



*Cette lettre est une **veille synthétique** de l'actualité du **Droit de la laïcité** et des valeurs de la République, destinée aux formateurs habilités au niveau national du plan Valeurs de la République et laïcité. Elle sera détaillée et **commentée oralement** à l'occasion des regroupements de formateurs.*

### VERS UNE MODIFICATION DE LA LOI DE 1905 ?

Selon les déclarations des ministres de l'intérieur et de la justice de novembre dernier à la presse, il serait envisagé de déposer un projet de loi début 2019 afin « de revoir le régime des cultes pour clarifier l'organisation et le financement de l'islam ». Il s'agirait d'exiger « plus de transparence et d'indépendance du culte musulman vis-à-vis des puissances étrangères », en leur permettant de s'assurer des recettes stables.

#### CONTENU ANNONCÉ DU PROJET

- « **Inciter les cultes à s'organiser en associations loi 1905 et à délaissier les associations loi 1901** »
- ✓ De « **nouveaux avantages fiscaux** » leur seraient octroyés, ainsi qu'une possibilité de percevoir les fruits des immeubles qui leur ont été légués.
- ✓ Il n'y aurait plus de possibilité pour l'Etat de **préempter les biens** qui leurs sont donnés ou légués.

- ✓ Les associations 1905 n'auraient plus pour objet l'exercice exclusif d'un culte. Elles pourraient aussi être formées « **pour le soutien à cet exercice** », dont la construction et l'entretien des bâtiments culturels, « le paiement de la formation, des salaires et de la retraite des ministres du culte, l'enseignement religieux ».
- ✓ « **L'accès à des subventions publiques** pour la rénovation énergétique des lieux de culte ».
- **Un « contrôle renforcé »**
- ✓ Une démarche **obligatoire et préalable** de reconnaissance de sa qualité culturelle auprès du préfet pour « une durée renouvelable de **5 ans** » (ce qui impliquerait au moins un contrôle tous les 5 ans). Une reconnaissance pouvant être retirée en cas de **manquement ou d'atteinte à l'ordre public**.
- ✓ L'obligation, sous peine d'amende, pour toutes les associations ayant pour objet le culte (dont celles organisées selon la loi de 1901) de tenir **une comptabilité analytique**, qui ferait apparaître les dons reçus, y compris **de l'étranger**.
- ✓ **Déclaration obligatoire de tous les dons** faits par une personne physique ou morale étrangère de plus de **10 000 euros**, y compris en nature ou sous la forme d'immeuble. Le

gouvernement **pourrait s’y opposer** pour un motif d’ordre public.

- ✓ Des dispositions destinées à renforcer la **lutte contre les prédicateurs radicaux**.
- ✓ Une modification de la loi sur la **police des cultes** pour réinscrire des qualifications existantes et les réassortir de sanctions.

## ÉLÉMENTS DE RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES EN FORMATION

### ➤ Peut-on modifier la loi de 1905 ?

**D’un point de vue juridique**, certains principes qu’elle contient ont été **constitutionnalisés** :

- ✓ **Directement dans la Constitution** dont l’article 1<sup>er</sup> précise le caractère laïque de la République, le respect de toutes les croyances, et l’égalité de tous les citoyens quelle que soit leur religion.
- ✓ **Par le Conseil constitutionnel** dans sa décision du 21 février 2013<sup>1</sup>, notamment ceux de non-reconnaissance, de non-salariat, et de libre exercice des cultes, ou encore de neutralité de l’Etat.

**Une partie du contenu de la loi de 1905 reste de valeur législative**, dont son titre IV « Des associations pour l’exercice des cultes », et son titre V, « Police des cultes ».

- ✓ Par conséquent, **seules les dispositions ayant valeur législative pourront être modifiées** par une loi ordinaire.

