directeur de l'AMF  
**Aurélié FILIPPETTI**, député, conseillère municipale de Metz (57)  
**Philippe GUGLIELMI**, premier adjoint au maire de Romainville (93)  
**Jacques Jean-Paul MARTIN**, maire de Nogent-sur-Marne (94), membre du comité directeur de l'AMF  
**Jacky MENICHON**, maire de Lancié (69)  
**Gilles PIRMAN**, maire de Saint-Clément (89), membre du Comité directeur de l'AMF  
**Gilles POUX**, maire de La Courneuve (93)  
**Roger REY**, maire de Conliège (39)  
**Claudette RIGOLLET**, maire de Chalandray (86), membre du comité directeur de l'AMF  
**Maurice ROCHE**, maire de Mariac (07)  
**Madeleine SIOPATHIS**, conseillère municipale déléguée de Coulaines (72)  
**Frédéric VALLETOUX**, maire de Fontainebleau (77), membre du comité directeur de l'AMF

---

**Xavier LEMOINE**, maire de Montfermeil (93), représentant de l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF)





**HORS-SÉRIE DE MAIRES DE FRANCE** Revue mensuelle. Organe officiel de l'Association des maires de France. **Président** : François Baroin.  
**Rédaction-administration** : 41, quai d'Orsay, 75343 Paris cedex 07. Tél. 01 44 18 14 14. Fax. 01 44 18 14 16. [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) **Directeur de la publication** : Rollon Mouchel-Blaisot. **Directrice adjointe** : Séverine de Sousa. **Rédacteur en chef** : Antoine Blouet. **Secrétaire de rédaction** : Samantha Rauch. **Rédaction** : Patrick Molinoz, Gilles Platret. **Maquette**: Stéphane Camara. **Éditeur** : Olivier Yviquel. **Publicité** : Bertrand Plisson, directeur, PLC, 31, rue de La Rochefoucauld, 75009 Paris. Tél. 01 45 26 08 30.  
**Diffusion** : Sophie Lasseron. **Compogravure, impression** : Gibert-Clarey Imprimeurs, 55, rue Charles-Coulomb, 37170 Chambray-lès-Tours. **Numéro de commission paritaire** : 0316 G 84411. **ISSN** : 2270-7875, 4<sup>e</sup> trimestre 2015. Ce numéro a été tiré à 45 000 exemplaires.

# MAIRE *info*

RETROUVEZ ENFIN TOUTE L'ACTUALITÉ QUOTIDIENNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES GRATUITEMENT ET DIRECTEMENT SUR VOS E-MAILS

## La newsletter [www.maire-info.com](http://www.maire-info.com)

Maire-info est un quotidien d'informations gratuit à destination des maires, des présidents de communautés et des acteurs publics locaux qui existe depuis 1997.

Les internautes peuvent y trouver l'essentiel de l'actualité des collectivités locales ainsi que les parutions au Journal officiel. Une base de données constituée de près de **20 000 articles** parus depuis 2001 (classés par grandes thématiques, avec une recherche par dates et par mots-clés) est mise à leur disposition. Maire-info est en outre consultable sur smartphone.

Ce service est proposé par l'**Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité**. Avec **61 500 abonnés** à la newsletter, **300 000 visiteurs** mensuels en moyenne sur le site depuis septembre 2013, et près de **45 000 pages** accédées par jour, ce rendez vous d'informations en ligne est un outil incontournable au sein du secteur public local.



Un service quotidien offert par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. Abonnez-vous d'un simple clic sur [www.maire-info.com](http://www.maire-info.com)

Comprendre l'actualité réglementaire et juridique

Des conseils pratiques et juridiques

L'expertise de l'AMF

Anticiper les évolutions

Échanges d'expériences

Débats et réflexions

Vous êtes élu, collaborateur d'élu, partenaire,

**Abonnez-vous !**



**JE M'ABONNE 1 an = 11 magazines + 11 lettres**

**TARIF ÉLUS OU PERSONNEL COMMUNAL**

- Communes inférieures à 2 500 habitants 38,50 €
- Communes de plus de 2 500 habitants et EPCI 65,00 €

**TARIF NORMAL ENTREPRISES, ORGANISMES PROFESSIONNELS**

- France et Étranger 79,00 €

**OUI**, je m'abonne à *Maires de France* au tarif de : ..... €

Je règle par :

- Chèque bancaire ou postal ci-joint
- Mandat administratif (signature : .....

À RENVoyer À : MAIRES DE FRANCE - Sophie Lasseron  
41, quai d'Orsay 75343 Paris Cedex 07 - Tél. 01 44 18 13 64  
sophie.lasseron@amf.asso.fr

Madame  Monsieur

Nom : ..... Prénom : .....

Adresse email : .....

Nom de la collectivité ou de l'entreprise : .....

Fonction : .....

Adresse : .....

Code postal : ..... Commune : .....

Signature :