## LE POINT SUR... LES CHIFFRES

- 4 dispositions de la loi de 1905 ont été **abrogées**

- 10 articles de cette loi ont déjà été **modifiés**, dont plus de la moitié des articles du titre IV relatif aux associations cultuelles, et 3 des 11 articles du Titre V sur la police des cultes

2

**Toutefois**, modifier la loi de 1905 suscite d’importantes questions politiques et sociales.

- ✓ C’est une loi qui a une forte **dimension symbolique**, porteuse de liberté et de valeurs. Elle fait partie (comme par ex. les lois sur les libertés de la presse et d’association) de ces grandes lois de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle qui ont traversé les Républiques.
- ✓ Au-delà d’une loi de séparation des Eglises et de l’Etat, c’est aussi un texte d’**apaisement** et d’**équilibre**.

### ➤ Une modification de la loi de 1905 pourrait-elle s’appliquer au seul culte musulman ?

Non, en vertu du **principe d’égalité** (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution), de telles modifications si elles étaient adoptées s’appliqueraient à **tous les cultes**.

<sup>1</sup> N° 2012-297 QPC du 21 février 2013, Association pour la promotion et l’expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>

# JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

## LES REPAS DE SUBSTITUTION DANS LES CANTINES SCOLAIRES

**Cour administrative d'appel (CAA) Lyon  
23 octobre 2018, Commune de Chalonsur-Saône, n° 17LY03323 et 17LY03328.**

### LE POINT SUR... LE VOCABULAIRE JURIDIQUE

Il vaut mieux utiliser les termes de **jugement** pour les tribunaux administratifs, d'**arrêt** pour les Cours administratives d'appel et de **décision** pour le Conseil d'Etat.

#### ➤ **Le service de la restauration scolaire**

- ✓ C'est en principe **un service public local** rattaché au **service public national** de l'enseignement public<sup>2</sup>.
- ✓ S'agissant des écoles primaires, il a la particularité d'être **facultatif** pour les communes et les EPCI<sup>3</sup>.
- ✓ Depuis la **loi du 27 janvier 2017** relative à l'égalité et à la citoyenneté, les enfants scolarisés ont **un droit à être inscrits dans la cantine scolaire** lorsqu'elle existe (Cela signifie que lorsque le service public de restauration scolaire est créé, il doit être accessible à tous les élèves). L'article L. 131-13 du Code de l'éducation précise « qu'il ne peut être établi **aucune discrimination** selon leur situation ou celle de leur famille ».

<sup>2</sup> Cons. Etat, sect., 11 janv. 1952, Assoc. Parents d'élèves enseignement libre Seine-et-Oise.

<sup>3</sup> La restauration scolaire est une dépense obligatoire pour les départements (collèges) et régions (lycées).

- ✓ Comme tout service public, celui de restauration scolaire est soumis au **principe de neutralité**.
- ✓ Il n'existe **aucune obligation pour les communes** de tenir compte de prescriptions ou d'interdits alimentaires religieux<sup>4</sup>, ni des demandes de régimes spéciaux pour des raisons philosophiques, tel que le végétarisme<sup>5</sup>. Selon la jurisprudence administrative, l'absence de repas de substitution **ne méconnaît pas la liberté religieuse** (Cons. Etat, Ord., 25 oct. 2002, Mme Renault), ce choix relevant de la seule compétence du conseil municipal (TA Marseille, 1<sup>er</sup> oct. 1996).
- ✓ Seuls les élèves dont l'état de santé l'exige pourront bénéficier d'un menu adapté, ou apporter un panier repas fourni par leurs familles.
- ✓ Cependant, **les principes de laïcité et de neutralité n'interdisent pas** de prévoir des menus différenciés pour tenir compte de convictions et pratiques religieuses ou philosophiques (sans porc, sans viande), à condition de respecter les exigences réglementaires diététiques et d'hygiène.

#### ➤ **Les faits ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour administrative d'appel**

- ✓ Par délibération du 29 septembre 2015 le conseil municipal de Chalonsur-Saône avait décidé de modifier le règlement intérieur des restaurants scolaires de la commune pour ne plus proposer **qu'un seul type de repas**.
- ✓ Le maire avait envoyé une lettre aux familles faisant savoir qu'il allait « mettre un terme à la pratique installée dans la collectivité depuis 31 ans, qui consistait à proposer un menu de substitution dès lors qu'un plat contenant du porc était servi dans les cantines ». Il justifiait sa décision par « une pratique exigeante du **vivre-ensemble** et par une **séparation entre la**

<sup>4</sup>Trib. Adm. Marseille, 1<sup>er</sup> oct. 1996.

<sup>5</sup> Cons. Etat, 20 mars 2013, Assoc. végétarienne de France c. min. de l'agric.

sphère publique et la sphère privée. Il invoquait également son refus de la discrimination entre enfants dans une **République laïque** et le fait que les cantines de sa ville devaient redevenir des **espaces de neutralité**.

➤ **Un premier jugement du Tribunal administratif (TA) de Dijon avait été rendu le 28 août 2017**

- ✓ Le TA avait annulé la délibération litigieuse en se fondant sur l'art 3-1 de la **convention internationale relative aux droits de l'enfant**.
- ✓ Pour le tribunal, **l'intérêt supérieur de l'enfant** empêchait la suppression des menus de substitution.
- ✓ Ce moyen (cet argument) a été rejeté par la CAA, car il n'avait pas été soulevé par les requérants (seulement par la Commission consultative des droits de l'Homme). Pour La Cour, en retenant ce moyen, qui n'était **pas d'ordre public**, le tribunal avait entaché son jugement d'irrégularité.

**EXTRAIT DE L'ARRÊT DE LA CAA**

*« Les principes de laïcité et de neutralité auxquels est soumis le service public ne font, par eux-mêmes, pas obstacle à ce que, en l'absence de nécessité se rapportant à son organisation ou son fonctionnement, les usagers du service public facultatif de la restauration scolaire se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses ou philosophiques ».*

➤ **Raisonnement de la Cour administrative d'appel**

- ✓ La délibération du Conseil municipal ne pouvait pas se fonder exclusivement sur **les principes de neutralité et de laïcité** pour supprimer le repas de substitution.
- ✓ Le gestionnaire d'un service public administratif facultatif dispose de larges pouvoirs d'organisation, mais ne peut décider d'en modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement **que pour des motifs en rapport avec les nécessités de ce service**.
- ✓ Durant la période au cours de laquelle la ville a proposé des menus alternatifs, **cela n'a pas provoqué de troubles à l'ordre public**, ni été à l'origine de **difficultés particulières** en ce qui concerne l'organisation et la gestion du service public de la restauration scolaire.
- ✓ La décision du maire et la délibération attaquée étaient donc entachées **d'erreurs de droit**.

➤ **Un arrêt qui s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat**

- ✓ Il n'établit **aucun lien entre le principe de laïcité (ni entre le principe de neutralité) et l'existence de menus de substitution**.
- ✓ Le point sur lequel il interroge particulièrement les commentateurs est sa formulation laissant penser qu'il reconnaît un **droit au maintien du menu de substitution dès lors qu'il n'y a pas de trouble à l'ordre public**. Le Conseil d'Etat pourrait être amené à se prononcer à son tour sur cette question s'il y a un recours.

## LES CRÈCHES DE NOËL DANS LES BÂTIMENTS PUBLICS

TA de Lyon, Jugement du 22 novembre 2018.

- Il y a déjà eu une quinzaine de jugements et arrêts sur le sujet depuis 2014.

### LE POINT SUR... L'ARTICLE 28 DE LA LOI DE 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 ».

- D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 9 nov. 2016, n° 395122, Commune de Melun et Département de Vendée Lebon, p. 462), une distinction doit être faite selon les emplacements.
- ✓ Un bâtiment public, le siège d'une collectivité publique, ou d'un service public **ne pourraient pas, par principe**, accueillir un signe ou un emblème religieux, **sauf** s'ils relèvent des exceptions définies par l'article 28.
- ✓ Les autres emplacements publics **pourraient accueillir** des signes ou emblèmes religieux « eu égard au caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année notamment sur la voie publique », dès lors que leur installation « ne constitue pas un acte de **prosélytisme** ou de revendication **d'une opinion religieuse** ».

### ➤ L'année dernière

- ✓ La crèche de Noël implantée dans le bâtiment du siège de la Région Auvergne-Rhône-Alpes avait été jugée contraire à l'article 28 de la loi de 1905 par deux jugements du TA de Lyon en date du 5 octobre 2017.

### ➤ Le jugement du 22 novembre

- ✓ Le TA précise « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un **usage** consistant en l'exposition de crèches à la période de Noël existe en Auvergne-Rhône-Alpes ».
- ✓ Mais, il relève que **cette année** il s'agit de deux « grands décors de crèches présentant les **métiers d'art** et les **traditions santonières régionales** dans des scènes pittoresques de la vie quotidienne, réalisés par un **ornemaniste et un maître-santonier drômois** », auxquels s'ajoutent quatre vitrines réalisées par des **maîtres artisans et créateurs de santons de la Région**, avec des panneaux illustrant le travail du santonnier à travers les **étapes de la fabrication d'un santon**. Il prend également en compte le fait que plusieurs ateliers ont été organisés pour **la découverte des métiers d'art**, à destination, en particulier, des enfants.
- ✓ Il juge donc que c'est une exposition **culturelle**, qui s'inscrit dans les exceptions de l'article 28 conformément à la jurisprudence du CE (il admet la **légalité de la crèche**).

## ACTUALITÉ DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

### LE POINT SUR... LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME DE L'ONU

Le comité est un organe **non-juridictionnel** du Haut-Commissariat des Nations unies, composé de dix-huit membres élus en tant **qu'experts indépendants** pour quatre ans, qui se réunissent – en principe – trois fois par an à Genève.

Ce comité a pour mission de veiller à l'application du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** de 1966.

Chaque Etat partie (La France l'est depuis 1980) s'est engagé à respecter et à garantir les droits civils et politiques définis par le Pacte. Chacun d'entre eux doit présenter régulièrement au Comité des rapports lui détaillant les mesures mettant en œuvre ces droits. La principale tâche du Comité est donc d'examiner ces rapports, et d'adresser aux parties ses propres rapports et **toutes observations** qu'il juge appropriées.

En outre, il reçoit et examine des **plaintes** émanant d'un Etat partie motivées par le fait qu'un autre Etat partie a violé ses obligations. Il reçoit également les plaintes (que l'on appelle « **communications** ») des particuliers qui s'estiment victimes de telles violations. Depuis 1984, la France reconnaît un tel droit de recours individuel. Ces communications ne donneront pas lieu à une « **condamnation** » de l'Etat en cause, mais à des « **constatations** » adressées à l'Etat partie intéressé et au particulier.

## L'AFFAIRE BABYLOUP DEVANT LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

### Comité des droits de l'homme, 10 août 2018, CCPR/C/123/D/2662/2015

- ✓ Selon le Comité, l'interdiction faite par application du règlement intérieur à une éducatrice de la crèche Baby-Loup de porter son foulard sur son lieu de travail est une **ingérence dans l'exercice de son droit** à la liberté de manifester sa religion.
- ✓ Il estime notamment que la France n'a pas **justifié suffisamment sa position** selon laquelle « le port d'un foulard par une éducatrice de la crèche porterait atteinte aux libertés et droits fondamentaux des enfants et des parents la fréquentant. »
- ✓ Pour lui, l'obligation pour l'éducatrice de retirer son voile sur son lieu de travail et son licenciement pour faute grave constitue une **mesure disproportionnée** par rapport à l'objectif recherché. Sur la violation de l'article 26 du Pacte (non-discrimination), le Comité considère que le règlement intérieur de la crèche affecte de façon disproportionnée les femmes musulmanes choisissant de porter un foulard, qu'il constitue donc une « **discrimination inter-sectionnelle** basée sur le genre et la religion ».
- ✓ Le Comité estime que la France doit **indemniser la plaignante** et **compenser** le préjudice subi et lui donne **180 jours** pour présenter au Comité les mesures prises pour faire cesser la violation.
- ✓ Le 3 septembre 2018, le premier président de la Cour de cassation (Bertrand Louvel), **a fait allusion à ces constatations** en la qualifiant « *d'organisme international en principe non juridictionnel [ayant] aussi reçu cette mission de gardien des droits fondamentaux qui lui permet de constater une divergence avec notre Cour* ».

## LA LOI INTERDISANT LA DISSIMULATION DU VISAGE DANS L'ESPACE PUBLIC DEVANT LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

Comité des droits de l'homme, 22 octobre 2018, CCPR/C/123/D/2807/2016 et CCPR/C/123/D/2747/2016

- ✓ Le Comité avait été saisi en 2016 de deux plaintes émanant de Françaises condamnées conformément à **la loi du 11 octobre 2010 pour avoir dissimulé leur visage.**

### EXTRAIT... DES CONSTATATIONS DU COMITÉ

Cette interdiction « affecte de façon disproportionnée l'auteure en tant **que femme musulmane qui choisit de porter le voile intégral**, et introduit entre elle et les autres personnes qui couvrent parfois leur visage dans l'espace public de façon légale une distinction qui n'est **ni nécessaire ni proportionnée** à un intérêt légitime et qui est donc déraisonnable. Le Comité conclut de ce fait que cet article et son application à l'auteure constituent une forme de **discrimination croisée** basée sur le sexe et la religion, en violation de l'article 26 du Pacte ».

- ✓ Le Comité donne **180 jours** à la France pour lui faire parvenir des renseignements sur les mesures prises pour donner effet à ses constatations, tout en l'invitant à rendre publique et à diffuser largement les mesures qu'elle prendrait.

**N.B.** Les personnes particulièrement intéressées par le sujet pourront **se reporter aux opinions concordantes et dissidentes** qui sont détaillées à la fin de ces constatations. Ce sont des opinions présentées par les membres du comité qui ne s'inscrivent pas dans l'opinion majoritaire. Elles permettent de comprendre **les différentes réponses**

**juridiques** qui peuvent être suscitées par ce type de questions.

## ACTUALITÉ DES REVUES ET SITES JURIDIQUES

➤ **DOSSIER : Le gardien de la laïcité, Les cahiers de la justice, 2018/3.**

Pour la couverture et le sommaire :  
[https://www.dalloz-revues.fr/Les\\_cahiers\\_de\\_la\\_justice-cover-72434.htm](https://www.dalloz-revues.fr/Les_cahiers_de_la_justice-cover-72434.htm)

➤ **DOSSIER : situations de la laïcité, Revue Française de Droit Administratif, mai-juin 2018**

Pour la couverture et le sommaire :  
<https://www.dalloz-revues.fr/RFDA-cover-72088.htm>

➤ **DOSSIER : Les valeurs de la République et l'Islam, Revue du droit des religions, n° 6**

Pour la couverture et le sommaire :  
<http://pus.unistra.fr/fr/livre/?GCOI=28682100291740>

➤ **JURISPRUDENCE : Le site ALYoda**

À la rubrique « libertés fondamentales » on trouvera des commentaires (écrits par des professeurs de droit ou des avocats) des arrêts de la CAA de Lyon, des jugements du TA de Grenoble et du TA de Lyon, ou encore les conclusions des rapporteurs publics.

On se réfèrera notamment à la documentation concernant la nourriture confessionnelle en prison, les crèches, et la neutralité des parents accompagnateurs.

[https://alyoda.eu/index.php?option=com\\_tags&view=tag&layout=list&id\[0\]=13&types\[0\]=1&types\[1\]=6&types\[2\]=10&tag\\_list\\_language\\_filter=&Itemid=275](https://alyoda.eu/index.php?option=com_tags&view=tag&layout=list&id[0]=13&types[0]=1&types[1]=6&types[2]=10&tag_list_language_filter=&Itemid=275)

Directeurs de publication : Serge Morvan, Commissaire général à l'égalité des territoires et Dominique Pernet-Rivoire, Directrice par intérim de l'INSET de Nancy, CNFPT  
Rédaction : Mathilde Philip-Gay, Experte juridique du Plan national VRL

*Prochaine parution de la lettre : mars-avril 2019*

Se désinscrire : [Formation.Laicite@cget.gouv.fr](mailto:Formation.Laicite@cget.gouv.fr)



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL  
À L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES