



Observatoire
PARISIEN
DE LA LAÏCITE

RAPPORT D'ACTIVITES
2015 – 2019



Observatoire Parisien de la Laïcité

SOMMAIRE

chapitre 1

Présentation générale.

p.7

Chapitre 2

L'Observatoire Parisien de la Laïcité.

p.11

Chapitre 3

Le respect du principe de laïcité au sein des services publics parisiens.

p.13

Chapitre 4

Laïcité, neutralité de l'État, liberté de conscience.

- Intervention de Rémy Schwartz, Président à la section du contentieux du Conseil d'État.
- Intervention de Laurence Pécaut-Rivolier, magistrate auprès de la Cour de Cassation, membre de l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

p.15

Chapitre 5

Les auditions

- Audition d'Éric Ferrand, médiateur de la Ville de Paris et de Xavier Lacoste, directeur des ressources humaines de la Ville de Paris.
- Auditions des organisations syndicales.

p.25

Chapitre 6

Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris

- Présentation des outils

p.35

Chapitre 7

Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris

- Mise en place et évolution du dispositif
- Exemple des actions menées au sein d'une direction : Audition de M. Fraisseix

p.41

Chapitre 8

L'extension aux « satellites » de la Ville de Paris

p.47

Chapitre 9

Information au moment de l'embauche

p.53

Chapitre 10

Usagers du service public en situation d' « usagers empêchés » : les personnes âgées.

p.55

Chapitre 11

Usagers du service public en situation d' « usagers empêchés » : les jeunes.

p.65

Chapitre 12

Les assises de la laïcité.

p.75

Chapitre 13

Le « Patronage Laïque Jules Vallès » (PLJV) et l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

p.77

Chapitre 14

Bilan et perspectives.

p.79

LES ANNEXES :

1. Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les directrices et directeurs de la Ville de Paris p.83
2. Guide Laïcité et neutralité au sein des services publics de la ville de Paris. p.87
3. Guide adapté. p.99
4. Guide « Le principe de laïcité et de neutralité pour les agents de la Ville de Paris en contact avec les usagers du service public ». p.107
5. Audition de Lucile Bertin. p.121
6. Courrier type destiné aux délégataires de service public. p.125
7. Article à introduire dans les conventions de DSP. p.127
8. Dispositions à introduire dans le rapport type du délégataire de service public. p.129
9. Courrier type destiné aux SEM et aux EP. p.131
10. Courrier type à l'attention des associations qui participent à l'exercice d'un service public. p.133
11. Synthèse du dispositif (DSP, EP, SEM, ...) p.135
12. Synthèse de l'intervention de Madame Calvès sur les dispositions de la loi travail relatives à la gestion du fait religieux dans les entreprises privées. p.137
13. Le questionnaire élaboré par l'OPL à l'adresse des responsables des EHPAD du CASVP. p.141
14. Synthèse des réponses des responsables des EHPAD au questionnaire. p.143

Présentation générale

Mis en place en septembre 2012, par Monsieur Bertrand DELANOË et reconduit en 2015 par Madame Anne Hidalgo, actuelle Maire de Paris, l'« Observatoire Parisien de la Laïcité » conduit ses travaux sous le signe de l'originalité, du consensus et de l'opérationnalité.

Présidé par Monsieur Olivier Rousselle, conseiller d'État, et composé à parité entre, d'une part, des élus du Conseil de Paris représentant les différents courants politiques qui y siègent et, d'autre part, des chercheurs, universitaires et juristes, l'Observatoire est un lieu de débats et d'échange qui a permis de confronter les points de vue. Il permet aussi de revisiter le concept de laïcité, d'en comprendre le sens et les expressions, et de rechercher collectivement comment ses principes doivent et peuvent être appliqués par les autorités municipales.

Le corollaire de cette volonté de compréhension et d'élaboration est la recherche du consensus et de l'unanimité, de sorte que règne un «esprit de l'Observatoire», qui, par la profondeur de ses débats et la gravité de ses préoccupations, permet l'élaboration de recommandations qui concilient le respect des libertés fondamentales et la nécessité de mettre en œuvre les principes de la laïcité « à la française ».

Le présent rapport retrace ce qu'ont été les travaux de l'Observatoire Parisien de la Laïcité de 2015 à 2019. Ceux-ci s'inscrivent très largement dans le cadre d'une politique globale mise en place au sein des services de la Ville de Paris qui vise à assurer, avec détermination, le respect du principe de neutralité au sein des services publics parisiens en privilégiant, dans un premier temps, le dialogue et la pédagogie, et en ayant recours à des sanctions si les écarts persistent.

Lors de la réunion de reprise des travaux de l'Observatoire Parisien de la Laïcité, le 13 mars 2015, Madame Anne Hidalgo, Maire de Paris, a souligné l'extrême importance qu'elle attachait à rappeler aux cadres de l'administration parisienne les règles applicables en matière de laïcité. La Maire de Paris a réaffirmé l'obligation de faire strictement respecter ces règles. Et, pour ce faire, elle a annoncé l'élaboration et la mise à disposition de l'encadrement des services publics parisiens d'un outil spécifique, un guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la ville de Paris », auquel l'Observatoire Parisien de la Laïcité devait apporter sa contribution.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a ainsi été amené à centrer l'essentiel de ses travaux, à partir de 2015, sur toutes les questions relatives au respect du principe de laïcité par les agents des services publics de la Ville de Paris.

Une première réunion a eu pour objet de revisiter le droit en la matière. L'Observatoire a ensuite procédé à de nombreuses auditions, afin d'être en mesure d'apprécier la nature et l'ampleur des éventuels manquements à ces principes au sein de l'administration parisienne.

Ont ainsi été entendus Monsieur Eric Ferrand, Médiateur de la Ville de Paris, Monsieur Xavier Lacoste, ancien directeur des ressources humaines de la Ville de Paris, ainsi que cinq

organisations syndicales : la Confédération Générale du Travail ; la Confédération Française Démocratique du Travail ; l'Union des Cadres de Paris ; l'Union Nationale des Syndicats Autonomes et la Fédération Syndicale Unitaire, SUPAP-FSU.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a ensuite travaillé sur le guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris » ainsi que sur un projet de note aux directeurs de la Ville qui devait accompagner la mise à disposition du guide.

Ainsi, l'Observatoire a-t-il été amené à faire une analyse critique, à proposer des observations et des amendements à ces documents élaborés par les services du Secrétariat Général de la Ville de Paris.

À partir de l'année 2016, le dispositif mis en place en 2015 pour assurer le respect des principes de laïcité et de neutralité par les agents des services publics de la Ville de Paris a été approfondi et étendu.

Ce dispositif comprend principalement la poursuite de la diffusion du guide pratique et la mise à la disposition du personnel encadrant d'un ensemble ambitieux de formations sur les questions relatives à la laïcité. Un COPIL laïcité avait été mis en place auprès du secrétariat général de la Ville de Paris, auquel participaient les responsables de toutes les directions de la Ville de Paris. Il a permis non seulement de mesurer l'ampleur du travail de sensibilisation, de formation et de responsabilisation mené auprès de l'encadrement parisien, mais également de faire remonter et d'entendre les réactions des personnels et de mieux connaître les difficultés auxquelles ils se heurtent. La réunion du COPIL ne vient d'ailleurs que couronner le travail quasi quotidien effectué sous le contrôle du secrétariat général, de rencontre avec les agents, notamment au sein des directions où des difficultés sont signalées. C'est à partir des informations qui ont été recueillies dans ce cadre, que l'Observatoire Parisien de la Laïcité a été amené formuler un ensemble de recommandations visant à apporter de nouvelles améliorations au dispositif.

Jusqu'à-là, les différentes mesures prises pour assurer un meilleur respect des principes de laïcité et de neutralité ont eu pour cible les agents de l'administration parisienne. Des dispositions devaient être prises pour assurer le respect de ces principes au sein de l'ensemble des services publics de la Ville de Paris, quel que soit leur mode de gestion.

Compte tenu du nombre et de la diversité des structures concernées, c'est sur ces questions que s'est concentré l'essentiel du travail de l'Observatoire Parisien de la Laïcité à partir du second semestre 2016 et durant l'année 2017.

Ce travail, délicat, a été mené en concertation, notamment avec la direction des affaires juridiques, celle des Finances et des achats, et avec la participation régulière de la personne qui, au sein du secrétariat général de la Ville de Paris, supervise la mise en œuvre du dispositif « laïcité » au sein des administrations parisiennes.

Ainsi, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a remis, à Madame la Maire de Paris un ensemble de recommandations et d'outils permettant de mieux assurer le respect des principes de laïcité et de neutralité, non seulement au sein des administrations parisiennes, mais également au sein de cet ensemble, vaste et diversifié, de services publics municipaux parisiens non gérés en régie directe, mais au sein desquels, les principes de laïcité et de neutralité sont applicables. Ces recommandations et outils sont intégralement repris dans le présent rapport.

À partir du deuxième semestre 2018, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a orienté ses réflexions sur une autre problématique : celle de la possibilité donnée aux usagers en situation d'usagers « empêchés », d'exercer leur liberté de conscience et de culte. L'OPL s'est intéressé à la situation de trois catégories d'usagers : les personnes âgées dépendantes, les jeunes usagers des séjours organisés par la direction des affaires scolaires de la Ville de Paris (DASCO) et les jeunes placés, dans le cadre des compétences de la direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé. Pour chacune de ces trois catégories de public, l'OPL a élaboré un ensemble de recommandations, repris dans le présent rapport.

Présentation de l'Observatoire Parisien de la Laïcité

Créé par arrêté du Maire en date du 24 septembre 2012, l'Observatoire Parisien de la Laïcité est une commission extra-municipale, à caractère consultatif, qui assiste l'exécutif parisien dans la mise en pratique du principe de laïcité à Paris.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité est un organisme consultatif. C'est un lieu de libre expression et de libre confrontation des idées et des opinions. Les débats sont parfois âpres, mais les recommandations sont prises à l'unanimité. Son objet s'y prête : l'Observatoire Parisien de la Laïcité doit apporter des réponses claires, respectueuses des grands principes du droit et de la législation en vigueur, à des problèmes très concrets auxquels la municipalité est parfois confrontée.

Dans le cadre de la présente mandature, les membres de l'Observatoire ont été nommés par la Maire de Paris, par arrêté en date du 25 février 2015.

A été nommé Président de l'Observatoire Parisien de la Laïcité, Monsieur Olivier Rousselle, Conseiller d'État.

Les membres de l'Observatoire Parisien de la Laïcité se répartissent en deux collèges de 6 personnes :

Le collège d'élus est représentatif des groupes politiques siégeant au Conseil de Paris. Sa composition est la suivante :

- Monsieur Jean-Noël AQUA, conseiller de Paris, 13^{ème} arrondissement (suppléante Danielle PREMEL), groupe communiste – front de gauche ;
- Monsieur Jean-Bernard BROS, conseiller de Paris, 18^{ème} arrondissement (suppléante Laurence GOLDGRAB), groupe radical de gauche, centre et indépendants ;
- Madame Agnès EVREN, conseillère de Paris, 15^{ème} arrondissement, (suppléant Jean-Jacques GIANNESINI), groupe les républicains ;
- Madame Léa FILOCHE, Conseillère de Paris, 19^{ème} arrondissement, (suppléante Marinette BACHE) groupe socialiste, radical de gauche et apparentés.
- Monsieur Pascal JULIEN, conseiller de Paris, 18^{ème} arrondissement, (suppléante Marie ATALLAH) groupe écologiste de Paris ;
- Madame Fadila MEHAL, conseillère de Paris, 18^{ème} arrondissement, (suppléante Olga JOHNSON), groupe UDI – Modem.

Le collège des personnalités qualifiées est composé d'experts issus de différentes disciplines :

- Monsieur Atmane AGGOUN, Docteur en sociologie de l'université Paris V - René-Descartes. Atmane Aggoun a d'abord travaillé sur l'islam en milieu urbain en Algérie ; ses centres d'intérêt ont par la suite porté sur l'islam en France, sur la vieillesse et la mort en situation d'immigration ainsi que sur l'éthique musulmane.

- Madame Joëlle ALLOUCHE-BENAYOUN, Maître de conférences honoraire à l'Université Paris - Val de Marne, chercheuse au CNRS (Groupe Sociétés, Religions, Laïcité), ses domaines de recherche portent sur le judaïsme, le genre et la formation, particulièrement sur la sécularisation par l'école ;
- Madame Gwénaële CALVES, professeure de droit public, spécialiste du droit français et européen de la non-discrimination ;
- Madame Françoise LORCERIE, Directrice de recherches émérite au CNRS, son domaine de spécialité comprend les politiques et processus d'intégration des immigrés en France, et en particulier l'analyse des politiques publiques en matière scolaire ;
- Madame Laurence PECAUT-RIVOLIER, conseillère référendaire à la Cour de Cassation.
- Monsieur Franck FREGOSI est professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité s'est réuni 32 fois en séance plénière au cours de la période 2015-2016-2017-2018-2019.

Son secrétariat est assuré par M. Clément Fabing, fonctionnaire rattaché à la Direction de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires (DDCT).

Le respect du principe de laïcité au sein des services publics parisiens.

Le 13 mars 2015, a été tenue la réunion de reprise des travaux de l'Observatoire Parisien de la Laïcité pour la mandature en cours.

Madame Anne Hidalgo, Maire de Paris, rappelant le contexte marqué par les attentats de janvier 2015, provoquant la mobilisation de l'ensemble de la société parisienne, a délivré un message fort. La Maire de Paris a en effet souligné l'importance qu'elle attachait au respect du principe de laïcité, ainsi qu'aux travaux de l'Observatoire.

En faisant référence au rapport 2013 de l'Observatoire, Madame Anne Hidalgo a précisé l'objet principal du travail de l'OPL : en travaillant en toute indépendance, l'Observatoire doit aider la municipalité parisienne à se prononcer et à appréhender des sujets concrets de politique municipale, sur lesquels elle peut être amenée à s'interroger au-delà de la référence aux textes, de la jurisprudence et des valeurs de l'engagement de la municipalité parisienne en faveur de la laïcité.

Elle-même avait eu connaissance de remontées relatives à des comportements pouvant laisser entendre que l'égalité dans les rapports femmes-hommes n'était pas toujours acceptée, ou que la religion venait s'immiscer sur les lieux même du service public.

Elle venait d'organiser plusieurs comités de pilotage avec l'ensemble des maires d'arrondissement et l'ensemble des présidents de groupes politiques pour décliner une série de mesures permettant de répondre efficacement aux phénomènes observés.

La Maire de Paris a précisé les priorités et les urgences du programme de travail de l'Observatoire pour la période qui s'ouvrait.

Madame Anne Hidalgo a souligné l'extrême importance de rappeler et de repréciser aux cadres de l'administration parisienne les règles applicables en matière de laïcité et à réaffirmer l'obligation de faire strictement respecter ces règles.

Des outils devront être élaborés, pour accompagner la mise en œuvre de cette politique.

La décision a été prise, notamment, de réaliser un document pouvant servir de guide aux cadres et aux agents de la collectivité parisienne quant aux conduites à tenir par rapport à la question de la laïcité et de la neutralité du service public.

Prioritairement, l'Observatoire Parisien de la Laïcité doit apporter son expertise pour la réalisation de ce guide.

Enfin, Madame Anne Hidalgo, Maire de Paris, a précisé que Monsieur Emmanuel Grégoire, qui était alors son adjoint en charge des ressources humaines, du service public et de la modernisation des administrations, suivra plus particulièrement, en tant que membre de l'exécutif parisien, les travaux de l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

Le programme de travail, présenté par la Maire de Paris, a recueilli l'approbation de l'ensemble des membres présents de l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

4

Laïcité, neutralité de l'État, liberté de conscience

Laïcité, neutralité de l'État et des collectivités territoriales, et liberté de conscience : la séance du 4 avril 2015 avait pour objectif de rappeler le cadre juridique dans lequel les collectivités territoriales ou les entreprises intervenaient et qui s'imposait à elles.

Deux personnalités qualifiées ont fait une présentation de ce cadre juridique :

Monsieur **Rémy SCHWARTZ**, personnalité extérieure, Président adjoint à la section du contentieux du Conseil d'État, a présenté les principaux textes relatifs au principe de laïcité et à la neutralité de l'État et les conséquences qui en découlent pour les collectivités territoriales et leurs agents. Il a rappelé le contexte historique qui a présidé à l'élaboration de ces textes.

Madame **Laurence PECAUT-RIVOLIER**, conseillère référendaire à la Cour de Cassation, membre qualifiée de l'Observatoire Parisien de la Laïcité, a souligné que le principe de laïcité qui impose à l'État et aux agents de l'État une totale neutralité, ne s'appliquait pas aux entreprises et à leur personnel. Le principe qui s'applique aux entreprises et à leur personnel est le principe général de liberté religieuse qui est reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme et par le droit français. Ce principe connaît cependant certaines limites.

Intervention de Monsieur Rémy SCHWARTZ,
Président adjoint à la section du contentieux du Conseil d'État

I - RAPPEL HISTORIQUE :

La France, pays majoritairement catholique, n'était pas, avant la Troisième République, régie par la loi de séparation entre les Églises et l'État.

Jusqu'en 1905 :

- Quatre services publics du culte étaient pris en charge par l'État : le culte catholique ; l'Église luthérienne de la confession d'Augsbourg ; l'Église réformée ; les communautés juives organisées dans le cadre de consistoires.
- L'État intervenait dans le fonctionnement des cultes : il nommait les ministres du Culte et assurait le financement de presque tous les cultes;
- La gestion des lieux de culte était assurée dans le cadre d'établissements publics du culte.
- L'Église catholique avait une place éminente : elle gérait l'état civil. L'enseignement était assuré jusqu'à la loi sur l'école laïque de 1881 par des religieux membres de l'Église catholique.

Les réformes menées par les Républicains durant la troisième République : vers la séparation de l'Église (catholique) ou des Églises et de l'État

- Les lois sur l'état civil et les lois Ferry sur l'éducation nationale entraînent la révocation immédiate de milliers d'enseignants (curés, sœurs chrétiennes).
- La loi sur les cimetières de 1907. Les cimetières ne sont plus confessionnels.

II - LA LOI DE 1905

La loi du 9 décembre 1905 coupe les liens entre les Églises et l'État. Elle est au cœur de la République. L'affirmation dans la Constitution que la République est laïque se superpose avec la loi de 1905. Elle s'articule autour de trois cadres : la liberté de culte, la neutralité de l'État et l'interdiction (relative) de subvention des cultes.

La liberté de croyance dans la plus totale égalité est le premier aspect de la laïcité constitutionnelle

Les conséquences en sont :

- **La suppression des services publics des cultes.**

L'État a supprimé du jour au lendemain les agents publics du culte (sauf exception : les aumôniers, les responsables des émissions religieuses à la radio et à la télévision) ainsi que les subventions aux cultes.

Les cultes s'organisent désormais comme ils le souhaitent. Mais il a fallu, en supprimant les établissements publics des cultes, régler le problème de leurs biens. Le cadre défini par les républicains a été le suivant : maintien aux fidèles de ce qui servaient à l'exercice des cultes dans le cadre d'associations culturelles et don aux établissements de bienfaisance (hôpitaux,...) de ce qui ne servait pas à l'exercice des cultes.

La mise en œuvre a été compliquée :

- Les Églises protestantes et les communautés juives ont accepté la loi et des associations culturelles ont géré les bâtiments qui leur ont été remis.
- Pour l'Église catholique : Le Vatican a refusé de constituer des associations culturelles. Par ailleurs, l'inventaire des biens ecclésiastiques a été violent. La gestion des églises relevait désormais des communes et celle des cathédrales de l'État. En 1907, la loi a été modifiée pour que ces biens soient laissés à la libre disposition des fidèles. A partir de 1924, les associations diocésaines prennent officiellement en charge certaines activités culturelles. Les bâtiments ont donc été gérés – de facto, à partir de 1907 – et de jure à partir de 1924, par des associations catholiques.

- **L'affirmation de la liberté religieuse comme liberté publique.**

La liberté de culte est, au même titre que la liberté d'expression ou la liberté de manifestation, une liberté publique fondamentale. En conséquence, l'État n'est pas complètement indifférent en matière de cultes, car, comme pour toute liberté publique, il doit respecter et même faciliter l'exercice de cette liberté publique dont il ne peut limiter l'exercice (comme pour toute liberté publique) qu'au regard de contraintes liées à l'ordre public ou à d'autres intérêts publics.

Les contentieux ont été limités et des accords ont été trouvés (gestion de la sonnerie des cloches ; décisions prises sur les processions traditionnelles ; respect du rôle des ministres des cultes dans les églises, temples et synagogues).

La mise à disposition de salles par les communes pour l'exercice des cultes dans le respect des règles de droit commun – sans libéralités ou subventions déguisées, est possible. Si une mairie a pour habitude de mettre gratuitement des salles à disposition du tissu associatif, elle pourrait peut-être ponctuellement en faire autant pour des associations religieuses, mais la règle est normalement de faire payer un loyer souvent modique.

- **Le caractère évolutif de la reconnaissance des cultes.**

En 1905, on ne se posait pas de questions : les choses étaient claires, il y avait les catholiques qui représentaient 90% de la population française, les deux églises protestantes et quelques dizaines de milliers de juifs. L'islam était déjà regardé comme un culte.

On ne s'interrogeait pas sur ce que pouvait être un culte. Dans un État laïque, l'État ne définit pas les cultes ; ce sont les cultes qui s'affirment. L'État ne peut qu'en prendre acte et doit les traiter également.

A partir des années 1980 et 1990, le Conseil d'État est confronté à la question de la définition de ce qu'est un culte ? Le Conseil d'État a opté pour une définition commune.

Le culte est défini par:

- un critère subjectif : la croyance en une transcendance – qui a conduit le Conseil d'État à rejeter une demande de l'Union des athées

- un critère objectif : ce sont des fidèles réunis pour célébrer collectivement des rites ou des pratiques. Cette liberté est en effet collective, à l'instar du droit de grève ou de manifestation.

Le principe d'égalité est au cœur de la loi de 1905 : liberté de croire et liberté de ne pas croire – et tous sont égaux.

II - 2

Le deuxième grand principe est la neutralité de l'État et des services publics

L'État doit être neutre, en retrait et ne favoriser aucun culte. Cette neutralité s'impose aux services publics et à leurs agents dans l'intérêt des usagers. Il y a en conséquence une coupure radicale entre les règles qui s'imposent aux agents publics – fonctionnaires ou contractuels – et celles s'imposant aux usagers.

- **Les agents publics :**

-Un agent public ne peut pas être discriminé en raison de ses convictions à l'entrée ou dans le déroulement de sa carrière. L'État ne discrimine pas et ne prend pas en compte les convictions des uns et des autres, sauf dans le corps préfectoral.

-L'agent est, par contre, tenu à un strict devoir de neutralité. Il ne peut pas exprimer ses convictions religieuses par ses propos, ses vêtements ou des signes distinctifs. Un avis contentieux du Conseil d'État en 2000 « Mademoiselle Marteaux » a rappelé qu'il est strictement interdit à un agent public – qu'il soit ou non en contact avec les usagers – de porter un signe religieux.

- **Le rôle de l'État comme garant de cette liberté publique :**

L'État est le garant de cette liberté publique. Il doit donc faire l'effort de permettre l'exercice de la liberté de culte mais uniquement dans la mesure où cela est compatible avec le fonctionnement du service public.

L'État ne peut pas être indifférent, par exemple, pour les absences pour jours de fêtes religieuses. Depuis quelques années, des circulaires recensent les fêtes des principaux cultes présents en France et les personnels ont des autorisations d'absence.

S'agissant des élèves juifs refusant d'assister au cours le samedi matin, le Conseil d'État a jugé dans les années 1990 que dès lors que des cours sont réguliers, permanents et que l'assistance à ces cours est une obligation, une limite est posée à la possibilité offerte à ceux-ci de ne pas venir en cours le samedi matin, par exemple.

Pour ce qui concerne les menus, des détenus, qui sont dans une situation particulière puisque privés de liberté dans le cadre d'un service public particulier, la cour administrative de Lyon, avait jugé que l'administration pénitentiaire était tenue de délivrer un repas *halal* à un détenu en ayant fait la demande pour lui permettre d'exercer sa liberté de culte. Le Conseil d'État a suspendu cet arrêt compte tenu des contraintes que cela impose pour le service public.

- **La non-obligation de neutralité des usagers du service public.**

Les usagers du service public selon le principe de liberté de conscience, de culte et de pensée, ne sont pas tenus à une obligation de neutralité. Il a fallu une loi en 2004 pour interdire aux usagers du service public, en l'occurrence les élèves, le port de signes ostensibles à l'école primaire et dans l'enseignement secondaire, indépendamment de troubles ou de prosélytisme.

Le Conseil d'État a enfin estimé que les parents d'élèves ne sont pas des agents mais des collaborateurs du service public. Si le Conseil d'État a reconnu depuis 1993 un régime de « collaborateur », c'est dans un souci de protection. La logique de protection ne conduit pas à une logique d'interdiction. Les parents d'élèves ne sont donc tenus à l'obligation de neutralité que dans les seules limites tenant au respect de l'ordre public.

Cette neutralité est donc celle de l'État, de l'ensemble des collectivités territoriales, de leurs établissements et de toutes les structures chargées de missions de service public. Il est donc nécessaire de faire la distinction entre « mission de service public » et « mission d'intérêt général » : ce n'est pas parce qu'une association mène une mission d'intérêt général qu'il y a service public.

II - 3

L'interdiction des subventions aux cultes.

Ce principe est dans la loi de 1905 : L'État ne peut pas prendre en charge les salaires des ministres du culte, ne peut pas non plus assurer leur logement. Il n'y a presque plus de litiges sur ce point.

Le Conseil d'État a décidé il y a quelques années de la nécessité de bien cibler la subvention à une association culturelle pour un motif d'intérêt local correspondant à des besoins d'intérêt général, distincts de l'exercice du culte.

Il existe cependant de nombreuses exceptions à ce principe :

- La loi de 1905 avait elle-même prévu une exception concernant les aumôneries, dans les services publics « clos » (prisons, hôpitaux, internats, armée, ...).

- La loi de 1905 a été complétée sous le régime de Vichy : les aides apportées aux associations culturelles pour rénover et entretenir les édifices du culte ne sont pas assimilées à des subventions prohibées. La modification prise sous Vichy a été maintenue à la Libération.

- Les lois sur l'enseignement privé : avant ces lois (loi Debré du 31 décembre 1959), le Conseil d'État jugeait que les aides à l'enseignement privé, qui servaient partiellement à un enseignement religieux, étaient des aides directes aux cultes. Le législateur a prévu des aides pour l'enseignement religieux, puis le Conseil constitutionnel a jugé que la liberté

d'enseignement était un principe à valeur constitutionnelle, un principe fondamental reconnu par les lois de la République. On pouvait considérer dans ce cadre que les aides publiques à l'enseignement privé, qui participe au service public de l'Éducation nationale, font partie des garanties légales qui permettent l'exercice de cette liberté fondamentale qu'est la liberté de l'enseignement.

-Depuis 1987, les lois fiscales renouvellent chaque année les déductions fiscales de 66% dont bénéficient les contribuables pour les dons et legs qu'ils font aux associations culturelles loi de 1905, comme pour les associations reconnues d'utilité publique. De nombreux avantages sont ainsi donc accordés aux associations culturelles : fiscalité avantageuse, possibilité de recevoir des dons et legs.

Cet ensemble d'aides a conduit le Conseil d'État à juger que le principe posé par la loi du 9 décembre 1905 ne pouvait avoir valeur constitutionnelle puisqu'il n'y avait aucune constance dans les lois de la République posant une règle qui serait celle de l'interdiction de financement des cultes. Le Conseil constitutionnel a par exemple, dans son commentaire, relevé que « *pour qu'il y ait un principe fondamental reconnu par les lois de la République, il faut que les lois, à partir de la 1^{ère} République, aient de façon constante affirmé l'existence d'une règle ou d'un principe* ». Or, depuis 1905, des lois ont, avec constance, posé des exceptions à la règle de l'interdiction de subvention aux cultes.

Ce troisième volet de la loi de 1905 n'a donc pas valeur constitutionnelle.

Intervention de Madame Laurence PECAUT-RIVOLIER
Conseillère référendaire à la Cour de Cassation
Membre de l'Observatoire Parisien de la Laïcité

Avertissement :

Cette intervention a été effectuée en 2015. Elle ne tient donc pas compte des évolutions législatives et jurisprudentielles intervenues entre temps, permettant à certaines conditions d'introduire une obligation de neutralité dans les entreprises privées par règlement intérieur (C.trav., art. L.1321-2-1 ; CJUE, arrêt du 14 mars 2017, Bougnaoui et ADDH, C-188/15), C.Cass, Soc., 22 novembre 2017, pourvoi n° 13-19.855)."

Observation initiale majeure :

Le principe de laïcité qui impose à l'État et aux agents de l'État une totale neutralité par rapport aux usagers du service public, ne s'applique pas aux entreprises et à leur personnel. Le principe qui s'applique aux entreprises et à leur personnel est le principe général de liberté religieuse qui est reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme et par le droit français.

Dans le domaine privé, l'employeur doit veiller à ce que les salariés puissent exprimer librement leurs convictions religieuses et leurs convictions en général. Il a interdiction d'empêcher, mais n'a pas obligation d'agir.

Il y a cependant trois sortes de limitations à ces principes généraux :

I - Une catégorie particulière d'entreprises : les entreprises de tendance

Les entreprises de tendance sont des entreprises qui s'auto-forment pour défendre un certain type d'opinions, qui peuvent être politiques ou religieuses. Dans ces entreprises, on admettra que l'employeur puisse demander à ses salariés de ne pas témoigner d'une opinion qui soit différente de celle pour laquelle l'entreprise a été constituée.

On a parfois essayé d'extrapoler en disant qu'on pourrait aussi avoir des entreprises de tendance laïque, qui défendraient celle-ci. Il n'y a pas de réponse jurisprudentielle à ce sujet. Cela supposerait d'admettre deux conditions : que la laïcité soit une tendance parmi d'autres et que l'on soit dans une entreprise dont l'objet est de défendre cette philosophie et non dans une entreprise qui la défendrait à l'occasion d'une autre de ses missions.

Dans l'affaire de la crèche Baby Loup, par exemple, il n'a pas été reconnu à l'employeur le statut d'entreprise de tendance.

II - Au sein des entreprises privées non qualifiées d'entreprises de tendance :

Le principe est simple : l'employeur ne doit pas s'opposer à la libre expression des convictions de ses salariés, dès lors que celle-ci, ne crée pas de gêne particulière ; en revanche, il n'a pas obligation de prendre des mesures particulières pour permettre à ses salariés de manifester leur liberté religieuse.

Dans la mesure où l'employeur n'a pas une obligation de faire, il lui est principalement demandé de ne pas discriminer.

En pratique, deux points focalisent l'essentiel des problématiques : les demandes de congés ou de pauses et les demandes de menus adaptés (dans les entreprises disposant d'une cantine) pour raisons religieuses.

Par exemple, si une demande d'un salarié est fondée sur un motif religieux, l'employeur n'est pas obligé de l'accepter mais il ne peut pas s'y opposer en avançant le fait que c'est un motif religieux qui est invoqué

En ce qui concerne la cantine, se rajoute le problème du coût. En effet, il arrive que la modification des menus représente un coût pour l'entreprise. On ne peut pas demander à l'entreprise de modifier les menus pour des raisons religieuses alors que cela peut avoir un impact pécuniaire.

Cependant, une problématique n'est pas tranchée à ce jour : la liberté religieuse est considérée, notamment au regard de la jurisprudence européenne, comme une liberté fondamentale. Ce n'est évidemment pas le cas pour d'autres motifs (comme le 1^{er} jour des soldes). Les grands principes qui viennent d'être évoqués peuvent donc encore évoluer si le juge décide que l'employeur doit prioriser, parmi les motifs évoqués, ceux correspondant à l'exercice d'une liberté publique.

III - Les restrictions justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché

L'article L 1121.1, article fondamental du Code du travail, dit que « les libertés des salariés doivent être garanties par l'employeur et qu'il doit veiller à ce qu'elles soient préservées » avec une exception qui est qu'« on peut apporter des restrictions à ces libertés lorsqu'elles sont justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché ».

Cet article s'applique de manière générale chaque fois qu'il s'agit d'apporter une restriction à des libertés reconnues au salarié.

À partir de cet article, on a pu admettre qu'il y ait des restrictions en matière de liberté religieuse pour des raisons tenant à la sécurité ou à l'hygiène et paraissant conformes aux deux conditions présentées par ce texte.

On a pu admettre aussi qu'une liberté du salarié qui contrevenait directement à l'organisation et à la manière dont se passe normalement le travail dans l'entreprise ne pouvait être admise : c'est le fameux exemple de la jurisprudence du « boucher de Mayotte ». Il s'agissait d'un salarié embauché en tant que boucher et qui a expliqué qu'il ne pouvait malheureusement pas toucher la viande de porc. Il a été licencié. La Cour de cassation a considéré que le licenciement était justifié et que ce qui était imposé au salarié, à savoir déroger à ses obligations religieuses en touchant la viande de porc, était légitime, justifié et proportionné à la nature de la tâche qu'il avait accepté d'accomplir.

Remarques préliminaires :

-Plus que la question du port d'un signe religieux, se posait la question du port du voile. Ce qui était invoqué, pour dire qu'il n'était pas possible de porter ce voile dans la crèche, était le fait qu'on se situait dans le 93, dans un milieu où les enfants avaient l'habitude de voir les femmes portant ce signe religieux et qu'il était donc très important que, dans l'univers qu'ils côtoyaient à la crèche, il n'y ait pas cette vision de la femme et de salariées qui porteraient un voile.

-La crèche Baby Loup était très symbolique. Elle avait été mise en place par des personnes qui défendaient des options particulières – très emblématiques de la laïcité.

- Les circonstances étaient très particulières : la salariée avait été embauchée par la crèche un certain nombre d'années auparavant ; elle avait bénéficié d'un congé de longue durée en raison d'une maternité, et quand elle est revenue dans la crèche le règlement intérieur avait subi des modifications : il avait été rajouté une clause selon laquelle le principe de laïcité s'appliquait à l'intérieur de la crèche.

Dans un premier temps, la chambre sociale de la Cour de cassation a rappelé le principe de liberté d'expression religieuse, a considéré que ce principe s'appliquait aussi aux crèches, a considéré que le règlement intérieur était très général et que, dans sa généralité, il ne respectait pas les prescriptions de l'article L 1121.1 du Code du travail, c'est-à-dire qu'il n'était pas suffisamment proportionné à l'objectif que l'on voulait atteindre. La Cour de cassation a donc reconnu que ce règlement intérieur ne pouvait pas être opposé à la salariée et que son licenciement, qui avait été motivé pour faute, n'était pas fondé.

La Cour d'appel de Paris s'est « rebellée » et le dossier est revenu devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation qui a statué dans un sens inverse mais en ne modifiant qu'une toute petite partie de la première décision. Elle a déroulé exactement de la même façon tout ce qui avait été dit, à savoir le principe de liberté religieuse et la nécessité que la restriction soit proportionnée et justifiée.

En revanche, elle a considéré que le règlement intérieur tel qu'il était rédigé était suffisamment proportionné parce qu'on se situait dans un univers particulier -une crèche- et que, par conséquent on pouvait considérer que ce qui était imposé aux salariés l'était du fait que la plupart des salariés étaient en contact avec le public et notamment avec les enfants.

Cet arrêt, en définitive, rappelle le principe de liberté religieuse mais dit que dans l'univers particulier d'une crèche et dans le cadre d'un règlement intérieur qui le prescrit, on peut considérer qu'on peut demander au personnel de ne pas porter de signes religieux apparents. Le problème, c'est qu'on ne peut pas en déduire beaucoup d'autres choses : on ne peut pas aller tellement au-delà à partir de cet arrêt pour dire jusqu'à quel point on peut apporter à la tenue vestimentaire liée à des raisons religieuses des restrictions particulières, ni dans quel cadre, ni quelles seraient les raisons légitimes et proportionnées qui pourraient être apportées.

5

Les auditions

L'Observatoire Parisien de la laïcité a auditionné en mai et juin 2015 divers acteurs susceptibles de l'informer sur l'existence, la nature et l'ampleur des difficultés qui pourraient être liées au fait religieux et aux manquements relatifs au respect du principe de laïcité au sein des services publics de la ville de Paris.

L'Observatoire s'est également intéressé aux modalités de traitement de ces difficultés et aux dysfonctionnements qui pouvaient être identifiés en ce domaine.

Ce travail a été effectué dans le cadre de la préparation des documents destinés à donner à l'encadrement parisien des directives claires et des outils adaptés (notamment le vademecum « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris ») lui permettant de traiter ces questions de manière satisfaisante.

Il s'inscrit dans le cadre d'une politique globale mise en place au sein des services de la Ville de Paris qui vise à assurer avec détermination le respect du principe de neutralité au sein des services publics parisiens en privilégiant, dans un premier temps, le dialogue et la pédagogie.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a ainsi entendu, en mai 2015 :

Monsieur Eric FERRAND : médiateur de la Ville de Paris

Monsieur Xavier LACOSTE : ancien directeur des ressources humaines de la Ville de Paris. Les organisations syndicales ont été auditionnées en juin 2015.

Monsieur Emmanuel GREGOIRE : Adjoint à la Maire de Paris, alors en charge des ressources humaines, du service public et de la modernisation des administrations, a apporté aux membres de l'Observatoire un complément d'informations.

Monsieur Eric FERRAND : Médiateur de la Ville de Paris

Les missions du médiateur :

Le médiateur peut être saisi par les administrés parisiens pour un différend avec l'administration parisienne ou la contestation d'une décision.

Il préside le Comité de prévention contre le harcèlement au travail.

Les remontées vers le médiateur :

Monsieur FERRAND est saisi de manière régulière et croissante depuis 6 mois sur des questions relatives à des différends portant sur une approche de la laïcité.

La nature des problèmes :

Gêne provoquée par les demandes récurrentes de certains personnels réclamant du temps et de l'espace pour faire des prières : certains ne supportent pas que leurs collègues fassent des prières sur leur lieu de travail ; d'autres s'estiment marginalisés quand, quoique de même confession, ils refusent de se plier à certains rites ou obligations.

Réactions par rapport aux signes religieux ostentatoires, notamment le port du voile durant les sorties scolaires (accompagnateurs bénévoles).

Comportements qui se multiplient : exemple : un agent qui va refuser de serrer la main à sa cheffe de service

Un cas constaté de discrimination : un animateur DASC0, musulman non pratiquant s'est heurté, en conseil d'école, aux soupçons et à l'hostilité de parents d'élèves, parce qu'il portait une barbe.

L'ampleur des saisines :

20 dossiers traités. Mais ce n'est que la face visible de l'iceberg : beaucoup de réticences à parler.

Saisine régulière et croissante depuis 6 mois sur ces problématiques.

Lieux où se concentrent les problèmes :

Les services déconcentrés de la Ville de Paris.

Les suites données :

Les plaignants ne veulent pas, en général, sortir de l'anonymat (peur de représailles).

Ils veulent verbaliser. Le médiateur leur rappelle le droit et les invite à ne pas rester seuls avec leur problème (il voit avec eux comment ils pourraient aborder le problème avec leur hiérarchie).

Propositions générales :

Prendre conscience de la sensibilité du sujet de la laïcité et de la forte réticence des « victimes » à se manifester.

Avant tout ne pas sous-estimer les problèmes : les remontées montrent leur réalité et leur ampleur croissante.

La municipalité doit définir une ligne claire (dire le droit) et s'y tenir.

Ne pas gérer les situations par des accommodements de circonstance, mais dire le droit et le faire respecter.

Des formations spécifiques doivent être dispensées à tous les agents.



Monsieur **Xavier LACOSTE** Ancien directeur des ressources humaines de la Ville de Paris.

Présentation de l'action de formation de l'encadrement de proximité menée par la DRH depuis plusieurs années :

Il s'agit d'une action de formation menée dans le cadre de la lutte contre les discriminations.

Les thématiques varient selon les directions.

- Il existe des formations centrées sur la présentation du fait religieux et de la laïcité.
- Certaines formations sont davantage ciblées sur la non-discrimination (exemple : la prévention de l'homophobie, dans le contexte de la mise en place du mariage pour tous)

Près de 5.000 personnes formées d'ici la fin de l'année (le marché court jusqu'en 2018).

Les principaux éléments de l'analyse de Monsieur Xavier LACOSTE

Les tensions ont un peu augmenté ces derniers temps, sans qu'il y ait une réelle recrudescence de faits ou de pratiques qui ne seraient pas conformes au bon fonctionnement du service public.

Obligation de s'adapter dans un contexte plus compliqué : des faits tolérés jusqu'ici, considérés comme peu gênants deviennent plus difficilement acceptables. Il faut s'adapter et régler les problèmes par la médiation, la formation et l'encadrement.

On est sur des problématiques complexes et pas uniquement liées à certaines pratiques de l'Islam.

D'où la nécessité d'avoir une approche anti-discrimination qui permet de tout couvrir sans jeter la suspicion sur l'un ou sur l'autre, ou sur telle ou telle communauté.

Le dialogue social est complémentaire à la loi qui ne peut pas tout régler. Les accommodements sont nécessaires pour que les collectifs de travail puissent fonctionner. La question religieuse est anecdotique par rapport à tous les accommodements qui sont nécessaires.



Les questions soulevées par certains membres de l'OPL

Sur la mesure de l'ampleur des problèmes :

Plusieurs membres de l'OPL souhaiteraient que l'on puisse mieux appréhender la situation réelle.

Difficultés pour les agents, y compris certains cadres supérieurs, de faire remonter les problèmes :

il semblerait que les possibilités de s'adresser à des interlocuteurs indépendants (de la DRH et de la hiérarchie) soient insuffisantes.



Informations apportés par
Monsieur Emmanuel GREGOIRE,
Adjoint à la Maire de Paris, alors en charge des ressources humaines, du service public et de la modernisation des administrations.

Explication de la recrudescence des remontées depuis 6 mois :

L'action de l'exécutif municipal peut expliquer cette recrudescence : l'exécutif municipal mène un dialogue musclé sur ce thème avec les organisations syndicales ; celles-ci parlent du laxisme de l'administration mais ne sont pas en mesure de citer des cas concrets.

Équipements cités (lieux où se concentrent les problèmes) :

Les équipements déconcentrés (DASCO, DPE, Espaces verts, ...)

Les actions de la municipalité :

Circulaire de 2012, très complète, en cours d'actualisation ;

Préparation d'un vade-mecum ;

Bloc de formations sur ces thèmes dispensées par la DRH ;

Nécessité de mieux aider l'encadrement de proximité : lui fournir une forme d'arbre décisionnel qui l'aidera dans son chemin managérial.

Les difficultés :

Ambigüité de certaines organisations syndicales, quand le rapport de force au sein d'un groupe leur est favorable ;

Difficultés dans les procédures disciplinaires où on a du mal à faire la part du vrai et du faux;

Contexte globalement malsain ;

Encadrement de proximité démunie : nécessité de l'aider dans le processus de mise en œuvre de la circulaire en cours d'élaboration.

Conclusion de Monsieur Emmanuel GREGOIRE

Pas d'éléments quantitatifs probants.

La période fait que « les langues se délient ».

La Maire de Paris a demandé, dans le cadre d'une réunion d'adjoints, l'application la plus rigoureuse de la loi, au regard notamment des pratiques de prières et de la prévention des pratiques de discrimination envers l'encadrement féminin.



Les auditions des Organisations syndicales

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a auditionné 5 organisations syndicales de la Ville de Paris, le vendredi 26 juin 2016. L'Observatoire a été scindé, à cette occasion, en deux groupes. Le groupe 1 a entendu la CGT, la CFDT et l'UCP. Le groupe 2 a procédé à l'audition de l'UNSA et du SUPAP-FSU. Le syndicat FO n'a pas été en mesure d'assister à ces auditions et s'en est excusé.

Les organisations syndicales ont été invitées à répondre notamment aux questions suivantes :

- Les constats faits à travers des remontées ou des observations, par les organisations syndicales, opérateurs privilégiés, sur la nature et l'ampleur des difficultés qui pourraient être liées au fait religieux et au respect du principe de laïcité et de neutralité au sein des services de la ville de Paris ou liés à la ville de Paris ;
- Les modalités selon lesquelles les organisations syndicales prennent connaissance de ces éventuelles difficultés, leurs positionnement et modes opératoires ;
- Les propositions sur lesquelles elles réfléchissent et les suites à donner qu'elles jugent utiles.



Audition de la Confédération Générale du Travail (CGT)

La CGT était représentée par Monsieur Pascal Muller et Madame Da Costa Perreira.

La CGT affiche son attachement au principe de laïcité et considère que le respect du principe de laïcité s'impose sur tous les lieux de travail. Elle considère que le respect de ce principe nécessite la définition de règles claires et de formations adéquates des agents.

La CGT reconnaît l'existence de « pratiques excessives du culte » ou que « des gens prient sur le lieu de travail », que cela constitue une source de conflits au sein du personnel et qu'il n'est pas admissible de tolérer ce type de situation.

Elle considère que les situations difficiles sont mieux gérées par un dialogue intelligent que par la contrainte.

Elle insiste sur la nécessité d'éviter toute forme de discrimination. Il faut donc éviter de stigmatiser une religion ; les interdits (port de signes religieux par exemple) doivent donc concerner toutes les religions. La délicate question de la gestion des jours de congé exceptionnels doit se faire dans le respect du principe d'égalité de traitement et sans oublier ceux qui ne pratiquent aucun culte.

Enfin, la CGT a appelé l'attention de l'OPL sur les risques de traitement discriminatoire dans le cadre de l'accueil des usagers du service public, notamment au sein des mairies d'arrondissement, vis-à-vis de ceux qui ne parlent pas le français.



Audition de la Confédération Française démocratique du Travail (CFDT)

La CFDT était représentée par Madame Françoise Riou et par Monsieur Dominique Basson.

La CFDT précise qu'elle se réfère, tout d'abord, à la déclaration du 5 juin 2015 : « Après le 11 janvier 2015, vivre ensemble, travailler ensemble, ... ». Il s'agit d'un texte commun et des engagements partagés des organisations syndicales CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires. Le chapitre 5 du texte est intitulé « Laïcité au travail : « la liberté dans le respect mutuel ». Il présente un certain nombre de principes que les organisations syndicales ont écrits ensemble.

Ces principes sont notamment :

- Instauration d'un dialogue quand des tensions apparaissent,
- Refus de tout prosélytisme,
- Refus de toute action syndicale qui reposerait sur des revendications communautaires,
- Refus total des dérives comportementales excluantes ou discriminatoires (mépris, refus de saluer, refus de mixité, occupation d'espaces communs excluant les non pratiquants), entre collègues mais aussi de la part ou vis-à-vis du public accueilli.

La CFDT reprend ces principes dans le cadre de son action au sein la Ville de Paris. Elle dit constater, depuis des années, au sein des services publics parisiens, des infractions à ces principes. Elles sont les suivantes :

- Des locaux sont occupés pour la pratique religieuse, notamment dans des ateliers de la DPE, à la DILT, à la DFPE et à Paris-Musées.
- Au lendemain des événements de janvier, des gens sont arrivés à la DFPE, avec de grandes croix.
- Dans certains ateliers de la DPE, les hommes ne prennent pas leur collation du matin avec les femmes.
- De nombreuses femmes à la DPE ne sont pas saluées par leurs collègues masculins le matin.

La CFDT réclame la mise en place d'une politique déterminée visant à mettre un terme à ces dérives. Elle préconise notamment :

- De veiller surtout à éviter de stigmatiser une religion particulière.
- De mener des actions de formations à tous les niveaux et de grande ampleur pour sensibiliser tous les agents de la ville de Paris, nouveaux ou anciens, sur la nécessité de respecter le principe de laïcité.
- D'être particulièrement vigilant dans le respect du principe de mixité et dans la prévention des comportements discriminatoires vis-à-vis des femmes.
- De ne pas tolérer l'existence de lieux de prières au sein des lieux de travail des agents et de mettre un terme à ces pratiques, même quand elles semblent légitimées par une pratique déjà ancienne.

Audition de l'Union des Cadres de Paris (UCP)

L'UCP était représentée par son vice-président, Monsieur Jean-Pierre Arnault.

L'UCP est attachée au principe de laïcité et considère que l'attachement à ce principe doit être partagé par tous les agents.

L'UCP n'a pas élaboré d'outil particulier concernant le respect du principe de laïcité. Lorsqu'une personne souhaite adhérer à l'UCP, on lui rappelle les principes de base dont celui de laïcité. Par ailleurs, il est précisé dans les statuts de l'UCP qu'on ne parle pas de religion et qu'on ne fait pas de politique.

L'UCP affirme ne pas être assaillie de demandes directement liées à une problématique de laïcité. Elle admet que certains problèmes peuvent éventuellement être directement traités sur le terrain, mais considère qu'il n'y a pas de problème d'ampleur et s'en réjouit.

L'UCP considère qu'un document tel que le vademécum de l'encadrant serait très utile pour permettre de répondre de manière précise et pragmatique à certains questionnement en lien avec le principe de laïcité, comme par exemple le problème de la nourriture dans les cantines scolaires. Elle serait prête à collaborer à l'élaboration d'un tel document qui devra apporter des réponses claires et précises à des questions simples.

Quoique n'ayant que très peu de remontées, l'UCP n'affirme pas que des problèmes liés au non-respect du principe de laïcité n'existent pas. Elle considère que lorsque de tels problèmes apparaissent, il convient de les gérer dans le dialogue et avec pédagogie.



Audition de l'Union Nationale des Syndicats autonomes (UNSA)

L'UNSA était représentée par Monsieur Jean-Michel Vantet, Monsieur Laurent Bouju et Madame Noura Bouhraoua.

L'UNSA précise tout d'abord que ses adhérents, qui sont attachés ou attachés principaux d'administration de la Ville de Paris sont effectivement confrontés à des problèmes liés au non-respect du principe de laïcité.

Ces problèmes sont divers :

- Volonté de certains, notamment à la DPE, mais aussi à la DPP, d'exercer leurs rites religieux sur le lieu de travail.
- Multiplication des comportements irrespectueux ou discriminants vis-à-vis des femmes sur le lieu de travail, à la DPE. Problème d'une ampleur suffisante pour qu'à la DPE, les personnes encadrantes adhérentes demandent à l'unanimité à l'UNSA (le corps des attachés est composé pour 65% de femmes) de solliciter un entretien avec l'adjoint sectoriel.

L'UNSA a entrepris une démarche spécifique auprès du directeur de la DPE et de l'adjoint sectoriel concerné.

L'UNSA signale par ailleurs de grandes difficultés à la DFPE, où de nombreuses assistantes maternelles, dans les crèches familiales, portent le voile, sans que la direction centrale (La DFPE) ne donne de directives claires.

L'UNSA précise : « de nombreuses assistantes maternelles portent le foulard dans les crèches familiales situées dans le nord de Paris. On a trop laissé faire ! Les responsables de crèches ne se sont jamais opposés ! Après dix, 15, 20 ans de cet usage on demande aujourd'hui aux assistantes maternelles d'appliquer le principe de neutralité ce qui leur paraît inconcevable ! ».

L'UNSA, très consciente des difficultés liées à la gestion du fait religieux et du respect du principe de laïcité au sein des crèches familiales, insiste sur la nécessité de mieux assister les responsables et de les inviter à gérer les conflits en privilégiant le dialogue et la pédagogie.



Audition de la Fédération Syndicale Unitaire (SUPAP-FSU)

La SUPAP-FSU était représentée par Madame Marie-Claude Semel.

La représentante SUPAP-FSU a d'abord précisé qu'elle ne connaissait pas jusque-là l'existence de l'Observatoire parisien de la laïcité. Elle a ajouté que la position de son syndicat était certainement différente de celle de cet Observatoire.

Le SUPAP-FSU considère que la laïcité peut être un facteur de division qui l'inquiète. Elle est facilement instrumentalisée dans les lieux où se côtoient des populations d'origine différente. Elle dénonce le risque de racisme et d'islamophobie.

La représentante du SUPAP-FSU n'a pas fait état de problèmes réels liés au non-respect du principe de laïcité. Elle a plutôt cité l'exemple d'une gestion peu respectueuse du principe de liberté de conscience dans le cadre d'une demande de congés exceptionnels à l'occasion de la fête de l'*Aïd*.

Pour ce qui concerne les prières sur les lieux de travail, le SUPAP-FSU ne croit pas en l'existence de « salles de prières » dans les établissements de Paris Musées, mais il y a eu, « semble-t-il », des agents qui allaient faire leurs prières sur le temps de pause.

Le SUPAP-FSU considère que les agents ne doivent pas prier durant le temps de travail, mais qu'ils ne doivent pas non plus faire l'objet d'un contrôle tatillon durant le temps de pause.



Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris

Présentation des outils

Le travail de conception d'un dispositif permettant de mieux assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité au sein des services publics de la Ville de Paris a été mis en route dès la réunion du 13 mars 2015.

Madame Anne Hidalgo, Maire de Paris, au cours de celle-ci avait souligné avec détermination sa volonté de réaffirmer, notamment auprès de l'encadrement de l'administration parisienne, l'obligation pour les agents du service public de respecter les règles qui s'imposent à eux en matière de laïcité.

En 2015 et durant le premier semestre 2016, des outils ont été élaborés dans le cadre d'un dispositif s'adressant principalement aux administrations des collectivités territoriales parisiennes, gérées en régie.

À partir de 2016, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a été missionné pour élaborer un dispositif permettant de couvrir l'ensemble des services publics de la Ville de Paris.

Dans le cadre de ces deux missions successives mais complémentaires, L'Observatoire Parisien de la Laïcité a travaillé sur plusieurs outils :

- Un projet de note (annexe 1) à destination des directrices et des directeurs de la Ville de Paris ;
- Un guide « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris, à l'usage des encadrant-e-s » (annexe 2),
- Un guide « Laïcité et neutralité dans les services publics délégués, sociétés d'économie mixtes, Établissements publics de la Ville de Paris » (annexe 3).
- Un guide « le principe de laïcité et de neutralité » pour les agents publics en contact avec les usagers des services publics (annexe 4).

I - PRÉSENTATION COMMENTÉE DES DOCUMENTS

I-1

La note relative à la « laïcité » à l'attention des directrices et directeurs de la Ville de Paris

Cette note, rappelle sans ambiguïtés aux dirigeants que le respect du principe de laïcité s'impose à l'ensemble des agents de la Ville de Paris et que l'obligation de neutralité qui en résulte s'étend à tous les agents des services publics parisiens. Elle fait référence aux grands textes qui garantissent la liberté de conscience. Elle précise le cadre juridique qui régit le principe de laïcité et l'obligation de neutralité qui en découle. Elle décline les principales obligations qui en résultent pour les agents des services publics parisiens et donne des indications sur la manière de répondre à des comportements contrevenant à ces obligations.

Le guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris ».

Ce guide pratique est un outil destiné prioritairement à l'encadrement de proximité qui, par ailleurs, devait être le principal bénéficiaire d'un plan de formation de grande ampleur sur les questions de neutralité et de laïcité.

Tout comme dans la *Note aux directeurs*, les grands principes et le cadre juridique garantissant ou régissant la liberté de conscience, le principe de laïcité et l'obligation de neutralité sont rappelés, dans un chapitre intitulé « La laïcité, un principe républicain ». Le chapitre suivant « Quelques conseils aux encadrants » présente les comportements à adopter et les règles à respecter dans les cas, parfois complexes, de manquements à l'obligation de neutralité.

Le guide pratique est ensuite construit à partir de réponses à des questions très concrètes d'encadrants, portant sur le principe de laïcité et le respect de la neutralité du service public. Un encart précise, par thème abordé, les règles à respecter et les attitudes à adopter en cas de dérives.

Le guide pratique, ayant pour unique objet de traiter des questions relatives au respect du principe de neutralité par les agents des services publics, il n'aborde pas les autres questions en lien avec la laïcité et l'action des collectivités territoriales, comme par exemple les règles applicables en matière de financement des cultes, la question du financement des associations, ou des activités culturelles ou sportives, ...

Cependant, un texte, intitulé « de l'usage du service public » est intégré au guide pratique. S'il a pour objet de rappeler aux encadrants que les usagers ne sont pas, comme le sont les agents des services publics, soumis à l'obligation de neutralité, ce texte présente aussi les limites données, au sein de l'espace public, aux manifestations à caractère religieux ou d'appartenance religieuse.

A/Le champ d'application

Le principe de neutralité s'applique à l'ensemble des services publics, quel que soit leur mode de gestion. L'observatoire a été très attentif pour mettre l'ensemble des textes (guide et note) en cohérence avec ce principe.

B/Présentation du cadre juridique

Dans la présentation des règles applicables, l'Observatoire a tenu à mettre en évidence la hiérarchie des lois. Les références à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ainsi qu'à la Constitution du 4 octobre 1958, permettent aussi de faire prendre conscience à tous de la place essentielle que tiennent dans notre République les principes de laïcité et de liberté de conscience.

C/Les domaines abordés

Les auditions réalisées par l'Observatoire Parisien de la Laïcité ont permis d'identifier la nature des différents dysfonctionnements relatifs au non-respect du principe de neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris, quoiqu'il reste difficile d'appréhender l'ampleur réelle de ces dysfonctionnements.

La note aux directrices/directeurs et le guide pratique abordent les différents points qui posent problème, rappellent les règles en vigueur et définissent les démarches à suivre en cas de constat de comportements illicites.

D/Prévention des comportements discriminatoires

Le guide pratique rappelle dans un premier temps et de manière très claire le principe général de neutralité et l'interdiction pour tout agent public de toute forme d'incitation religieuse sur le lieu et pendant le temps de travail : « L'agent public doit traiter également tous les usagers et collègues et respecter leur liberté de conscience ».

Diverses personnes auditionnées avaient fait état de remontées relatives à des comportements discriminatoires à l'égard du personnel féminin (refus de saluer une femme, d'être reçu par une femme ou d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une femme). Un paragraphe spécifique est consacré à cette question, rappelant que tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes sont proscrits. Il est précisé que le refus d'être placé sous l'autorité d'une femme constitue un refus d'obéissance caractérisé. Il est traité comme tel.

E/Les signes destinés à marquer une appartenance religieuse

Une demi-page du guide pratique est consacrée à cette question. L'interdiction de porter, sur le lieu de travail ou durant le temps de travail, un signe religieux ostentatoire, défini comme un signe exprimant sans équivoque une appartenance religieuse, est clairement rappelée.

F/Les prières sur le lieu de travail

Lors des auditions, a été mentionné le fait qu'à diverses occasions certains agents priaient sur le lieu de travail. L'Observatoire n'a pas eu d'indications précises sur l'ampleur de cette pratique.

Dans le guide pratique, ce point est traité dans un chapitre global intitulé « De la neutralité des lieux de travail ». Il y est précisé que « chaque agent de la ville de Paris et des services publics parisiens, dans le cadre de ses fonctions et sur la totalité de son temps de présence sur son lieu de travail, est soumis au principe de neutralité ».

En conséquence, la Ville de Paris requiert de ses agents qu'ils ne manifestent leurs convictions religieuses ni pendant le temps de travail, ni même durant les pauses, ni sur le lieu de travail, y compris dans les locaux affectés au stockage, à l'hygiène, au repos ou à la restauration.

Ils ne sont pas davantage autorisés à exhiber sur le lieu de travail des signes ostentatoires d'appartenance religieuse.

G/Les autorisations d'absence

Lors des auditions, il a été mentionné à diverses reprises que la gestion des demandes d'autorisation spéciale d'absence pour fêtes religieuses pouvait être une source de conflits. Une page entière du guide pratique est consacrée à ce sujet, parfois complexe à mettre en œuvre.

Les autorisations spéciales d'absence sont accordées aux agents désireux de participer aux principales fêtes religieuses de leur confession sous réserve des nécessités du service, et du respect des procédures de demande de congés en vigueur dans leur service.

L'appréciation des nécessités de service se fait dans les mêmes conditions que pour les autres demandes de congés. Le non-respect des procédures de demande ou les absences

sans autorisation sont également traités selon les modalités habituelles. Les membres de l'Observatoire ont souhaité limiter le plus possible le recours à des procédures ou des règles spécifiques.

Ce n'est pas toujours possible car la situation est parfois complexe. Ainsi, certaines demandes peuvent paraître abusives comme par exemple des demandes successives de congés au titre de fêtes relatives à des religions différentes. L'interdiction de ce cumul semble être de bon sens, mais elle ne prend en compte ni les situations des couples mixtes, ni le droit des agents de changer de religion. L'Observatoire a proposé la rédaction suivante : « un agent qui a demandé à bénéficier des fêtes de sa confession ne se verra pas accorder la possibilité de s'absenter pour participer à des fêtes d'une autre confession, sur des périodes rapprochées ».

H/ Les entretiens d'embauche

Une page du guide est consacrée aux entretiens d'embauche. Il est d'abord rappelé aux encadrants que « le principe de neutralité religieuse ne peut être opposé aux personnes qui sont seulement candidates au recrutement et n'ont donc, par définition, pas encore rejoint les effectifs du service public parisien ».

Il est néanmoins « conseillé aux recruteurs d'informer les candidats sur le respect du principe de laïcité ». « Les candidats doivent pouvoir être jugés sur leurs capacités à respecter les obligations qui s'imposent aux agents publics, y compris en matière de laïcité ».

I/ Le traitement des comportements illicites.

Les signalements

Les auditions ont mis en lumière les difficultés d'appréhender de manière satisfaisante l'ampleur des dysfonctionnements liés au non-respect du principe de neutralité au sein des services publics parisiens. Les déficiences dans les signalements et dans leurs remontées vont certainement de pair avec des manquements dans le traitement des dysfonctionnements.

Dans «... quelques conseils aux encadrants », il est explicitement demandé aux encadrants de proximité d'informer, dès constatation des premières dérives, leur hiérarchie. Celle-ci devra les conseiller ou les orienter. Aucun signalement ne devra rester sans suite.

Les réponses apportées : Formation, dialogue, fermeté.

Le programme de formation sur le respect des principes de laïcité et de neutralité mis en œuvre a pour objet de limiter les atteintes à ces principes et de permettre aux cadres de trouver rapidement des réponses adaptées aux problèmes posés.

Dans la note comme dans le guide pratique, il est demandé aux encadrants, lorsque des dysfonctionnements sont constatés, de privilégier dans un premier temps le dialogue et la persuasion. En effet, il est important que les agents aient une connaissance satisfaisante des règles qui leur sont imposées en matière de laïcité et de neutralité.

Le dialogue et la persuasion n'empêchent cependant pas la fermeté. Il est écrit dans le guide pratique : « Si le dialogue et la persuasion ne suffisent pas, des sanctions disciplinaires pourront alors être envisagées : les manquements à l'obligation de neutralité constituent en effet une faute professionnelle ». Il est cependant rappelé : « en matière disciplinaire, la réponse doit être graduée, proportionnée à la faute commise et suivre les règles procédurales qui s'imposent ».

Le guide « Laïcité et neutralité dans les services publics délégués, sociétés d'économie mixtes, Établissements publics de la Ville de Paris ».

Ce guide est destiné aux personnels d'organismes indépendants de la Ville de Paris mais participant à l'exercice d'une mission de service public. Ces personnels, dans le cadre de leur participation à l'exercice d'une mission de service public, sont soumis aux mêmes devoirs découlant des principes de laïcité et de neutralité que les agents municipaux. Ces devoirs sont rappelés dans leur intégralité. Deux types d'adaptation ont été nécessaires. Les premières sont strictement techniques et portent principalement sur l'adaptation du vocabulaire à la nature des organismes et du personnel concernés. Les secondes prennent en compte le fait que le guide ne saurait empiéter, en matière disciplinaire notamment, sur les prérogatives et les responsabilités des employeurs de ces personnels.

Le guide « le principe de laïcité et de neutralité » pour les agents publics en contact avec les usagers des services publics

A/La genèse de ce guide

Dans le courant de l'été 2016, un questionnaire a été envoyé aux 5.600 encadrants de proximité qui avaient reçu le guide pratique. Les résultats de ce recensement ont fait émerger une demande forte des encadrants de proximité d'un complément au guide pratique, apportant des réponses aux questions spécifiques qu'ils se posent dans le cadre de leur relation aux usagers. Lors du Comité de pilotage du 16 novembre 2016, M. Philippe Chotard, alors secrétaire général de la Ville de Paris a donné son accord pour la réalisation et la diffusion d'un nouveau guide destiné aux agents publics en contact avec les usagers du service public.

Tout comme le guide pratique, ce guide est le fruit d'un important travail collectif. Un projet a été présenté à l'Observatoire Parisien de la Laïcité qui, après un examen minutieux, a fait part de ses observations et a permis la rédaction du document final.

B/Présentation

Un premier chapitre du guide présente les différences entre les agents publics et les usagers du service public au regard des principes de laïcité et de neutralité. Trois thèmes sont ensuite abordés :

- Les usagers et les équipements sportifs.
- Les usagers dans le cadre des activités scolaires et de la restauration scolaire.
- Les associations

Le guide « le principe de laïcité et de neutralité » pour les agents publics en contact avec les usagers des services publics est joint au présent rapport.

Laïcité et neutralité au sein des administrations parisiennes

I - MISE EN PLACE ET ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

L'Observatoire Parisien de la laïcité a pris très régulièrement connaissance de l'état d'avancement de la mise en œuvre du dispositif au sein des administrations parisiennes. L'Observatoire Parisien de la Laïcité a validé chaque étape de ce dispositif.

2015 -2016

- Création d'un mail dédié : laicite@paris.fr

Ce mail est très largement utilisé par les encadrants, ou par les agents (environ une dizaine de sollicitations mensuelles).

Les demandes portent essentiellement sur :

- Documentation
- Conseils
- Éclaircissements sur un point précis (par ex : est-il possible de porter un signe religieux dans les restaurants administratifs de la Ville)
- Souhait d'une rencontre débat avec les équipes

- Edition du guide « Laïcité et Neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris ».

Ce guide a été édité à **10 000** exemplaires, il a été diffusé aux **5 600** encadrants de proximité de la Ville en janvier 2016.

La même année ces encadrants ont pu bénéficier d'une formation ad hoc.

2017

- Des rencontres - débats sur une demi-journée dans les 35 crèches familiales avec les **650** assistantes maternelles ont eu lieu.
- Des rencontres - débats ont été organisés avec les encadrants et les agents de terrain des 10 circonscriptions de la Direction Jeunesse et Sport – DJS (environ **150** agents).
Ces rencontres ont eu lieu dans chaque circonscription.
A l'issue de ce cycle une note du directeur de la DJS a été envoyée à tous les sous-directeurs ainsi qu'aux chefs de circonscription.
- Un cycle de conférence sur la laïcité a été proposé aux cadres de la Ville dans le cadre du dispositif Université des Cadres de la Ville (**600** participants sur trois conférences).

- Edition du guide « laïcité & Neutralité pour les agents en contact avec les usagers »
L'édition de ce guide répond à une forte demande, notamment des encadrants de proximité.

Ce guide a été tiré à **15 000** exemplaires.

Sa diffusion s'est accompagnée de rencontres thématiques avec les équipes et de la mise en place de séances de théâtre forum notamment pour les **6 000** éboueurs et **1 500** encadrants des équipes de cantine dans le cadre de la restauration scolaire.

II - EXEMPLE DU TRAVAIL EFFECTUÉ AU SEIN D'UNE DIRECTION (DPE) : AUDITION DE M. OLIVIER FRAISSEIX, DIRECTEUR DE LA PROPRETÉ ET DE L'EAU (DPE)

En septembre 2018, M. Fraisseix est directeur de la DPE. Il a, auparavant, été directeur de la DFPE (Direction de la famille et de la petite enfance) pendant 3 ans et demi.

M. Fraisseix est à la tête d'une direction qui comprend près de 7.500 agents, très majoritairement des agents de sexe masculin et de catégorie C (éboueurs – balayeurs et égoutiers).

Ces agents (éboueurs - balayeurs) travaillent dans 120 ateliers répartis sur l'ensemble de Paris. Les ateliers sont regroupés en 14 divisions territoriales.

L'encadrement est le suivant :

- Chef de division territoriale : un ingénieur, (avec une bonne représentation de personnel féminin).
- Agent de maîtrise : personnel de catégorie B.
- Technicien des services opérationnels : encadrant de proximité (« éboueur chef »).

• **Les rumeurs et leurs incidences**

Dès son arrivée à la DPE, M. Fraisseix a été informé de rumeurs sur le non-respect du principe de laïcité et de neutralité dans la direction : les manquements seraient nombreux, principalement au sein des ateliers, et tolérés par l'encadrement. Ces rumeurs sont régulièrement évoquées par la DRH, le secrétariat général et par le médiateur de la Ville de Paris, ou certains maires d'arrondissement. Cependant, citer des cas précis n'apparaît pas aisé. Ces rumeurs toutefois contribuent à créer un certain malaise au sein de l'encadrement et complexifient la gestion globale du problème.

• **Les éléments objectifs :**

- Dès décembre 2017, (peu après son arrivée à la DPE), M. Fraisseix a été confronté à cette question. Un agent a alerté sur la situation au sein d'un atelier situé dans le 11^{ème} arrondissement : un de ses collègues revenait à l'atelier durant les pauses pour y prier, avec la tolérance de l'encadrement de proximité et la participation d'un des membres du personnel. Après enquête, les personnes incriminées ont été reçues et blâmées.
- Cet incident a été suivi de diverses mesures : il a été demandé à l'ensemble des responsables de division de donner la liste des ateliers au sein desquels des problèmes de non-respect du principe de neutralité se posaient. Les réponses ont parfois été lentes à venir, signe d'une certaine difficulté à aborder ces questions. Mais le travail a été mené à son terme. Tous les cas délicats ont été traités, avec le soutien de la maire de Paris et de l'adjoint en charge de la propreté.
- Dès son arrivée à la DPE, M. Fraisseix a reçu l'ensemble des organisations syndicales. Il les a entretenues de ce sujet. Les organisations syndicales ont été à l'écoute, et sont aujourd'hui claires, au moins dans leur discours. Cela ne semble pas avoir été toujours aussi évident par le passé : les organisations syndicales ont modifié leur attitude et leur discours après les événements de janvier et de novembre 2015.
- Les dispositifs mis en place au sein de la direction depuis 2012 ont été réactivés et améliorés.

- a) Dès 2012, la DPE avait mis en place une formation intitulée « le fait religieux en milieu professionnel ». En 2012, la DPE avait été pionnière en la matière. Cette formation existe toujours. Entre 2012 et 2016, 1.747 agents ont été formés. Ces agents sont les TSO (techniciens des services opérationnels) qui constituent l'encadrement de proximité des éboueurs – balayeurs.
- b) La DPE recrute chaque année environ 300 personnes. Ces personnes passent obligatoirement par l'école « Eugène Poubelle », école de la DPE. Elles sont informées de la nécessité absolue de respecter le principe de neutralité. Un module de formation porte sur les questions de neutralité et de laïcité. À son arrivée, M. Fraisseix a revu le document présenté pour le rendre plus aisé à comprendre et plus lisible.

- **Les mesures les plus récentes**

L'identification des problèmes

Rappel : il avait été demandé aux responsables des divisions territoriales d'identifier de manière exhaustive les problèmes rencontrés. En dépit d'une relative lenteur initiale des retours, ces identifications ont été faites. Les situations qui posaient problème ont été traitées. Les problèmes identifiés sont principalement des cas de prière (souvent durant les pauses, mais sur le lieu de travail) et des refus de certains agents de saluer ou serrer la main des femmes. Il n'y a quasiment pas eu de cas de prosélytisme identifié.

Le théâtre forum :

Ce concept a été élaboré par Augusto Boal, au Brésil, dans les années 1960. (But initial : mettre le théâtre et la culture au service du peuple contre l'oppression politique. Exilé en France, Augusto, Boal crée le théâtre de l'opprimé. Les concepts élaborés dans ce cadre seront repris dans le monde entier).

Le « théâtre forum » est devenu un outil participatif d'amorce du changement et de réflexion partagée. Il permet aux participants de prendre conscience des comportements, d'identifier les résistances au changement et de recueillir des propositions permettant de progresser.

Le processus mis en place à la DPE en collaboration avec le théâtre de l'opprimé :

Description du module :

- Les comédiens et responsables de l'association vont sur les lieux (ateliers DPE). On leur donne des informations sur la problématique à traiter. Ils recensent des personnes ressources et écrivent une pièce de théâtre mettant en scène les situations à problème.
- Une pièce a été écrite comprenant 3 scènes d'environ 3 minutes chacune (soit 10 minutes pour l'ensemble). La pièce se déroule dans un des 120 ateliers de la DPE.
- La pièce est jouée une première fois en entier. Ensuite, elle est rejouée scène après scène. Un animateur observe les spectateurs et leurs réactions. Il interpelle le public à la fin de la scène et invite ceux qui identifient des problèmes de venir jouer eux-mêmes la scène telle qu'ils pensent qu'elle aurait dû être jouée. Plusieurs personnes peuvent venir sur scène.

Les présentations dispensées :

- 6 présentations réalisées depuis juin 2018.
- 274 agents accueillis. (éboueurs balayeurs essentiellement).

Les bénéfiques :

- Ce mode de formation, éloigné du mode de formation scolaire a été très bien accueilli par les agents (éboueurs-balayeurs) qui se sont assez spontanément transformés en excellents comédiens.
- Les réactions permettent de constater l'efficacité de ce nouvel outil (prise de conscience des problèmes posés et élaboration de solutions par les agents eux-mêmes).
- La décision a été prise d'intégrer le théâtre forum dans le plan de formation 2019. L'objectif est de former l'ensemble des éboueurs et égoutiers (5.000 agents).
- **Objectif pour l'avenir : institutionnaliser un dialogue permanent, s'appuyant sur les outils mis ou à mettre en place.**
- La charte de la laïcité est installée dans l'ensemble des ateliers, mais le vocabulaire n'est pas toujours facile d'accès.
- L'encadrement de proximité s'est bien approprié le « guide laïcité » perçu comme un outil opérationnel permettant de trouver des réponses claires à des situations concrètes. Il pose cependant, quoique dans une mesure moindre que la charte laïcité, un problème de compréhension, dû à un vocabulaire parfois trop spécialisé.
- L'objectif primordial est maintenant de sensibiliser l'ensemble du personnel à ces questions, en élaborant les outils correspondants. L'amélioration du module de formation de l'école Eugène Poubelle a été un premier pas. La mise en place en 2018 de séances de théâtre forum et leur développement à grande échelle en 2019 est un second volet.
- Le dialogue récurrent avec les responsables des divisions territoriales permet de faire relayer la position des dirigeants de la DPE tout en apportant un appui à l'encadrement féminin au sein de cette direction, très majoritairement masculine.
- Les sociétés privées de ramassage des ordures ménagères :
Elles gèrent le ramassage des ordures ménagères dans 10 arrondissements (le ramassage est organisé en régie par la DPE dans les 10 autres arrondissements).
Comme suite à une question posée par Madame Calvès, Monsieur Fraisseix va regarder comment est assuré dans ces sociétés le respect des principes de neutralité par les agents qui participent à l'exécution d'une mission de service public.
- Taux de féminisation :
Les femmes ne sont accueillies dans le personnel des éboueurs que depuis 2003. Elles constituent 6% du personnel. Ce taux stagne depuis 2003. Le faire augmenter fait partie des objectifs de modernisation de la DPE.
- En finir avec la double rumeur : exagération de l'ampleur des problèmes rencontrés et image d'un encadrement qui fermerait les yeux.

III - LES RECOMMANDATIONS DE L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ DE JUIN ET DE SEPTEMBRE 2016.

En 2016 les « retours-terrain » de Madame Lucile Bertin, chargée de mission au Secrétariat Général, ont permis de bien mettre en lumière l'importance de l'effort réalisé par la Ville de Paris pour mettre en place une démarche cohérente et évolutive permettant d'assurer au mieux le respect des principes de neutralité et de laïcité au sein des administrations parisiennes. L'Observatoire Parisien de la Laïcité présente à Madame la Maire de Paris un ensemble de recommandations visant à apporter des réponses à ces problèmes.

DANS LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITÉ, DE LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE LIBERTÉ DE CULTE, L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ RECOMMANDE :

- D'étendre les formations « laïcité » aujourd'hui réservées à l'encadrement, à l'ensemble des personnels de la ville de Paris et de les rendre obligatoires.
- De réaliser, au cours de l'année 2017, un tableau statistique précis, retraçant, pour l'année 2016 et pour toutes les directions, sans omettre les directions supports, les effectifs totaux, le nombre de guides pratiques mis à la disposition des encadrants, et le nombre de formations « laïcité » suivies (en valeur absolue et en valeur relative, au 1% près).
- D'établir une procédure claire, rigoureuse et homogène de gestion des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour fêtes religieuses, ou liées aux convictions personnelles, en respectant les principes suivants :
 - En l'absence de décret spécifique relatif à ces autorisations et pris en application de la loi de 1984, le Conseil d'État a considéré que le régime applicable en la matière au sein des collectivités territoriales est celui de la fonction publique de l'État.
La Ville de Paris peut donc s'appuyer sur la circulaire n° MFPF 1202144C, datée du 10 février 2012, relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses. Cette circulaire comprend notamment, « à titre d'information » une liste « des cérémonies propres à certaines des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée ». Cette liste est indicative. La Ville de Paris ne saurait refuser une autorisation spéciale d'absence pour fête religieuse ou liées aux convictions personnelles, au seul motif que la religion et la fête en question ne figurent pas sur cette liste.
 - Ces ASA ne sont pas automatiques :
Elles doivent être compatibles avec le fonctionnement normal du service public.
Elles doivent respecter le principe d'égalité de traitement des agents. La procédure pour l'obtention de ces autorisations doit être homogène pour l'ensemble des services
Cependant, une attention particulière doit être portée aux procédures mises en œuvre au sein des services comportant une très forte proportion de personnels susceptibles de demander des absences pour les mêmes fêtes. Ces procédures devront prendre en compte la nécessité d'assurer le fonctionnement normal du service public tout en respectant le principe d'égalité de traitement

L'extension du dispositif aux satellites de la Ville de Paris

Les différentes mesures pour assurer un meilleur respect des principes de laïcité et de neutralité, prises en 2015 et au cours du premier semestre 2016, ont été principalement ciblées sur les agents de l'administration parisienne. Cependant, ces principes s'imposent à l'ensemble des services publics de la Ville de Paris, quel que soit leur mode de gestion. La Ville de Paris doit donc s'assurer de leur respect par l'ensemble de ces organismes qui, tout en ne faisant pas partie de l'administration parisienne, gèrent néanmoins, à un titre ou à un autre, un service public municipal parisien.

A la demande de Madame la Maire de Paris, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a défini une stratégie qui devrait permettre à la Ville de Paris d'étendre progressivement ou d'améliorer le contrôle du respect des principes de laïcité et de neutralité au sein des nombreux services publics municipaux gérés par des organismes autonomes. Après avoir délimité le champ concerné, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a défini des procédures différenciées, adaptées à la nature des organismes concernés et des modes de gestion.

I - LE PÉRIMÈTRE

Tous les services publics municipaux non gérés en régie sont concernés.

Les services publics délégués (DSP) :

Ils sont gérés dans le cadre de conventions de délégation de service public passées entre la Ville de Paris et des organismes tiers dont la nature juridique peut être diverse (associations, sociétés, ...).

Ces services publics délégués sont tous, quelle que soit la nature des missions déléguées, dans le périmètre. Leur identification est facile.

Les établissements contrôlés par la Direction des finances et des achats :

Les sociétés d'économie mixte assurant une mission de service public (SEM), les sociétés publiques locales (SPL), et les établissements publics (EP) sont dans le périmètre.

Là encore, leur identification ne pose pas de difficultés.

Les associations qui participent à l'exercice d'une mission de service public.

Leur identification est plus délicate. Elle doit se faire à partir d'un faisceau de critères qui sont : -

- Présence déterminante au conseil d'administration de représentants de la Ville de Paris, - Participation financière substantielle,
- Participation à l'exécution d'une mission de service public,
- Contrôle de l'exécution de ces missions par la collectivité territoriale.

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a procédé à un examen sommaire de la situation des associations au sein desquels la Ville de Paris désigne des représentants. Indéniablement, certaines associations peuvent être considérées comme participant à l'exercice d'une mission de service public. A ce titre, leurs personnels sont tenus aux mêmes obligations de neutralité que les agents publics.

II - LA MÉTHODOLOGIE EMPLOYÉE.

La démarche a été adaptée à la nature ou au statut des services publics concernés, avec le souci de conserver la plus grande homogénéité possible.

Les obligations qui s'imposent aux personnels des différentes catégories d'organismes évoquées ci-dessus sont identiques.

L'Observatoire Parisien de la laïcité propose donc la mise en place d'un dispositif général présentant, autant que possible, une grande homogénéité.

Des adaptations sont cependant nécessaires car ces organismes sont différents par leurs statuts, par la nature de leur lien avec la ville de Paris et par le mode de contrôle que la ville de Paris exerce sur eux.

Des procédures adaptées sont donc proposées, à partir d'un schéma général initial identique, pour trois grandes catégories : les organismes délégataires de services publics – les organismes contrôlés par la direction des finances et des achats : sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales et établissements publics ; et enfin, les associations qui participent à l'exécution d'une mission de service public.

Un travail a été mené en concertation avec la Direction des affaires juridiques (DAJ) et la Direction des finances et des achats (DFA).

Les services de la DAJ et de la DFA ont été régulièrement concertés lors de l'élaboration du dispositif.

Des réunions ont été organisées directement entre M. Olivier Rousselle, président de l'OPL et M. Damien Botteghi, alors directeur des affaires juridiques, pour traiter les points les plus complexes.

Des représentants de ces directions ont notamment assisté à la réunion de validation du dispositif prévu pour les DSP.

Une version adaptée du guide « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la ville de Paris » a été réalisée.

Cette version adaptée est une version unique, qui peut être mise à la disposition de l'ensemble des « satellites », quel que soit leur statut juridique.

L'OPL a été attentif aux évolutions du droit relatif aux principes de laïcité et de liberté de conscience au sein des organismes privés, notamment pour permettre la prise en compte des impacts éventuels sur les associations.

La loi du 8 août 2016, relative au travail et à la modernisation du dialogue social, à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi travail », aborde la question de la manifestation, par les salariés, au sein de l'entreprise, de leurs convictions personnelles.

Les dispositions correspondantes sont désormais codifiées à l'article L1321-2-1 du code du travail: « Le règlement intérieur peut contenir des dispositions inscrivant un principe de neutralité et restreignant la manifestation des convictions des salariés, si ces restrictions sont justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise, et si elles sont proportionnées au but recherché ».

Ce texte est applicable aux entreprises privées et par conséquent aux associations, y compris celles qui ne participent en rien à l'exécution d'une mission de service public.

Il ouvre la possibilité aux dirigeants d'élaborer un règlement intérieur limitant ou supprimant même la possibilité, pour leur salariés d'exprimer leurs convictions.

Certaines collectivités territoriales pourraient être tentées de conditionner l'attribution de subventions à des organismes, à la mise en place, au sein de ces organismes, de règlements contenant des dispositions de cette nature.

Cet article L1321-2-1 présente cependant des difficultés d'interprétation.

Lors de la réunion du 24 mars 2017, Madame Gwénaële Calvès, professeure de droit public, spécialiste du droit français et européen de la non-discrimination et membre de l'Observatoire Parisien de la Laïcité a présenté aux membres de l'Observatoire un exposé sur la portée de ce texte.

Une synthèse de l'exposé de Madame Calvès est jointe en annexe 12. Elle contient une actualisation (juillet 2017) prenant en compte les éclairages apportés par deux arrêts récents de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

III - PRÉSENTATION DES PROCÉDURES RECOMMANDÉES

III- 1

Le système général préconisé par l'OPL:

- Envoi du guide « laïcité et neutralité dans les services publics délégués, les sociétés publiques locales, les sociétés d'économie mixte, et les établissements publics de la Ville de Paris » (joint en annexe) à chacun des organismes concernés
- Courrier joint, demande que soit mis en place, pour tous les agents participant à l'exécution d'une mission de service public, un dispositif permettant d'assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité.
Il est demandé à chaque organisme de faire un compte rendu annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement du dispositif (nombre de guides distribués, quantité de formations effectuées, difficultés rencontrées ...).
- Auditions annuelles (en nombre limité) seront effectuées, chaque année pour chaque type d'organisme sur les conditions de mise en œuvre du dispositif. L'objectif est double : montrer que la Ville de Paris reste vigilante sur le respect des principes de neutralité et de laïcité, et prendre connaissance des difficultés que les organismes peuvent rencontrer.

L'OPL recommande de réaliser une réunion annuelle de synthèse, à l'image de ce qui se fait déjà à la Ville de Paris dans le cadre du COPIL laïcité. L'objectif est d'obtenir une vision globale sur l'ensemble de la sphère municipale parisienne, de maintenir la cohérence du dispositif d'ensemble et de permettre son évolution permanente.

Pour les DSP

Les guides « laïcité et neutralité » et les courriers d'accompagnement (courrier type joint en annexe) seront envoyés par les directions de tutelle. Il sera demandé aux délégataires de service public de rendre compte dans le rapport annuel type qu'ils ont l'obligation de transmettre à la ville de Paris des mesures qu'ils auront prises ainsi que des difficultés qu'ils auront pu rencontrer. Pour les nouvelles DSP, deux innovations sont proposées :

- Le guide « laïcité neutralité » sera joint au cahier de consultation. Chaque candidat devra s'engager, dès le stade de la candidature, à faire respecter, si son projet est retenu, les règles énoncées dans le guide.
- Deux articles relatifs au respect des principes de neutralité et de laïcité (document joint en annexe) seront intégrés dans les conventions de délégation de service public.

Pour les sociétés d'économie mixte (SEM), des services publics locaux (SPL) et des établissements publics (EP).

Ces organismes sont contrôlés par la Direction des Finances et des Achats (DFA).

L'OPL recommande que le guide « laïcité et neutralité » et le courrier d'accompagnement soient envoyés sous la signature de l'adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances ou par la Maire de Paris.

Les organismes rendront compte, dans leur rapport social annuel, des mesures prises pour garantir le respect des principes de neutralité et de laïcité, de la mise en œuvre de ces mesures et des éventuelles difficultés rencontrées.

Pour les associations qui participent à l'exercice d'une mission de service public.

L'OPL recommande qu'un courrier, signé par Madame la Maire de Paris ou par l'adjoint à la Maire de Paris chargé des finances, ainsi que le guide « laïcité – neutralité », soient envoyés aux associations concernées.

Il est rappelé à ces associations que les règles relatives au respect du principe de neutralité et de laïcité et applicables aux agents publics s'imposent également à leurs personnels dès lors que ceux-ci participent à la mise en œuvre d'une mission de service public.

Il leur est demandé d'établir un règlement intérieur et de préciser dans ce règlement intérieur les obligations de neutralité qui s'imposent à leur personnel.

Ces associations sont invitées à donner à leur personnel les formations nécessaires, à l'instar de ce qui se fait à la Ville de Paris.

Il est proposé qu'elles puissent avoir, à la ville de Paris, une personne ressource, capable de leur apporter des réponses en cas de difficultés. Les associations rendront compte à la ville de Paris des mesures qu'elles auront prises.

DANS LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITÉ, DE LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE LIBERTÉ DE CULTE, L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ RECOMMANDE :

Pour les services publics délégués :

- Envoi d'un courrier (annexe 6) à tous les délégataires de services publics de la Ville de Paris leur demandant de mettre en place les mesures nécessaires pour garantir le respect de ces principes au sein des services publics dont ils assurent la gestion. Une version adaptée du guide pratique « Laïcité et neutralité » leur est notamment adressé.
- Il leur sera, d'autre part demandé de rendre compte, dans leur rapport annuel, des mesures mises en place et de leur efficacité. L'OPL propose (annexe 8) des ajouts au rapport annuel type.
- Nouvelles conventions : il leur est demandé d'intégrer la version adaptée du guide pratique « Laïcité et neutralité » au cahier de consultation. Intégration de deux articles spécifiques (modèles ci-joint) relatifs au respect des principes de neutralité dans les nouvelles conventions, ainsi que dans les anciennes conventions, lors de leur renouvellement. (Annexe 7).

L'OPL recommande que les directions concernées réalisent des auditions annuelles de certains de leurs délégataires. Ces auditions permettront de mieux connaître, par secteurs d'activité, les mesures qui auront été prises, d'évaluer leur efficacité, d'appréhender les problèmes rencontrés et de faire évoluer le système mis en place.

Pour les sociétés d'économie mixte et les établissements publics de la Ville de Paris :

- Envoi d'un courrier aux dirigeants des sociétés d'économie mixte et des établissements publics (annexe 9). L'attention des dirigeants est appelée sur les obligations relatives au respect des principes de laïcité et de neutralité, auxquels ils sont soumis. Il leur est demandé de mettre en place les mesures nécessaires. Il leur est notamment adressé une version adaptée du guide pratique « Laïcité et neutralité » qu'ils sont invités à mettre à la disposition de leur personnel.
- Il leur est demandé de rendre compte, dans leur rapport social annuel, des mesures mises en place et de leur efficacité.

L'OPL recommande que la Direction des finances et des achats réalise, en concertation avec l'OPL et le secrétariat général de la Ville de Paris, une audition annuelle de certains de ces organismes. Ces auditions permettront de mieux connaître, par secteurs d'activité, les mesures qui auront été prises, d'évaluer leur efficacité, d'appréhender les problèmes rencontrés et de faire évoluer le système mis en place.

Information au moment de l'embauche

A diverses reprises, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a été amené à réfléchir sur le mode d'engagement relatif au respect des valeurs de laïcité et de neutralité qu'il était possible de faire prendre aux nouveaux agents, au moment de l'embauche. La solution retenue a été la remise aux agents nouvellement recrutés d'un document leur présentant les principales dispositions qu'ils devront respecter dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

I -LES RAISONS D'UN ENGAGEMENT OU AU MINIMUM, D'UNE INFORMATION SUR LE RESPECT DU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ, AU MOMENT DE L'EMBAUCHE.

I - 1

La demande d'une information préalable :

Lors de la mise en place du dispositif visant à bien assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité au sein des administrations parisiennes, et dans le cadre des nombreuses réunions d'accompagnement menées à cette occasion, les encadrants de proximité ont, de manière récurrente, demandé la mise en place d'une information sur ces principes au moment même de l'embauche. L'objectif est double. Il s'agit tout d'abord d'éviter que le personnel puisse dire : « on ne m'a absolument pas tenu informé, au moment de mon engagement, des obligations dont vous me parlez aujourd'hui et qui constituent une atteinte à mes libertés ». Il s'agit aussi de donner une information préalable aux rappels des obligations qui peuvent être ressenties comme des violences. Ces obligations sont beaucoup mieux acceptées dès lors que le personnel a bénéficié d'une information préalable et a connaissance des raisons et de la portée des principes à respecter.

I - 2

Détecter les risques de radicalisation :

La présentation des obligations à respecter en matière de neutralité et de laïcité, dans le cadre de l'exercice des fonctions, peut induire une réaction épidermique de rejet chez des personnes, très intégristes ou en cours de radicalisation. L'obligation d'un engagement à prendre sur le respect des principes de neutralité et de laïcité, ou, à minima, une présentation claire des règles à respecter en la matière peut faire partie d'un ensemble de dispositions visant à prévenir le risque de radicalisation.

II - LA DÉMARCHE RETENUE : REMETTRE, LORS DE L'EMBAUCHE, UN DOCUMENT D'INFORMATION.

Tous les personnels participant à l'exercice d'une mission de service public sont tenus au respect des principes de laïcité et de neutralité. Cependant la différence des statuts et des cadres juridiques rend difficile la définition d'un mode homogène d'engagement. Les futurs fonctionnaires par exemple, ne signeront pas de contrat et les principes de neutralité et de laïcité leur sont imposés tout comme l'ensemble de leur statut. Ce n'est pas le cas pour les personnels qui seront sous contrat.

L'OPL propose d'élaborer, à partir du guide pratique, un document présentant les règles et obligations relatives au respect des principes de neutralité et de laïcité. Ce document sera remis, au moment de l'embauche, à l'ensemble des personnels pouvant être amenés à participer à l'exercice d'une mission de service public. Il pourra être intégré dans un document plus général, présentant l'ensemble des obligations qui vont s'imposer à ces personnels. L'OPL a, par ailleurs, dans ses recommandations comme suite aux auditions relatives à la mise en œuvre du dispositif laïcité neutralité au sein des administrations parisiennes, préconisé d'étendre à l'ensemble des personnels les formations laïcité dont n'ont pu bénéficier jusqu'ici que les encadrants de proximité.

Usagers du service public en situation d' « usagers empêchés » : les personnes âgées.

À partir de l'automne 2018, l'Observatoire Parisien de la Laïcité a travaillé sur un thème nouveau, celui des « usagers empêchés ». Il s'agit de ces usagers des services publics parisiens qui, étant dans un milieu fermé, ne sont pas en mesure d'exercer, sans l'aide de la collectivité publique, leur liberté de conscience. C'est pour permettre le respect de cette liberté que la loi de 1905 avait notamment prévu les aumôniers au sein des prisons, ou à l'armée.

L'Observatoire a travaillé sur trois types de public : les personnes âgées, notamment les usagers des Établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) gérés par le centre d'action sociale de la Ville de Paris, les jeunes usagers des séjours organisés par la direction des affaires scolaires de la Ville de Paris (DASCO), et enfin, les jeunes placés dans le cadre de l'exercice des compétences départementales de la Ville de Paris, par la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

Le présent chapitre concerne les personnes âgées en situation d'« usagers empêchés ».

Pour réaliser son travail relatif aux personnes âgées en situation d' « usagers empêchés », l'OPL a d'abord entendu divers intervenants présentant la situation des personnes âgées à Paris, leur importance dans la population totale, les évolutions en cours et les politiques municipales menées en leur faveur.

L'OPL a ainsi entendu Madame de la Varde, directrice de cabinet de Madame Galla Bridier adjointe à la Maire de Paris en charge de toutes les questions relatives aux personnes âgées et à l'autonomie ; Madame Marine Ezvan, (qui suit, à la DASES, le schéma parisien seniors à Paris), et Madame Servanne Jourdy, Cheffe du bureau des seniors, à la DASES.

De nombreuses structures, publiques, associatives ou privées, accueillent des personnes âgées dépendantes. C'est la situation des personnes âgées au sein de ces établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), leur possibilité d'exercer, dans des conditions satisfaisantes leur liberté de conscience qui a constitué le point central du travail réalisé par l'OPL.

Ce travail s'est, pour l'instant, limité aux EHPAD relevant directement du champ d'action des collectivités parisiennes : Les EHPAD du centre d'action sociale de la Ville de Paris. L'OPL a auditionné M. Benjamin Caniard, alors chef du service EHPAD au centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP). Comme suite à cette audition, Mme Gwénaële Calvès, membre de l'OPL, a réalisé, lors d'une des réunions suivantes de l'OPL, une longue intervention sur les questions que suscitaient la situation au sein des EHPAD, telle que décrite lors des précédentes auditions.

Finalement, l'OPL souhaitant mieux connaître les conditions dans lesquelles les usagers des EHPAD du CASVP pouvaient exercer leur liberté de conscience élaborera un questionnaire

destiné, dans un premier temps à être envoyé à tous les responsables d'EHPAD du CASVP. Après examen des réponses au questionnaire, l'OPL a formulé des recommandations relatives aux possibilités données aux usagers des EHPAD d'exercer ce droit constitutionnel qu'est la liberté de conscience.

I - LES PERSONNES ÂGÉES À PARIS.

A Paris, on compte près de 470.000 personnes âgées de plus de 60 ans. Elles représentent en 2016 près de 22% de la population parisienne, et cette proportion ne cesse de croître. En 2016, on comptait un peu plus de 29.000 personnes en perte d'autonomie, bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), dont 60 % de bénéficiaires de l'APA à domicile et 40 % en établissement d'hébergement.

II - LES STRUCTURES D'ACCUEIL DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES (EHPAD).

- **Ces structures sont très diverses :**

Les **Établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes**.

On compte à Paris 75 EHPAD dont :

- 5 EHPAD gérés par le centre d'action sociale de la Ville de Paris,
- 30 EHPAD associatifs privés non lucratifs (18 gestionnaires),
- 30 EHPAD privés lucratifs (14 gestionnaires).

Les autres structures sont :

- Les petites unités de vie (PUV) : elles font partie de la catégorie des EHPAD mais sont des structures (associatives) de moins de 25 lits.
- Les centres d'accueil de jour (CAJ) : ce sont des structures accueillant les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou apparentées. Ils sont au nombre de 20 à Paris.
- Les résidences-autonomie : elles accueillent les personnes âgées dites « en situation d'autonomie », dans des appartements comprenant des services communs partagés. Le CASVP en gère 24. Les autres (22 au total) sont gérées par des acteurs associatifs.

- **La capacité d'accueil a beaucoup augmenté au cours des dernières années.**

On compte près de 7.300 places en EHPAD, 400 places en CAJ et 2.500 places en « résidences autonomie ».

- **La compétence de la Ville de Paris sur ces structures est variable :**

- Les EHPAD du CASVP ainsi que les « Résidences-autonomie » relèvent exclusivement de la compétence du CASVP (établissement public de la Ville de Paris).
- Les EHPAD associatifs ou privés, ainsi que les CAJ relèvent de la compétence conjointe de la Ville de Paris (compétences départementales) et de l'agence régionale de santé (ARS).

La Ville de Paris et l'ARS sont conjointement en charge de l'autorisation et du contrôle de ces structures. L'octroi d'un agrément initial conjoint a pour conséquence l'exercice d'une tutelle conjointe, Ville de Paris/Agence régionale de santé. En conséquence, la Ville de Paris est impliquée dans le fonctionnement de l'ensemble des EHPAD. Elle peut être amenée à mener

des enquêtes conjointes avec l'Agence régionale de santé. Elle ne peut se désintéresser de la question de la liberté religieuse au sein de ces établissements.

- **Le financement : un système de tarification ternaire :**

- Les soins sont financés à 100 % par l'assurance maladie.
- L'hébergement (hôtellerie et restauration) est à la charge de l'utilisateur ou de sa famille, et à titre subsidiaire, de l'aide sociale (si l'utilisateur occupe une place dans un établissement habilité à l'aide sociale).
- La dépendance (elle inclut toute activité permettant de compenser la perte d'autonomie du résident). Les charges correspondantes sont supportées par les usagers qui bénéficient par ailleurs d'un plan d'aide : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

- **Les gestionnaires associatifs à caractère confessionnel :**

On dénombre, parmi les 18 gestionnaires associatifs, 10 gestionnaires à caractère confessionnel. (Associations catholiques, très majoritaires ; juives ou protestantes).

Il s'agit souvent d'organismes anciens.

C'est une situation relativement courante dans le champ médicosocial.

Ces associations ont, dès lors qu'elles bénéficient d'un agrément et d'un financement public, l'obligation de ne faire aucune discrimination à l'entrée, pour raisons religieuses ou autres. Elles ont également obligation de permettre à l'ensemble de leurs usagers d'exercer leur liberté de culte, quel qu'il soit.

III - AUDITION DE M. BENJAMIN CANIARD, CHEF DU SERVICE EHPAD AU CENTRE D'ACTION SOCIALE DE LA VILLE DE PARIS (synthèse).

- **Les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du CASVP**

Le CASVP gère 15 EHPAD, dont 10 situés dans Paris même, 4 en banlieue et 1 en province, dans l'Aude.

Ils accueillent près de 2.500 personnes.

Ces EHPAD ont beaucoup évolué en 10 ans :

- On y entre beaucoup plus tard : la moyenne d'âge à l'entrée est de 87 ans.
- La durée moyenne de séjour est de 3 ans environ.

Les EHPAD sont confrontés à des problèmes spécifiques liés à la perte d'autonomie.

Les usagers des EHPAD disposent d'une autonomie très relative. Les 2/3 ont des problèmes d'ordre cognitif (Alzheimer ou apparenté). En conséquence, les interlocuteurs de l'administration sont surtout les proches et éventuels tuteurs.

Cette situation complique la question du consentement. Les textes et règlements ont évolué sur ces questions ces 10 dernières années : il y a une dizaine d'années on devait recueillir le consentement ; aujourd'hui, on doit rechercher le consentement. Le problème, c'est qu'un certain nombre de personnes ne sont pas en état de consentir, ne sont pas sous protection judiciaire et n'ont pas de proches.

- **Les EHPAD du CASVP et les questions de neutralité, de laïcité et de liberté religieuse.**

La liberté de croyance et de vie spirituelle est rappelée dans les chartes qui encadrent le secteur (charte des personnes âgées et charte des personnes âgées dépendantes).

Les usagers des EHPAD bénéficient d'un accompagnement personnalisé et adapté. Les demandes à caractère spirituel sont traitées et prises en compte comme toute autre demande. On cherche à maintenir autant que possible ce qui existait avant l'institutionnalisation. On cherche à reproduire du mieux que l'on peut la vie telle qu'elle était à domicile.

Divers services sont mis à la disposition des usagers, l'objectif étant à la fois de répondre à la demande des usagers et de ne favoriser aucun culte :

- Une loi en date du 2 janvier 2002 impose, pour chaque établissement, un règlement de fonctionnement.

L'article 23 du règlement de fonctionnement des EHPAD du CASVP est intitulé « liberté d'expression ». Il précise : « Les résidents bénéficient de toutes les libertés compatibles avec les exigences de la vie collective. Ils peuvent pratiquer librement le culte de leur choix, dans le respect de la liberté d'autrui sous réserve que son exercice ne trouble pas le fonctionnement normal de l'établissement.

Le directeur de l'établissement facilite, si elle est demandée, la visite des représentants des différentes confessions. Les échanges d'idées et d'opinion sont admis dans le respect mutuel de la liberté de chacun, étant entendu qu'en aucune manière ils ne doivent servir de support à une propagande de quelque nature qu'elle soit.

Par ailleurs, le directeur de l'établissement prend toute mesure pour prévenir le prosélytisme ». Les équipes sont vigilantes sur les deux aspects évoqués (liberté de culte et respect de la liberté d'autrui).

- Une liste de ministres du culte est tenue à la disposition des usagers. Les principaux cultes sont pris en compte.
- Dans les projets en cours, il est prévu systématiquement une salle de culte multiconfessionnelle.
- Ces questions de spiritualité sont évidemment très importantes en fin de vie.

Le législateur a introduit la possibilité de directives anticipées : celles-ci permettent d'émettre des souhaits relatifs à la période de vie où la personne n'est plus en mesure de la faire. Cela peut concerner des mesures diverses : non acharnement thérapeutique, extrême-onction, ... Au sein des EHPAD on s'efforce de suivre au mieux ces directives anticipées.

III- 1

Quelques réponses de Monsieur Benjamin Caniard

Existe-t-il des associations représentant les usagers des EHPAD ou leur famille ?

Il existe de très rares associations de ce type. Mais la loi de 2002 déjà évoquée impose la mise en place d'un organisme, le « Conseil d'avis social ». Celui-ci est une instance consultative (il ne donne que des avis) mais peut examiner l'ensemble des questions concernant le fonctionnement des EHPAD. Il se réunit au moins 4 fois par an. Sa composition est quadripartite : il comprend des représentants des usagers, des familles, du personnel et de l'organisme de gestion (CASVP).

Comment le CASVP s'assure-t-il que les salariés des EHPAD respectent les principes de neutralité et de laïcité ?

Les salariés du CASVP sont tenus de respecter ces principes au même titre que les autres personnels qui participent à l'exécution d'un service public. Le guide laïcité et neutralité a été largement diffusé au sein du CASVP et le CASVP veille au respect des exigences rappelées dans ce texte.

Comment et à quelle fréquence sont abordées les questions relatives au respect de la liberté de conscience au sein des EHPAD ?

Ces questions sont rarement examinées dans un cadre collectif. Dans ce cadre, ce sont surtout les attentes relatives à la qualité du service rendu qui sont traitées. Les questions afférentes à la vie spirituelle sont traitées dans le cadre des relations individuelles. Elles sont d'ailleurs traitées dès l'admission en EHPAD. L'EHPAD prend connaissance des attentes de l'usager. Celui-ci est informé de la capacité de l'établissement à répondre à ses attentes.

Comment est traité le risque lié au prosélytisme ?

Le public des EHPAD est un public vulnérable. Les agents des EHPAD en sont pleinement conscients. Ils sont dans l'obligation d'être attentifs de manière permanente aux risques divers auxquels ces usagers peuvent être confrontés. Les agents repèrent assez facilement les personnes extérieures ayant des visées prosélytes. Cependant, il faut distinguer deux types d'espaces : les espaces privés et les espaces collectifs. Les espaces privés (les chambres) sont considérés comme des domiciles. Les usagers peuvent y recevoir librement qui ils veulent (y compris par exemple des « témoins de Jéhovah »).

Comment est organisée la possibilité donnée aux usagers de répondre à leurs attentes spirituelles ?

Comme évoqué, le CASVP met à la disposition des usagers une liste de ministres des différents cultes. Il n'existe pas de procédure particulière pour désigner les membres de la liste. Les usagers ont recours à cette liste lorsqu'ils ne disposent pas de possibilités par leurs proches ou connaissances personnelles. Le CASVP n'a pas de procédure homogène pour répondre aux attentes des usagers. La plupart des demandes sont traitées de manière individualisée. Il n'y a pas davantage de procédure particulière au moment de la fin de vie.

Pourquoi tout cela n'est-il pas plus cadré (comme dans les hôpitaux par exemple) ?

Il y a une différence fondamentale entre un hôpital et un EHPAD : un EHPAD est un lieu de vie privé, au sein duquel l'usager reçoit qui il veut et quand il veut. Au sein des EHPAD, le personnel est conscient de la fragilité des usagers. Ils ont une mission permanente de protection qui couvre des aspects très divers de la vie des usagers.

Comment s'organise la relation tuteur ou curateur, usager et personnel des EHPAD, dans le cadre du traitement des attentes des usagers ?

Les cas les plus difficiles sont constitués par les personnes qui sont dépendantes, qui ne sont pas sous protection judiciaire et qui sont totalement isolées (qui n'ont pas de proches). Les équipes soignantes (médecin, infirmières, psychologues, ...) débattent tous les jours pour remplir au mieux leur mission principale qui est une mission générale de protection. Dès lors qu'il est possible d'avoir ou de désigner « une personne de confiance », un dialogue régulier s'instaure avec cette personne. Pour ce qui concerne les tuteurs ou curateurs, ceux-ci ne peuvent s'opposer aux souhaits de nature spirituelle de leurs « protégés ».

Quel est le pourcentage des usagers, au sein des EHPAD, ayant une demande de nature spirituelle ?

Entre 10% à 25% des usagers ont une demande de nature spirituelle.

IV - SYNTHÈSE DE L'INTERVENTION DE MME GWÉNAËLE CALVÈS EN DATE DU 29 MARS 2019

- **Les pratiques présentées au cours des auditions réalisées dans le cadre du travail de l'OPL sur les EHPAD du CASVP reposent sur deux textes :** le règlement des EHPAD du CASVP et la charte des droits et libertés de la personne accueillie qui est obligatoirement affichée dans tous les EHPAD.
- L'article 23 du règlement stipule : « Le directeur de l'établissement facilite, si elle est demandée, la visite des représentants des différentes confessions ».
- Il est noté dans l'article 11 de la charte : « la visite des représentants des différentes confessions doit être facilitée.
-

En conséquence, tout s'arrête à un droit de visite des représentants du culte.

Par ailleurs, le chef d'établissement peut interdire l'entrée à certains représentants de certains cultes, lorsqu'il souhaite prévenir le prosélytisme. Selon les informations transmises, il semble bien qu'il n'y ait pas de service d'aumônerie dans les EHPAD du CASVP.

- **Le cadre législatif et réglementaire.**

Le service d'aumônerie n'est pas facultatif. L'article 2 de la loi de 1905 ouvre une faculté de financement d'un service d'aumônerie. Le Conseil d'État a transformé cette faculté en obligation dans un arrêt Aubrun et Villechoux du Conseil d'État en date du 28 janvier 1955. « Les directeurs d'établissement sont tenus de prendre les mesures indispensables pour permettre aux malades et aux vieillards de vaquer dans l'enceinte même de ces établissements aux pratiques de leur culte ». L'obligation va au-delà de la simple facilitation des visites. Dans le secteur hospitalier et médico-social, des circulaires de 2006 et 2011 font obligation aux établissements hospitaliers et médicosociaux de recruter des aumôniers pour les différentes confessions concernées, lorsque des patients le demandent.

Cependant : les textes cités relatifs aux établissements publics locaux qui accueillent des personnes âgées s'appliquent à tous les EHPAD de France, sauf à ceux du CASVP. Les circulaires de 2006 et 2011 renvoient à la loi de 1986. La circulaire de 2011 organise les aumôneries pour les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi de 1986. Or le CASVP n'est pas mentionné dans cet article 2.

- Si le CASVP n'est pas concerné par les circulaires de 2006 et de 2011, il est cependant soumis au code de l'action sociale et des familles. Celui-ci, dans son article L312-1, stipule que lorsqu'un EHPAD accueille des bénévoles, il le fait dans le cadre d'une convention signée en bonne et due forme.

- **Les pratiques au sein du CASVP soulèvent des questions :**

Les informations recueillies à ce jour restent insuffisantes. Pour l'instant il semble qu'il n'y a pas de service d'aumônerie au sein des établissements du CASVP. Il n'y a qu'une facilitation des visites.

V - LE QUESTIONNAIRE À L'ATTENTION DES RESPONSABLES DES EHPAD DU CASVP.

Comme suite aux différentes auditions qui avaient été réalisées, et à l'intervention de Madame Gwénaële Calvès, l'OPL a considéré qu'il était effectivement nécessaire d'obtenir des informations plus précises sur la manière dont était organisée, au bénéfice des usagers des EHPAD, la possibilité d'exercer leur liberté de culte.

En conséquence, l'OPL a préparé un questionnaire à l'adresse des responsables des EHPAD.

Ce questionnaire, joint au présent rapport (annexe 13) porte sur :

- La présence d'aumôniers, leur statut, l'existence de conventions entre l'établissement et les cultes.
- Les locaux mis à disposition pour l'exercice du culte ; leur caractère multiconfessionnel ou non.
- La conformité des menus, le cas échéant, aux exigences des religions des usagers.
- La protection des usagers contre le risque de prosélytisme abusif.
- La part des usagers qui expriment des demandes conformes à leurs convictions religieuses.

Le questionnaire a été envoyé aux quinze EHPAD du CASVP. Dix d'entre eux ont répondu.

VI - L'EXAMEN DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE A PERMIS DE FAIRE LES CONSTATS SUIVANTS :

- **Pas de politique homogène**, décidée centralement, en matière de mise en œuvre de moyens permettant aux usagers des EHPAD du CASVP de pratiquer librement leur culte.
- **La présence d'aumôniers** : des aumôniers interviennent, une fois par semaine ou tous les 15 jours. Ils sont quasi-exclusivement catholiques.
- **Le statut de ces aumôniers** : dans 7 cas sur 10, il s'agit de bénévoles. Dans trois cas, ces « aumôniers » sont rémunérés en tant que vacataires.
- **Le cadre juridique de l'intervention des aumôniers.** : Ces aumôniers interviennent généralement en dehors de tout cadre juridique. Dans deux cas sur 10 seulement, il y a une convention, passée soit avec une Paroisse, soit avec une association catholique.
- **Existence d'un local dédié aux pratiques cultuelles** : Dans deux cas sur 10, il y a une chapelle dans l'enceinte de l'équipement. Dans un cas, la réponse est : « la structure de l'équipement ne le permet pas ». Pour les sept cas restant, c'est une salle d'animation ou d'autres locaux communs (salle à manger, réfectoire) qui sont utilisés sur certains créneaux horaires, comme lieu de culte.
- **Utilisation multiconfessionnelle** : Elle n'est pas majoritaire (50/50).
- **Conformité des menus aux exigences des religions** : Là encore, il n'y a pas de pratique homogène. Trois établissements ne proposent pas de repas de substitution. Quatre établissements proposent des repas de substitution qui sont des repas sans porc. Trois établissements disent proposer des menus conformes aux exigences des religions, sans préciser toutefois jusqu'où va leur effort de prise en compte.

- **Part des résidents qui expriment dans le plan d'accompagnement personnalisé des demandes liées à leurs convictions religieuses :** Il y a d'importants écarts à la moyenne. Pour six établissements, le chiffre varie de 6 à 20%. Trois établissements n'enregistrent aucune demande. Pour un établissement la demande concerne 50% des usagers. Il est difficile de savoir si les différences constatées proviennent des demandes réelles ou des modalités de mise en évidence de ces demandes.
- **Mesures de protection contre le risque de prosélytisme :** Là encore, on constate qu'il n'y a pas de pratique homogène de prévention du risque. Dans deux cas, on dit que « le problème n'est pas rencontré ». Dans trois cas, on compte sur « la vigilance du personnel d'accueil ». Dans un cas, le problème semble géré au niveau de la direction. Dans un autre cas, la vigilance se concentre sur le prêtre.

Une synthèse des réponses au questionnaire est jointe au rapport ([annexe 14](#)).

VII - LES RECOMMANDATIONS DE L'OPL.

Après analyse des résultats du questionnaire, l'OPL présente, à la Maire de Paris un ensemble recommandations (texte ci-dessous) destiné à mieux assurer, au sein des EHPAD du CASVP, le respect de la liberté de culte et la protection des résidents. Ces recommandations ont pour objet de définir une pratique homogène, définie à l'échelon central, et qui s'impose à l'ensemble des établissements.

DANS LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITÉ, DE LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE LIBERTÉ DE CULTE, L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ RECOMMANDE QUE :

- Le Centre d'Actions Sociales de la Ville de Paris CASVP, définisse et mette en place un ensemble homogène de mesures permettant aux usagers des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes EHPAD d'exercer leur liberté de culte quel qu'il soit.
- Le CASVP définisse et mette en place au sein des EHPAD une méthode homogène permettant de saisir au plus juste les éventuelles demandes des usagers relatives à la pratique de leur culte.
- Qu'en fonction des demandes exprimées, des aumôniers des différents cultes puissent intervenir régulièrement au sein des EHPAD et que des locaux puissent être consacrés, sur des créneaux horaires réguliers, à l'exercice des cultes.
- L'intervention des aumôniers soient réalisées sur la base de conventions avec les cultes ou avec des associations culturelles.
- Le CASVP définisse et mette en place dans l'ensemble de ses établissements une politique homogène de repas de substitution en fonction des demandes exprimées.
- Le CASVP définisse et mette en place au sein des EHPAD, une politique homogène de prévention des risques de prosélytisme auprès de ses usagers. Cette politique s'appuiera sur une formation spécifique des personnels d'accueil et des personnels permanents des établissements et sur une procédure de signalement auprès de la direction de l'établissement.

Usagers du service public en situation d' « usagers empêchés » : les jeunes.

Ainsi, entre le deuxième semestre 2018 et le premier trimestre 2019, l'OPL a examiné la manière dont, au sein des établissements d'accueil des personnes âgées dépendantes, était pris en compte le droit des résidents à exercer leur liberté de conscience et de culte. Le questionnaire établi par l'OPL a été envoyé aux responsables des EHPAD gérés par le CASVP. Les retours ont amenés l'OPL à faire un ensemble de recommandations à la Maire de Paris dont la mise en œuvre permettra d'assurer dans de meilleures conditions ce droit au sein des EHPAD du CASVP.

Cette démarche devra être progressivement étendue à l'ensemble des EHPAD parisiens, quel que soit leur gestionnaire. La Ville de Paris est en effet impliquée dans la gestion de ces EHPAD puisqu'elle qu'elle exerce, dans le cadre de ses compétences départementales, un rôle décisif au moment de l'autorisation d'ouverture, ainsi qu'un rôle de contrôle, en lien avec l'agence régionale de santé.

À partir du second trimestre 2019, l'OPL s'est intéressé à une autre catégorie de public pouvant être en situation d' « usager empêché » : les jeunes.

Ces situations se rencontrent principalement lors des différents séjours organisés par la direction des affaires scolaires de la Ville de Paris (DASCO) ou pour les jeunes placés, dans le cadre des compétences départementales de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

L'OPL a procédé à l'audition des principaux intervenants dans ces deux secteurs de l'action municipale et départementale parisienne. Ces auditions ont abouti, pour chacun des deux secteurs concernés, à un ensemble de recommandations que la Ville de Paris est invitée à mettre en œuvre, afin que soient respectés, de manière satisfaisante, les devoirs de neutralité et garantis les droits de liberté de conscience et de culte, des intervenants ou des usagers.

I - NEUTRALITÉ, LAÏCITÉ ET LIBERTÉ DE CONSCIENCE AU SEIN DES SÉJOURS ORGANISÉS PAR LA DASCO

I – 1

Audition du 24 mai 2019 de M. **Pierre Emmanuel Marty**, chef du bureau des séjours et de l'accompagnement des élèves et de M. **Joffrey Harel**, coordinateur-chef des secteurs, bureau des actions et des projets pédagogiques et éducatifs.

• Le cadre général :

On distingue deux catégories de séjours :

- Ceux qui sont sous la responsabilité pédagogique de l'Éducation Nationale (classes découvertes). Ils sont soumis à la charte de la laïcité à l'école et au code de l'éducation.
- Ceux qui sont sous gestion directe (mini-séjours et séjours actions-collégiens) ou déléguée (vacances arc-en-ciel) de la Ville de Paris. Ils sont soumis au code de l'action sociale et de la famille ; à la charte de la laïcité dans les services publics et au guide de la laïcité et neutralité au sein des services de la Ville de Paris.

Il convient de souligner qu'il n'y a pas d'organismes à caractère confessionnel au sein des structures délégataires et qu'il n'est jamais fait recours à des collaborateurs occasionnels du service public.

Il existe plusieurs types de séjours :

Les classes découvertes :

- 10.000 places annuelles sont proposées.
- Les séjours sont de 8 à 11 jours.
- Ils s'adressent à des élèves des classes de CM1 et CM2 (et quelques CE2).
- Il s'agit d'activités sur temps scolaire, mais la participation est facultative.
- Ces séjours, organisés par la Ville de Paris, sont sous la responsabilité pédagogique de l'éducation nationale.

Les mini-séjours :

- 4.500 places annuelles sont disponibles.
- Ce sont des séjours de 5 jours.
- Ils concernent des élèves de maternelle, jusqu'au CE2.
- Ces mini-séjours sont sous gestion directe de la Ville de Paris (DASCO).

Les séjours actions-collégiens

- 2.200 places annuelles sont proposées.
- Ces séjours sont de 5 à 12 jours (ou un week-end).
- Ils sont sous la gestion directe de la Ville de Paris (DASCO).
- Ils concernent 39 collèges situés au sein des zones d'éducation prioritaire. (Périphérie de Paris).

Les vacances arc-en-ciel

- 3.600 places annuelles sont disponibles.
- Les séjours sont de 5 à 12 jours.
- Ils s'adressent à des jeunes de 13 à 17 ans.
- Ils sont sous gestion déléguée (marchés publics).

- **La pratique du culte**

Pour les enfants :

Les enfants sont des usagers et leur participation aux séjours est facultative. Le principe de libre adhésion dégage les structures gestionnaires de l'obligation d'organiser l'exercice du culte.

Mais diverses circulaires imposent des obligations minimales :

- Le projet pédagogique doit préciser les conditions dans lesquels le culte peut être pratiqué.
- Le projet pédagogique doit être présenté clairement aux parents au moment de l'inscription.
- Les modalités d'exercice des pratiques cultuelles doivent être définies en amont.
- Les pratiques cultuelles doivent avoir lieu en dehors du temps scolaire ou du temps d'activité.
- Les pratiques doivent se faire à titre personnel et privé, à l'abri des regards, dans un lieu désigné à cet effet, qui ne peut être ni un dortoir ni une chambre collective.

Pour les animateurs :

- Les animateurs ont la possibilité de refuser le travail proposé et ne peuvent être considéré comme « public captif ». Cependant, ils sont dans une situation particulière, car ils restent, sur une longue période (5 à 12 jours) sur le lieu de travail, en dehors des heures de travail.
- Diverses mesures sont prises pour leur faciliter l'exercice du culte : Les animateurs peuvent utiliser les temps de pause pour leur pratique religieuse. Celle-ci ne saurait être collective. (Les nouveaux marchés imposent la règle de la chambre individuelle pour les animateurs).

Cette question de la pratique du culte ne pose, d'expérience, pas de problème. Les parents et enfants sont informés en amont des modalités d'organisation. Ils sont en mesure de choisir en connaissance de cause de participer ou non au séjour. (Cela pose cependant la question de l'auto-exclusion).

- **Les repas.**

La Ville de Paris s'impose les règles suivantes :

- Les menus, tout comme le programme d'activités ou les modalités d'exercice du culte sont portés, en amont, à la connaissance des parents et des enfants. (Selon le principe : agir dans la clarté).
- Depuis 2016, un repas de substitution est prévu dans les cahiers des charges des marchés. Ces repas sont proposés à tous (enfants ou animateurs). Le principe d'une activité de substitution sera introduit dans les clauses des futurs marchés.
- Les animateurs ne peuvent être chargés de surveiller les pratiques alimentaires des enfants ou des jeunes (sauf pour des raisons médicales, en cas de PAI).

Le repas de substitution n'entraîne aucun coût supplémentaire. (Il est plutôt moins cher que le repas de référence). Cependant, ces règles ne permettent pas de résoudre tous les problèmes liés à la question des repas proposés. Ce qui pose un véritable problème d'organisation, c'est la diversité des demandes.

La diversité des demandes suscite des interrogations nouvelles : les parents d'enfants vegan refusent, au nom de l'égalité de traitement, que l'on privilégie le cultuel au philosophique. L'égalité de traitement devient une revendication très forte.

- **Les réunions d'information**

Elles sont un instrument très précieux pour traiter les difficultés liées aux exigences religieuses. Il s'agit tout d'abord d'être clair sur les services proposés et sur l'organisation du séjour, afin de permettre aux parents de faire leur choix en connaissance de cause.

Réglementairement, cette information des parents doit avoir lieu avant l'inscription. Mais le nombre de demandes est souvent très élevé. Le choix des bénéficiaires se fait souvent par ordinateur, en fonction de la date d'inscription. La réunion d'information se tient alors avant le voyage.

Les réunions d'information permettent de prendre connaissance des demandes particulières, de fixer les modalités de prises en compte de ces demandes et d'en informer les parents.

II - LES RECOMMANDATIONS DE L'OPL.

Comme suite à ces auditions, l'OPL présente, à la Maire de Paris un ensemble recommandations dont la mise en œuvre devrait permettre d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, dans le cadre des séjours organisés par la DASCO, le respect des principes de laïcité, de neutralité, de liberté de conscience et de culte :

DANS LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITÉ, DE LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE LIBERTÉ DE CULTE, L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ RECOMMANDE QUE :

- La Ville de Paris établisse pour les différents types de séjours collectifs proposés aux jeunes un document de référence exposant les règles à respecter en matière de laïcité, de liberté de culte et de neutralité de l'accueil. Un projet cadre pourra être présenté pour observations à l'OPL.
- La Ville de Paris établisse une procédure type relative à l'information des enfants et des familles avant chaque séjour. Cette information devra être donnée au plus tard au moment de l'inscription.
- La Ville de Paris impose, dans le cadre des marchés relatifs aux séjours, des repas de substitution adaptés, en fonction des demandes exprimées.
- La Ville de Paris établisse un règlement type rappelant au personnel ses droits et obligations en matière de neutralité, de laïcité et de liberté de culte.
- La Ville de Paris réalise une étude sur toutes les formes d'auto-exclusion, pour raisons de pratique religieuse, des services qu'elle propose aux Parisiens et aux Parisiennes.

II - NEUTRALITÉ, LAÏCITÉ ET LIBERTÉ DE CONSCIENCE AU SEIN DES STRUCTURES D'ACCUEIL D'ENFANTS PLACÉS

I – 1

Audition Madame Eléonore Koehl
Cheffe du bureau de l'accueil familial parisien

- **Le cadre général**

La protection de l'enfance à Paris : 10.000 jeunes sont concernés, dont 5.000 relevant de mesures en milieu ouvert (restent au sein de leur famille) et 5.000 enfants (environ) placés.

Il y a quatre types de structures d'accueil principales :

Les placements en familles d'accueil :

- Accueil familial départemental.
- Accueil familial associatif.

Les placements en établissement

- Établissements départementaux.
- Établissements associatifs.

Les lieux de vie et les villages d'enfants constituent un intermédiaire entre le collectif et l'individuel. Ils sont des lieux d'accueil « protection de l'enfance » complémentaires mais ils sont en nombre plus restreint (uniquement associatifs).

Les placements : ils peuvent être administratifs (à la demande des parents) ou judiciaires (décidés par le juge).

- **Le respect de la liberté de culte au sein des structures d'accueil de jeunes placés**

Il y a environ 5.000 enfants à placer.

Aujourd'hui, le critère de la place disponible s'impose à tous les autres critères.

Lors d'un premier entretien avec les parents, on recense les différents besoins de l'enfant. Ces besoins sont consignés dans le PPE. Ils peuvent être très divers (santé, handicaps, ...).

La religion et les demandes des parents en matière d'exercice de la liberté de culte sont notés, souvent à la demande des parents. Dans le choix du placement de l'enfant, le critère concernant la préférence religieuse est pris en compte, dans la mesure des possibilités.

- **La possibilité donnée à l'enfant d'exercer sa liberté de culte :**

Au sein des structures familiales :

On constate que c'est plus facile lorsque l'enfant a le même culte que la famille d'accueil.

La famille d'accueil doit respecter la liberté de culte de l'enfant. Elle n'a cependant aucune obligation de mettre des moyens à la disposition de l'enfant pour lui permettre de se rendre dans les lieux de culte. Celui-ci s'y rend seul selon ses capacités. Des arrangements sont parfois pris avec d'autres familles d'accueil qui sont du même culte que l'enfant et qui peuvent accompagner l'enfant à son lieu de culte.

En ce qui concerne la nourriture : Il est demandé aux familles d'accueil de proposer systématiquement des repas de substitution. Le respect de cette règle se heurte à des contraintes qui sont rapidement perçues comme lassantes.

Au sein des établissements d'accueil :

Accueil au sein des établissements départementaux :

Lieu de culte : en règle générale, les établissements départementaux ne mettent pas de moyens spécifiques à la disposition des enfants pour leur permettre de se rendre sur leur lieu de culte. Ils y vont seuls, ou en groupe, à condition que le lieu de culte soit distant de moins de 20 km et qu'ils puissent s'y rendre en transports en commun.

Repas de substitution : il existe bien des repas de substitution. En période de ramadan, les établissements gardent les repas des jeunes en cuisine pour leur permettre de les consommer à l'horaire de levée du jeûne.

Accueil au sein des établissements associatifs.

Certains établissements sont gérés par des associations confessionnelles (juives ou catholiques : il n'y a pas d'établissements gérés par des associations musulmanes).

Ces établissements sont tenus d'accueillir les enfants sans aucune discrimination, notamment religieuse.

Ils doivent permettre aux enfants d'exercer leur liberté de culte. Ils n'ont cependant pas l'obligation d'y mettre des moyens spécifiques (accompagner les enfants sur leur lieu de culte ou proposer des repas non rituels).

- **Laïcité et neutralité au sein des structures d'accueil**

Les assistants familiaux départementaux :

Ils ont des contrats de droit public. Ce sont des agents publics qui sont soumis aux mêmes règles que l'ensemble des agents publics. Le principe de neutralité et de laïcité est rappelé dans leur contrat de travail (voir documents joints).

En région parisienne, beaucoup de ces personnels sont de confession musulmane, ce qui est moins le cas dans les services de province. Ils ont le droit d'exercer leur liberté de culte, mais doivent respecter les principes de laïcité et de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions.

Tout prosélytisme est strictement interdit. Ce prosélytisme est interdit même dans les cas où l'enfant placé pratique le même culte que la famille d'accueil. La famille d'accueil, dans ce cas, peut emmener l'enfant sur le lieu de culte, mais avec l'accord express des détenteurs de l'autorité parentale.

Les signes religieux ne doivent pas se trouver dans les espaces communs, mais dans les espaces privés (chambre à coucher, ...).

Le port du voile pose des problèmes spécifiques. La règle est la suivante : le port du voile est autorisé dans la rue, les jardins et espaces publics (tolérance de la Maire de Paris). Il est, en revanche, interdit au sein des établissements publics. Les coiffes couvrant les cheveux sont autorisées au sein des établissements publics dès lors qu'elles ne sont pas identifiables comme un signe de pratique confessionnelle. Les bonnets ou petits turbans couvrant les cheveux sont donc autorisés.

La mise en œuvre de ces règles est délicate. Pour les personnels en poste depuis longtemps, il n'y a pas d'interdiction absolue sous peine de licenciement : on recherche le dialogue et le consensus. Pour les personnels nouvellement recrutés, par contre, on est très ferme. Les services de la DASES travaillent, en concertation étroite avec Madame Lucile Bertin (secrétariat général de la Ville de Paris) a réalisé, à la demande de l'OPL, une adaptation du guide laïcité à l'adresse des assistants familiaux (et des assistants maternels).

Conversions : on constate, à la marge, des conversions chez les jeunes accueillis. Cela ne signifie pas forcément qu'il y a eu prosélytisme de la part de la famille d'accueil. Le fait de vivre dans une famille d'accueil, de développer des liens d'attachement avec cette famille, contribue à ce que l'enfant accueilli souhaite ressembler aux membres de cette famille au point d'adopter leur religion. Participer aux fêtes religieuses, manger la même nourriture que la famille d'accueil et finalement d'adopter la même religion, est ainsi un facteur d'intégration. Cette intégration concourt au bien-être de l'enfant.

II - LES RECOMMANDATIONS DE L'OPL.

À la suite de cette audition, l'OPL a préparé, à l'adresse de la Maire de Paris un ensemble de recommandations dont la mise en œuvre devrait permettre d'assurer, pour les jeunes placés, le respect des principes de laïcité, de neutralité, de liberté de conscience et de culte :

DANS LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LAÏCITÉ, DE LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE LIBERTÉ DE CULTE, L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ RECOMMANDE QUE :

- La Ville de Paris rappelle à ses agents que le critère de la religion de l'enfant ne doit pas intervenir dans le choix des structures ou des familles d'accueil lors du placement de l'enfant.
- La Ville de Paris impose aux structures d'accueil publiques ou privées de proposer un repas adapté, en fonction des demandes exprimées.
- La Ville de Paris veille à ce que l'enfant placé dispose, le cas échéant, des moyens matériels nécessaires pour se rendre dans le lieu de culte de son choix.
- La Ville de Paris réalise, à l'attention des assistants maternels ou familiaux, une adaptation du guide laïcité et neutralité au sein des services publics, pour permettre la prise en compte de la spécificité de l'accueil à domicile. Ce guide adapté pourra être présenté à l'Observatoire Parisien de la Laïcité pour observations.
- La Ville de Paris rappelle aux associations gestionnaires d'établissements accueillant des enfants placés leurs obligations relatives aux principes de neutralité et de laïcité et leur fasse parvenir le guide laïcité et neutralité adapté (celui proposé aux DSP, SEM et EP).

La décision d'organiser des « Assises de la Laïcité » a été prise à la suite de deux vœux, dont un vœu du groupe UDI (sur proposition notamment de Madame Fadila Mehal, membre de l'Observatoire Parisien de la laïcité) et un vœu de l'exécutif, votés par le Conseil de Paris lors de la séance de décembre 2015.

Comme suite à ces deux vœux, diverses manifestations ont été organisées à partir de l'année 2016, dans le cadre des journées nationales de la laïcité, les 9 décembre, en l'honneur de l'anniversaire de la loi du 9 décembre 1905.

Ces évènements ont été organisés par la Ville de Paris, en collaboration étroite avec l'équipe du Patronage Laïque Jules Vallès, comme le souhait en avait été exprimé dans le vœu de l'exécutif relatif à la diffusion du guide sur la laïcité et la neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris et avec le soutien et la participation de l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

Les « assises citoyennes de la Laïcité » première de ces manifestations, a eu lieu l'après-midi du 9 décembre 2016, au sein de l'équipement municipal « Le Patronage Laïque Jules Vallès ». Monsieur Olivier Rousselle, Président de l'Observatoire Parisien de la Laïcité a présenté le travail réalisé par l'Observatoire. A la suite de cet exposé, les participants, répartis dans quatre ateliers ont travaillé sur les thèmes : « laïcité, communautés et communautarisme ; culture et laïcité ; l'influence de la religion sur le statut des femmes ; laïcité : de la tolérance à l'altérité ».

Pour 2017, il a été décidé de faire deux manifestations autour de la journée du 9 décembre. La première a été organisée le vendredi 8 décembre 2017 dans la grande salle de la Mairie du 4^{ème} arrondissement, sous la forme d'une conférence débat ayant pour thème : « LA LAICITE ICI ET AILLEURS : France ; Amérique du Nord ; Pays arabes ; Turquie ; Japon ». Madame Gwénaële Calvès, membre de l'Observatoire Parisien de la Laïcité faisait partie des conférenciers.

La seconde manifestation s'est déroulée le lendemain 9 décembre 2017 et a eu pour cadre le Patronage Laïque Jules Vallès. Divers ateliers ont notamment été organisés en collaboration avec l'association Égale, sur les thèmes « laïcité et liberté ? » et « missions de l'école laïque », avant l'inauguration de l'exposition « POURQUOI LA LAICITE ».

Les deux manifestations ont permis d'accueillir chacune près d'une centaine de participants.

A l'occasion de la journée nationale de la laïcité du dimanche 9 décembre 2018, la Ville de Paris a organisé, à nouveau dans la salle des fêtes de la Mairie du 4^{ème} arrondissement, le vendredi 7 décembre, deux tables rondes sur les grands enjeux contemporains de la laïcité, la première sur le thème « Sciences et religions », la seconde sur le thème « Démocratie et laïcité ». Les tables rondes ont été organisées autour de la projection de deux vidéos reprenant des extraits de conférences ayant eu lieu au Patronage Laïque Jules Vallès. Elles ont respectivement été animées par Marie Odile Monchicourt journaliste scientifique de Radio France et par Jean Marie Hordé philosophe Directeur du théâtre de la Bastille.

Le « Patronage laïque Jules Vallès » et l'Observatoire Parisien de la Laïcité.

Situé 72, avenue Félix Faure, Paris 15^{ème}, le Patronage Laïque Jules Vallès (PLJV) est un équipement de loisirs culturels et scientifiques pour la promotion des valeurs laïques et républicaines. Il est le seul équipement de ce type à Paris. Il a pour vocation d'être la vitrine « Laïcité » de la Ville de Paris.

Ouvert et convivial, l'équipement est doté par ailleurs d'une capacité d'accueil intéressante. Le rez-de-chaussée comprend notamment un important espace réservé à l'accueil du public, ainsi qu'une salle polyvalente (100 places assises), avec régie, scène et loges, pouvant être utilisée comme salle de spectacle, salle de répétition ou salle de conférence.

Le Patronage Laïque Jules Vallès est géré dans le cadre d'une convention de délégation de service public, par l'association ACTISCE (Actions pour les Collectivités Territoriales et Initiatives sociales). Un comité scientifique, assiste par ses conseils et avis l'association dans sa mission de gestion de l'équipement. Il porte une attention toute particulière à l'ancrage de l'équipement au sein de son quartier d'implantation, de son environnement et de son histoire ; au rayonnement parisien de l'équipement et à la haute qualité des activités proposées.

Deux membres de l'Observatoire Parisien de la Laïcité participent régulièrement aux travaux du Comité scientifique du Patronage Laïque Jules Vallès.

I LES MISSIONS DU PATRONAGE LAÏQUE JULES VALLÈS : UN ÉQUIPEMENT DÉDIÉ À LA PROMOTION DES VALEURS LAÏQUES ET RÉPUBLICAINES.

Les missions du « Patronage Laïque Jules Vallès » ont été définies par la Ville de Paris, par délibération du conseil de Paris. Dans le cadre de la convention qui le lie à la Ville de Paris, le délégataire définit et met en place, après accord de la Ville de Paris, un programme ambitieux et diversifié de manifestations, d'activités, d'animations et de formations respectant les principes d'un projet pédagogique centré sur la sensibilisation aux questions relatives à :

- L'État de droit et à la laïcité
- Libertés et égalités républicaines,
- L'égalité entre les femmes et les hommes,
- Une meilleure connaissance et acceptation des différences culturelles,

Le programme d'activités, d'animations et de formations est structuré autour de trois axes :

- Un lieu ressource et un programme d'information, de formation, d'échanges et de convivialité permettant d'assurer la promotion des idées et des valeurs liées à la notion de laïcité.
- Un programme d'activités régulières de loisirs, à caractère scientifique, linguistique et culturel.
- Un programme d'activités culturelles et de loisirs à destination spécifique des jeunes.

II - LE COMITÉ SCIENTIFIQUE DE L'ÉQUIPEMENT « LE PATRONAGE LAÏQUE JULES VALLÈS »

L'article 24 de la convention de délégation de service public passée entre la Ville de Paris et l'association ACTISCE (Actions pour les Collectivités Territoriales et Initiatives sociales) prévoit la constitution d'un comité scientifique auprès du délégataire (l'association ACTISCE), pour la durée de la délégation.

II- 1

Les membres du Comité Scientifique

Le Comité scientifique est composé de membres de droit et de membres qualifiés. Les membres de droit sont deux représentants de la Maire de Paris ; deux représentants du Maire du 15^{ème} arrondissement ; deux représentants de la direction de tutelle (DDCT) ; deux membres de l'Observatoire Parisien de la Laïcité et deux membres de l'association ACTISCE.

Les membres qualifiés sont désignés sur proposition du délégataire et après approbation de la direction de tutelle. Le comité comprend entre 8 et 15 membres qualifiés choisis pour leur expertise dans les domaines suivants : laïcité et valeurs républicaines, égalité femme-homme, sciences et activités scientifiques, philosophie.

Ils peuvent également être choisis au titre de leur grande connaissance du lieu d'implantation de l'équipement, de son environnement et de son histoire.

II – 2

Les missions du comité scientifique

Le comité scientifique a pour mission de mettre son expertise et ses compétences au service du délégataire et de la Ville de Paris pour assurer le plein développement du projet « Patronage Laïque Jules Vallès ». Il favorise et porte une attention toute particulière :

- à l'ancrage de l'équipement au sein de son quartier d'implantation, de son environnement et de son histoire ;
- au rayonnement parisien de l'équipement ;
- à la haute qualité des activités proposées et principalement de celles qui constituent la spécificité de l'équipement (lieu ressource, conférences-débats, manifestations thématiques ponctuelles, ...).

Il donne par ailleurs son avis et ses observations concernant l'exécution conforme du projet d'activités au regard des projets annuels approuvés par la Ville de Paris.

I – BILAN

L'Observatoire Parisien de la Laïcité a connu jusqu'ici deux périodes de fonctionnement : la première, de 2012 à 2013, porte sur les deux dernières années de la seconde mandature de M. Bertrand Delanoë ; la deuxième, de 2015 à 2019, correspond pour l'essentiel, à la mandature de Mme Anne Hidalgo, actuelle Maire de Paris.

Sur l'ensemble de ces deux périodes, l'OPL a réalisé un important travail d'investigation, de conception d'outils et de textes de référence couvrant de manière très complète les divers champs de l'action municipale et départementale concernés par les questions de neutralité et de laïcité.

Ont ainsi été explorés et traités :

- La question des subventions aux associations intervenant dans les domaines culturels, sportifs ou sociaux, et ceux des actions en direction des jeunes ou de l'aide à la petite enfance.
- Celle du respect, par les agents de la Ville de Paris, et également, par tous ceux qui participent, quel qu'en soit le cadre, à l'exécution d'une mission de service public municipal ou départemental, des principes de neutralité et de laïcité.
- Les règles qui s'appliquent aux usagers du service public, au sein des services publics, institutions ou équipements municipaux et départementaux.
- Les mesures prises ou à prendre en faveur des usagers des services publics municipaux en situation de « publics empêchés ».

Ce travail a pu être réalisé grâce notamment à la très forte implication des membres de l'OPL.

L'ampleur du travail réalisé et l'accueil fait par les bénéficiaires aux outils développés montrent à quel point l'existence, auprès de la Ville de Paris, d'un Observatoire Parisien de la Laïcité est nécessaire. Le système mis en place à partir de 2012 peut cependant être encore amélioré.

L'intérêt du travail de l'OPL réside avant tout dans son caractère opérationnel. C'est pourquoi, il est essentiel d'assurer une grande fluidité dans les indispensables échanges d'information entre les acteurs concernés par le travail de l'OPL :

- Les recommandations reprises ou présentées dans le présent rapport pourront faire l'objet d'un retour régulier de l'exécutif municipal quant à leur prise en compte et les modalités de leur mise en œuvre.
- L'OPL pourra faciliter cette mise en œuvre, d'une part en réalisant des audits, et, d'autre part, en apportant des réponses aux questions qui, nécessairement, se présenteront au moment de l'application des mesures recommandées.

La Ville de Paris mène diverses actions ayant pour thème la laïcité, les valeurs républicaines ou la prévention de la radicalisation. L'OPL, par exemple, a pu participer au travail réalisé au sein du Patronage Laïque Jules Vallès grâce à la participation de deux de ses membres au comité scientifique de cet établissement. L'OPL pourrait être utilement associé à d'autres actions, comme par exemple l'appel à projets « citoyenneté, laïcité et valeurs de la République ». Il pourrait également travailler à une meilleure cohérence et lisibilité des actions menées par la Ville de Paris sur le thème de la laïcité et des valeurs républicaines.

La promotion de l'OPL, qui a vocation à devenir un partenaire connu et reconnu par l'ensemble des services municipaux, peut constituer une nouvelle étape, de même que l'allocation de moyens, notamment pour mener des études sur les sujets qu'il aura identifiés.

LES ANNEXES



Paris, le

NOTE à l'attention de : Mesdames et Messieurs les directeurs généraux et directeurs

Objet : Respect du principe de laïcité

Résumé de la note : Le respect du principe de laïcité s'impose à l'ensemble des agents de la Ville et du Département, qui doivent s'abstenir de toute expression religieuse dans l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation de neutralité s'étend également aux personnels des services publics délégués à des tiers. Un vade-mecum à l'usage des chefs de service donnera d'ici l'été des repères pratiques pour appliquer ces principes généraux.

Le principe de laïcité constitue l'une des caractéristiques essentielles de la République. Ainsi l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 proclame que : « *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* ».

« *Il en résulte la neutralité de l'Etat* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2012 – 297 QPC du 21 février 2013).

Par ailleurs, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel, (*décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004*), « *le principe de laïcité interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers* ».

Les fonctionnaires et agents publics, ainsi que les personnels des délégataires de service public, doivent respecter le principe de neutralité.

La liberté de pensée, de conscience et de religion est garantie, pour tous les citoyens, par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et par la constitution du 4 octobre 1958. Par ailleurs, l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise qu' « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur état de santé, de leur apparence, de leur appartenance ou de leur non appartenance vraie ou supposée, à une ethnie ou à une race* ».

La liberté de conscience des agents doit toutefois être conciliée avec l'exigence de neutralité propre au service public. **Les fonctionnaires ne doivent pas manifester, dans l'exercice de leurs**

fonctions, leurs convictions religieuses, notamment à l'égard des usagers du service public (CE avis, 3 mai 2000, n°217017, Mlle Marteaux).

L'obligation de neutralité s'applique à l'ensemble des agents participant au service public : fonctionnaires titulaires ou stagiaires, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé, de la Ville de Paris, de ses établissements publics ou des associations et autres structures délégataires de services publics municipaux ou départementaux.

Dans ces conditions aucun de ces agents n'est autorisé à :

- **Porter des signes qui manifestent une appartenance religieuse.** Le Conseil d'Etat a précisé, dans son avis contentieux Mlle Marteaux, que : « *le fait pour un agent (...) de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations* ». Il a également été jugé que « *le principe de laïcité (...) fait obstacle à ce que les agents publics disposent, dans l'exercice de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances religieuses, notamment par une « extériorisation vestimentaire* » ». (TA Paris 17 octobre 2002, n° 0101740/5). Les agents ne doivent donc pas porter de symboles religieux ostentatoires.
- **Refuser, pour des raisons religieuses, d'effectuer normalement son service, par exemple en exigeant une adaptation des horaires ou un environnement de travail non mixte** (TA Fort-de-France, 19 juin 1976, Coralie). Néanmoins, au regard de la nécessaire conciliation entre l'intérêt du service et la liberté de conscience des agents, les refus d'accorder des autorisations spéciales d'absence pour les fêtes religieuses doivent être justifiés par les nécessités du fonctionnement normal du service (CE, 12 février 1997, Mlle Henny, n° 125893) ;
- **utiliser leurs outils de travail (messagerie professionnelle, photocopieuse, téléphone, ...) ou leur fonction, à des fins religieuses.** Il est ainsi interdit à un agent de manifester son appartenance à une religion en faisant apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site Internet d'une association culturelle ou en utilisant des moyens de communication fournis par le service pour faire la promotion de cette association (CE Sect., 15 octobre 2003, O., n°244428).
- De la même manière, **toute manifestation religieuse (prière, chants, ...) durant le service, ou, en dehors du service, sur les lieux de travail, est interdite** (TA Versailles, 7 mars 2007, n° 0504207) la religion étant une affaire relevant de la sphère privée. L'exigence de neutralité religieuse conduit également à prohiber le prosélytisme de la part d'un agent durant son service, comme par exemple la distribution aux usagers d'imprimés à caractère religieux (CE, 19 février 2009, M. B., n° 311633).

Lorsque des comportements de ce type sont signalés, le dialogue et la pédagogie devront dans un premier temps être systématiquement privilégiés. Une sensibilisation des encadrants sur cette problématique est également nécessaire. Le maintien de ces comportements après échanges avec les agents ne pourra être toléré et est susceptible d'entraîner des sanctions disciplinaires, même si « *la rigueur du principe n'interdit pas une modulation des éventuelles sanctions en fonction des manquements constatés* » (CAA Versailles, 23 février 2006, Mme E., n° 04VE03227).

La sanction sera appréciée « *compte tenu de la nature et du degré du caractère ostentatoire [d'un signe d'appartenance à une religion ou des comportements] comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement a été constaté* » (TA de Paris, 22 février 2007). Doivent ainsi également être pris en compte « *la nature des fonctions confiées à l'agent, ainsi que l'exercice par lui soit de prérogatives de puissance publique, soit de fonctions de représentation* » (CAA Lyon, 27 novembre 2003, n° 03LY01392). Compte-tenu de ces éléments, le port d'un tel signe peut constituer une

faute grave au sens de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 pouvant entraîner la suspension de l'agent à titre conservatoire.

La circonstance que le service public soit confié à des personnes privées, comme par exemple des délégataires de service public, ne change pas la nature des obligations inhérentes à l'exécution de ces missions. Dans ce cas, leurs personnels sont soumis aux mêmes règles que celles applicables aux agents publics, qu'ils soient ou non en contact avec du public (CE Sect., 15 octobre 2003, O., n°244428 ; Cass. soc. 19 mars 2013, CPAM n° 12.11.690). Il appartient donc à l'employeur des personnels participant à l'exécution d'une mission de service public de veiller au respect de ce principe.

Un vade-mecum destiné à l'ensemble des chefs de service viendra ainsi préciser d'ici l'été comment répondre à un comportement ou une revendication à caractère religieux d'un agent. Face à des situations portant sur l'expression des convictions religieuses, l'encadrant est invité à en informer son service des ressources humaines qui l'accompagnera pour gérer cette situation. Le vade-mecum explicitera également comment exercer le pouvoir disciplinaire en cas de persistance du comportement. Ce document élaboré grâce à la contribution de plusieurs directeurs, sous mon pilotage, sera présenté pour avis avant sa diffusion à l'Observatoire parisien de la laïcité, récemment ré-installé.

Je vous demande de veiller dans un esprit à la fois de dialogue et de fermeté, au respect de ces règles dans vos services et de me faire remonter toute situation qui, selon vous, après les démarches que vous aurez entreprises, ne peuvent être acceptées au regard des valeurs qui fondent notre service public républicain.

Guide

« Laïcité et neutralité des services publics de la
Ville de Paris »

Ville de Paris

Laïcité et neutralité au sein des
services publics de la Ville de
Paris

Guide pratique
A l'usage des encadrant-e-s

La laïcité est l'un des piliers de notre République : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* », déclare ainsi la Constitution du 4 octobre 1958. Le principe de neutralité de l'État doit garantir l'égalité de tous les citoyens, sans distinction ni discrimination, tout en rendant effective la liberté de conscience, déjà proclamée par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

C'est cette laïcité d'intégration et non d'exclusion, d'ouverture et non de fermeture que nous avons à cœur de défendre dans et pour notre Ville. Elle doit nous permettre de vivre ensemble en harmonie, quelles que soient nos croyances, sans effacer nos différences mais en les conjuguant dans le projet républicain.

En tant qu'ils incarnent l'État, les fonctionnaires et agents publics, ainsi que les personnels des délégataires de service public, ont la stricte obligation de respecter le principe de neutralité. En aucun cas ils ne sont autorisés à manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs convictions religieuses, à l'égard des usagers des services publics comme au sein de leur équipe.

C'est pourquoi j'ai souhaité que la publication de ce guide destiné aux 5600 encadrants s'accompagne de nouveaux outils (stages de formation et sessions de sensibilisation) spécifiquement axés sur la question de la laïcité et les solutions à mettre en œuvre pour faire face aux situations concrètes.

Je tiens à remercier tout particulièrement les Directions et les Organisations Syndicales de la Ville de Paris ainsi que l'Observatoire Parisien de la Laïcité qui ont contribué activement à l'élaboration de ce guide.

En cas de manquement, il est primordial que le dialogue et la pédagogie soient systématiquement privilégiés. Dans un second temps, nous assumons la mise en œuvre du pouvoir décisionnaire et de sanctions adaptées, proportionnées, prenant en compte la gravité du manquement, son contexte, ses conséquences et les cas de récidive.

C'est à cette condition que nous pourrons tous ensemble exercer au mieux nos fonctions au service des Parisiens, dans les meilleures conditions de travail et de cohésion collective possibles.

C'est à cette condition que notre précieux service public tiendra sa promesse d'égalité et restera fidèle à ses valeurs.

Anne Hidalgo
Maire de Paris

La Laïcité, un principe républicain

En France, la liberté de conscience est garantie par la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État qui dispose que « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées (...) dans l'intérêt de l'ordre public* ».

La République française est laïque. Ce principe constitue l'une de ses caractéristiques essentielles et est inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

La liberté de conscience des agents, rappelée par l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, doit être conciliée avec l'exigence de neutralité religieuse propre au service public.

Ce ne sont pas les opinions religieuses des agents, mais leur manifestation dans le cadre professionnel qui sont incompatibles avec la neutralité du service public, seule garante du principe de laïcité.

Dans ce cadre, des exigences particulières sont attachées à l'action des fonctionnaires et des agents publics, ainsi qu'aux personnels des associations ou des entreprises privées qui exercent des missions de service public ou sont délégataires de service public : fonctionnaires, agents contractuels de droit public, apprentis, contrats aidés, vacataires, stagiaires et salariés de droit privé, de la Ville de Paris de ses établissements publics ou des associations et autres structures délégataires de services publics relevant de la Ville ou du département de Paris.

L'administration et les services publics doivent appliquer le strict principe de neutralité. La neutralité des agents publics est l'une des conditions permettant d'éviter toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique.

Par conséquent, les agents publics, quel que soit leur statut, doivent s'abstenir de manifester publiquement leurs convictions, notamment religieuses, à l'égard de tous les usagers du service public (CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, *Mlle Marteaux*), tout comme vis-à-vis de l'ensemble de leurs collègues.

LAÏCITÉ – NEUTRALITÉ AU QUOTIDIEN ...

... Quelques conseils aux encadrants

L'objectif de ce guide est de répondre à des questions très concrètes d'encadrants portant sur le principe de laïcité et le respect de la neutralité du service public.

Au préalable, il est cependant nécessaire de rappeler quelques règles à adopter de la part de l'encadrement face à de telles situations, parfois complexes et qui peuvent facilement dégénérer en conflits de personnes au sein des équipes.

L'obligation de neutralité s'applique tout aussi bien au sein des services publics relevant de la Ville de Paris ou du département de Paris, dans les relations entre collègues, que vis-à-vis des administrés. Elle constitue un élément fondamental pour la cohésion des équipes de travail.

Les manquements à cette obligation s'accompagnent souvent d'un refus d'obéissance de la part d'agents qui ne se conforment pas aux instructions de leur hiérarchie et à l'organisation du travail mise en place dans le service. Dès les premières dérives constatées, les encadrants de proximité doivent impérativement en **informer leur hiérarchie** qui devra les conseiller ou les orienter.

Il est ensuite indispensable d'**instaurer un dialogue avec les agents**, qu'ils soient fautifs ou victimes. La très large majorité des situations se règle par le dialogue avec un simple rappel aux règles de fonctionnement du service et au respect de la loi.

Si le dialogue et la persuasion ne suffisent pas, **des sanctions disciplinaires pourront alors être envisagées** : les manquements à l'obligation de neutralité constituent en effet une faute professionnelle.

En matière disciplinaire, la réponse doit être graduée, proportionnée à la faute commise et suivre les règles procédurales qui s'imposent.

Par ailleurs, certaines fautes telles que le refus de travailler avec certains collègues ou de servir certains administrés en raison de leur appartenance réelle ou supposée à une religion sont susceptibles de poursuites disciplinaires ou pénales.

... Les entretiens d'embauche

Si le principe de neutralité religieuse s'applique à tous les agents, il ne peut être opposé aux personnes qui sont seulement candidates au recrutement et n'ont donc, par définition, pas encore rejoint les effectifs du service public parisien.

Lors d'un entretien d'embauche, les candidats ne peuvent être interrogés sur leurs convictions religieuses. Les informations demandées doivent seulement permettre d'évaluer leurs aptitudes professionnelles et d'apprécier leurs capacités à occuper l'emploi proposé.

Néanmoins, il est conseillé aux recruteurs d'informer les candidats sur le respect du principe de laïcité. Les candidats doivent pouvoir être jugés sur leurs capacités à respecter les obligations qui s'imposent aux agents publics y compris en matière de laïcité.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Lors des entretiens d'embauche, il nous arrive de recevoir des personnes très vindicatives sur la question de la religion et portant un signe ostentatoire. Comment faire ? »

On ne peut motiver un refus de recrutement en raison du port d'une tenue ou d'un signe religieux ostentatoire. En effet, si un candidat n'est pas recruté, cela ne peut être qu'en raison de compétences insuffisantes, d'un manque de motivation ou de la présence de candidats ayant un profil ou des compétences plus adaptés. Toutefois, si lors de l'entretien, le candidat déclare vouloir conserver sa tenue ou son signe religieux ostentatoire après avoir été embauché, le recruteur est fondé à lui rappeler l'incompatibilité de cette exigence avec les règles en vigueur au sein de la fonction publique. Il est important que les candidats reçus en entretien soient très clairement informés du principe de neutralité qui s'impose à tous les agents des services publics de la Ville de Paris, et ce, quel que soit leur statut (contractuels, vacataires, contrats aidés)

Il doit être clairement précisé que si le candidat est embauché toutes les règles relatives au principe de neutralité et de laïcité au sein des services publics de la Ville de Paris lui seront applicables, et qu'il ne pourra donc pas continuer à porter sa tenue ou son signe religieux ostentatoire. Il devra être rappelé que le non-respect des obligations en la matière est susceptible de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

« Concernant les recrutements sans concours et parfois sans condition de diplôme, est-il possible d'évoquer la laïcité/neutralité du service public lors de l'entretien d'embauche ?

Tout ce qui vient d'être dit s'applique à tous les agents, quels que soient leur niveau de qualification ou leur mode de recrutement.

... Prévention des comportements discriminatoires

Tout agent public a un devoir de stricte neutralité.
Il doit traiter également tous les usagers et collègues et respecter leur liberté de conscience.
Le fait pour un agent public de manifester ses convictions, notamment religieuses, dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Comment réagir lorsqu'un agent cherche à promouvoir une religion au sein de son équipe, de son service, de son bureau ? »

Toute forme d'incitation religieuse est interdite sur le lieu et pendant le temps de travail pour les agents du service public et notamment de la ville de Paris, au nom de la nécessaire neutralité du service public

« Que faire lorsqu'un agent refuse de serrer la main, d'être reçu par une personne de l'autre sexe, ou d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une femme ? »

Tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer ses collègues ou d'être reçu par eux sont proscrits. Par ailleurs, le refus d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une femme constitue un refus d'obéissance caractérisé.

... Les signes ostentatoires

La loi ne remet pas en cause le droit pour les agents de porter des signes religieux discrets. Les signes et tenues qui leur sont interdits sont ceux dont le port conduit à les faire immédiatement reconnaître pour leur appartenance religieuse.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Quand peut-on dire qu'un signe religieux est ostentatoire ? »

Lorsqu'il exprime, sans équivoque, une appartenance religieuse. C'est le cas, par exemple, d'une grande croix, du voile lorsqu'il couvre une partie du visage ainsi que de la kippa.

Sur le lieu de travail et durant le temps de travail, le port de tout signe ostentatoire est interdit aux agents.

« Comment faire lorsqu'une agente refuse de retirer son voile dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ? »

Face à la présence sur son lieu de travail d'un agent présentant un signe religieux ostentatoire, il convient de rappeler que cet agent a l'obligation de respecter le principe de neutralité du service public, sauf à s'exposer à une sanction disciplinaire.

Dans un premier temps, des entretiens individuels ou des réunions collectives doivent être organisés pour rappeler ce principe. Ces réunions pourront être organisées à échéance régulière pour tenir compte de l'apparition de nouveaux comportements.

Il est important de préciser que l'interdiction vaut pendant la durée du temps de travail et de présence sur le lieu de travail.

...Les autorisations d'absence

Une autorisation spéciale d'absence peut être accordée aux agents désireux de participer aux principales fêtes religieuses de leur confession, sous réserve des nécessités du service, et si le supérieur hiérarchique a été prévenu assez tôt pour pouvoir anticiper la demande. Il existe une liste indicative des fêtes des principales religions fixée par voie de circulaire ministérielle.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Il arrive que certains agents mettent en avant des raisons religieuses pour obtenir des congés à la dernière minute, ou pour en obtenir davantage (autorisations spéciales d'absence). Quelle est la bonne procédure pour répondre ? »

Il convient d'accorder ces autorisations d'absence aux agents qui en font la demande, sous réserve :

- des nécessités de service (comme c'est le cas pour toute autorisation d'absence)
- que la demande ait été faite en amont au supérieur hiérarchique afin qu'elle ait pu être planifiée et que la bonne marche du service soit ainsi préservée.

En cas de recours suite à un refus, il faut être en mesure de démontrer que l'autorisation ne pouvait être accordée car l'absence de l'agent-e n'aurait pas permis le fonctionnement normal du service.

« Certains demandent des autorisations relatives à plusieurs fêtes. Comment le gérer ? »

Un agent qui a demandé à bénéficier des fêtes de sa confession ne se verra pas accorder la possibilité de s'absenter pour participer à des fêtes d'une autre confession, sur des périodes rapprochées.

« Lors de certaines fêtes religieuses, j'ai eu une forte demande de congés que je n'ai pas pu satisfaire pour des raisons de service. Les agents ont déposé une série de congés maladie pour les mêmes jours »

Le fait d'avoir à gérer de nombreuses demandes d'autorisation d'absence ces jours-là doit conduire les encadrants de proximité à anticiper, à organiser les plannings avec les agents et à planifier, le cas échéant, des rotations d'une année sur l'autre.

Il est nécessaire de rappeler aux agents qui déposeraient des congés maladie ces mêmes jours, suite à un refus d'autorisation d'absence pour raison de service, que des contrôles pourront être effectués.

« Comment sanctionner des agents qui n'avertissent pas de leur absence ou qui sont absents malgré le fait que leurs supérieurs leur aient demandé d'être présents ? »

Les agents qui s'absenteraient sans autorisation subiraient les conséquences d'une absence de service fait (retenue sur salaire), s'exposant ainsi à un rappel à l'ordre, voire à une sanction disciplinaire, comme pour toute absence injustifiée.

...De la neutralité des lieux de travail

La Ville de Paris requiert de ses agents qu'ils ne manifestent pas leurs convictions religieuses sur leur lieu de travail. Cette règle s'applique à l'ensemble des services publics parisiens.

Les locaux affectés à l'hygiène, au repos et à la restauration des agents sont assimilés à des lieux de travail.

Eu égard au principe de neutralité, la Ville de Paris interdit tout signe religieux ostentatoire (affiches, prières, objets), y compris dans les locaux affectés à l'hygiène, au repos et à la restauration.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Certains agents utilisent les vestiaires pour exposer des objets personnels liés à leurs pratiques religieuses. Quelle est pour un encadrant la bonne attitude à avoir ? »

L'appartenance religieuse de chacun, relève de la sphère privée : c'est la liberté de conscience et de culte. Afin qu'elle soit respectée, elle ne doit, en aucun cas, s'exprimer ni sur les lieux, ni sur le temps de travail.

Le lieu de travail, le temps de travail sont l'un comme l'autre exclusivement réservés au travail.

Les vestiaires, tout comme les lieux de stockage ou d'entrepôt font partie intégrante des lieux de travail. Le principe de neutralité à l'égard des pratiques religieuses doit donc y être totalement respecté. Aucun signe ostentatoire d'appartenance religieuse : chapelet, tapis, kippa... ne peut être accepté sur le lieu de travail.

« J'ai récemment surpris une personne qui était en train de prier dans le local d'entreposage du matériel. Je lui ai dit que cette pratique ne pouvait être tolérée. Ai-je eu raison ? »

Les lieux de stockage sont des lieux dédiés strictement au travail. Le principe de neutralité à l'égard des pratiques religieuses doit donc y être totalement respecté et ces pratiques doivent y être interdites.

« Que dois-je faire avec des agents qui interrompent le travail pour prier? »

Outre le fait que cette pratique perturbe la bonne marche du travail et du service, la prière étant une manifestation par l'agent-e de son appartenance religieuse, elle ne peut donc être autorisée sur les lieux de travail. Chaque agent-e de la ville de Paris et des services publics parisiens dans le cadre de ses fonctions et sur la totalité de son temps de présence sur son lieu de travail est soumis au principe de neutralité.

De l'usage de l'espace public ...

Le port de signes destinés à manifester une appartenance religieuse est admis pour les usagers dans l'espace public, y compris au sein des équipements publics. Cette liberté est une déclinaison de la liberté religieuse garantie en droit français par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ainsi, l'accès d'une personne portant un signe religieux ostentatoire ne peut être interdit, sauf si le visage de cette personne est entièrement dissimulé. En effet la loi n° 2010 – 1192 du 11 octobre 2010 dispose : Nul ne peut, dans l'espace public porter une tenue destinée à dissimuler son visage »

L'expression de cette liberté religieuse et de culte trouve cependant des limites : les contraintes liées au respect de l'ordre public, les conditions permettant d'assurer le bon fonctionnement du service public, le respect des convictions d'autrui, l'interdiction des pratiques discriminatoires, les règles d'hygiène et de sécurité.

Ainsi aucune propagande religieuse (affiches, tracts, messages vocaux) ne peut être tolérée au sein des services accueillant du public. De la même manière, toute attitude constituant une gêne pour le fonctionnement normal du service (prières, incantations, prêche) doit être interdite.

Les établissements publics et toutes les structures ayant une mission de service public ont vocation à respecter tous les publics et à favoriser le « vivre ensemble ». Aucune catégorie de public ne pourra donc être privilégiée et aucun aménagement dans le fonctionnement du service public ne pourra être consenti pour des raisons d'ordre religieux.

Pour mieux vous accompagner...

Si vous êtes confronté à une situation que vous ne pouvez traiter par les règles définies dans le présent guide, il vous appartient de vous en ouvrir sans délai à votre supérieur hiérarchique.

Une aide utile pourra être trouvée auprès du SRH de votre direction qui saura, si nécessaire, saisir votre directeur ou votre direction.

Afin de mieux épauler les agents dans les cas les plus complexes, le Secrétaire Général de la Ville de Paris a souhaité désigner, au sein du Secrétariat Général, une personne responsable afin que les difficultés rencontrées soient prises en compte et qu'une issue puisse être rapidement trouvée.

Lucile BERTIN est à votre écoute en toute confidentialité. Elle sera en mesure de vous proposer un rendez-vous à l'issue duquel elle vous soumettra dans les plus brefs délais des éléments d'appréciation, des réponses, une marche à suivre et pourra vous orienter utilement.

(Mail dédié à mettre en place).

La DRH a prévu la mise en place de **stages de formation** (catalogue 2016/parution juillet 2015) spécifiquement axés sur la question de la laïcité. L'objectif est de faire connaître le cadre juridique, les outils développés à la Ville de Paris et de permettre aux stagiaires de mieux apprécier les situations afin de prendre les décisions adaptées dans le respect du principe de laïcité.

Ces formations ainsi que des **sessions de sensibilisation** pour les encadrants accompagneront la diffusion de ce guide à l'automne 2015.

D'autre part plusieurs **conférences de l'Université des Cadres** seront consacrées au thème de la laïcité.



LAÏCITÉ ET NEUTRALITÉ

dans les

Services publics délégués,
Sociétés d'économie mixte,
Établissements publics,

de la **Ville de Paris**

Guide pratique

A l'usage des encadrant-e-s

La Laïcité, un principe républicain

En France, **la liberté de conscience** est garantie par la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État qui dispose que « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées (...) dans l'intérêt de l'ordre public* ».

La République française est laïque. Ce principe constitue l'une de ses caractéristiques essentielles et est inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

La liberté de conscience des personnels doit être conciliée avec l'exigence de neutralité propre au service public.

Ce ne sont pas les opinions religieuses des personnels, mais leurs manifestations dans le cadre professionnel qui sont incompatibles avec la neutralité du service public, seule garante du principe de laïcité.

Le respect du principe de neutralité est l'une des conditions permettant d'éviter toute discrimination fondée sur les convictions politiques, philosophiques, religieuses, syndicales ou tenant à l'origine sociale, au sexe, à l'état de santé, au handicap ou à l'origine ethnique.

Les personnels concernés sont :

- fonctionnaires,
- agents contractuels de droit public,
- apprentis,
- contrats aidés,
- vacataires,
- stagiaires
- salariés de droit privé,

Ils exercent leur activité professionnelle au sein de :

- la Ville de Paris,
- les sociétés d'économie mixte
- les établissements publics
- les associations et toutes autres structures délégataires de services publics relevant de la Ville ou du département de Paris.

Par conséquent, les agents publics, quel que soit leur statut, et les personnels exerçant une mission de service public doivent s'abstenir de manifester publiquement leurs convictions, notamment religieuses, à l'égard de tous les usagers du service public (CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, *Mlle Marteaux*), tout comme vis-à-vis de l'ensemble de leurs collègues.

... Quelques conseils aux encadrants

L'objectif de ce guide est de répondre à des questions très concrètes d'encadrants portant sur le principe de laïcité et le respect de la neutralité du service public.

Au préalable, il est cependant nécessaire de rappeler quelques règles à adopter de la part de l'encadrement face à de telles situations, parfois complexes et qui peuvent facilement dégénérer en conflits de personnes au sein des équipes.

L'obligation de neutralité (*services publics relevant de la Ville ou du département de Paris, services publics délégués, sociétés d'économie mixte, établissements publics*) s'applique tout aussi bien **dans les relations entre collègues, que vis-à-vis des administrés**. Elle constitue un élément fondamental pour la cohésion des équipes de travail.

Les manquements à cette obligation s'accompagnent souvent d'un refus d'obéissance de la part des personnels qui ne se conforment pas aux instructions de leur hiérarchie et à l'organisation du travail mise en place dans le service. Ces manquements peuvent entraîner une procédure disciplinaire.

... Les entretiens d'embauche

Si le principe de neutralité s'applique à toutes les personnes exerçant une mission de service public il ne peut être opposé aux personnes qui sont seulement candidates au recrutement et n'ont donc, par définition, pas encore rejoint les effectifs du service public parisien.

Lors d'un entretien d'embauche, les candidats ne peuvent être interrogés sur leurs convictions religieuses. Les informations demandées doivent seulement permettre d'évaluer leurs aptitudes professionnelles et d'apprécier leurs capacités à occuper l'emploi proposé.

Néanmoins, les recruteurs doivent informer les candidats appelés à travailler sur des missions de service public quant au respect du principe de laïcité. Ces candidats doivent pouvoir être jugés sur leurs capacités à respecter les obligations qui s'imposeront à eux en matière de neutralité (politique, philosophique, religieuse et spirituelle).

Paroles d'encadrant-e-s :

« Lors des entretiens d'embauche, il nous arrive de recevoir des personnes très vindicatives sur la question de la religion et portant un signe ostentatoire. Comment faire ? »

On ne peut motiver un refus de recrutement en raison du port d'une tenue ou d'un signe religieux ostentatoires. En effet, si un candidat n'est pas recruté, cela ne peut être qu'en raison de compétences insuffisantes, d'un manque de motivation ou de la présence de candidats ayant un profil ou des compétences plus adaptés. Toutefois, si lors de l'entretien, le candidat déclare vouloir conserver sa tenue ou son signe religieux ostentatoire après avoir été embauché sur des missions de service public ou d'intérêt général, le recruteur est fondé à lui rappeler l'incompatibilité de cette exigence avec les règles en vigueur. Il est important que les candidats reçus en entretien soient très clairement informés du principe de neutralité qui s'impose à toutes les personnes exerçant une mission de service public ou d'intérêt général, et ce, quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels, vacataires, contrats aidés, contrats de droit privé).

Il doit être clairement précisé que si le candidat est embauché, toutes les règles relatives au principe de neutralité et de laïcité au sein des services publics de la Ville de Paris lui seront applicables.

Il ne pourra donc pas continuer à porter sa tenue ou un signe religieux ostentatoire. Il devra être rappelé que le non-respect des obligations en la matière est susceptible de conduire à la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

... Prévention des comportements discriminatoires

Toute personne exerçant une mission de service public a un devoir de stricte neutralité. Elle doit traiter également tous les usagers et collègues et respecter leur liberté de conscience. Le fait, pour ce personnel, de manifester ses convictions, notamment religieuses, dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Comment réagir lorsqu'un membre du personnel cherche à promouvoir une religion au sein de son équipe, de son service, de son bureau ? »

Il convient de lui rappeler que toute forme d'incitation religieuse est interdite sur le lieu et pendant le temps de travail pour les personnes exerçant une mission de service public ou d'intérêt général, au nom de la nécessaire neutralité du service public

« Que faire lorsqu'un membre du personnel refuse de serrer la main, d'être reçu par une personne de l'autre sexe, ou d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une femme ? »

Il faudra lui préciser que tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer certains collègues ou usagers ou d'être reçu par eux sont proscrits. Par ailleurs, le refus d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une femme constitue un refus d'obéissance caractérisé.

... Les signes ostentatoires

La loi ne remet pas en cause le droit pour les personnes exerçant une mission de service public de porter des signes religieux discrets. Les signes et tenues qui leur sont interdits sont ceux dont le port conduit à les faire immédiatement reconnaître pour leur appartenance religieuse.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Quand peut-on dire qu'un signe religieux est ostentatoire ? »

Lorsqu'il exprime, sans équivoque, une appartenance religieuse.

C'est le cas d'une grande croix, d'un voile, d'une kippa ou autres signes assimilés.

Sur le lieu de travail et durant le temps de travail, le port de tout signe ostentatoire est interdit aux personnes exerçant une mission de service public.

« Comment faire lorsqu'une membre du personnel refuse de retirer son voile dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ? »

Face à la présence sur son lieu de travail d'un membre du personnel présentant un signe religieux ostentatoire, il convient de rappeler que celui-ci a l'obligation de respecter le principe de neutralité du service public, sauf à s'exposer à une sanction disciplinaire. Il est important de préciser que l'interdiction vaut pendant la durée du temps de travail et de présence sur le lieu de travail.

...De la neutralité des lieux de travail

Les personnels exerçant une mission de service public ne doivent pas manifester leurs convictions religieuses sur lieu de travail.

Les locaux affectés à l'hygiène, au repos et à la restauration des personnels sont assimilés à des lieux de travail.

Eu égard au principe de neutralité, tout signe religieux ostentatoire (affiches, prières, objets), est interdit y compris dans les locaux affectés à l'hygiène, au repos et à la restauration.

Paroles d'encadrant-e-s :

« Certains personnels utilisent les locaux affectés à l'hygiène, au repos et à la restauration pour exposer des objets personnels liés à leurs pratiques religieuses. Ces locaux appartiennent-ils à la sphère privée ? »

Non, ces locaux, tout comme les lieux de stockage ou d'entrepôt font partie intégrante des lieux de travail. Le principe de neutralité à l'égard des pratiques religieuses doit donc y être totalement respecté. Aucun signe ostentatoire d'appartenance religieuse (chapelet, tapis, kippa...) ne peut être accepté sur le lieu de travail.

Le lieu de travail, le temps de travail sont l'un comme l'autre exclusivement réservés au travail.

L'appartenance religieuse de chacun, relève, quant à elle, de la sphère privée : c'est la liberté de conscience et de culte. Afin qu'elle soit respectée, elle ne doit, en aucun cas, s'exprimer ni sur les lieux, ni sur le temps de travail.

« J'ai récemment surpris une personne qui était en train de prier dans le local d'entreposage du matériel. Je lui ai dit que cette pratique ne pouvait être tolérée. Ai-je eu raison ? »

Oui.

Les lieux de stockage sont des lieux dédiés strictement au travail. Le principe de neutralité à l'égard des pratiques religieuses doit donc y être totalement respecté et ces pratiques doivent y être interdites.

« Que dois-je faire avec des membres du personnel qui interrompent le travail pour prier? La prière est-elle possible sur le lieu de travail ? »

Non.

Outre le fait que cette pratique perturbe la bonne marche du travail et du service, la prière étant une manifestation par le membre du personnel de son appartenance religieuse, elle ne peut donc être autorisée sur les lieux de travail. Chaque personnel de la ville de Paris et des services publics parisiens, dans le cadre de ses fonctions et sur la totalité de son temps de présence sur son lieu de travail, est soumis au principe de neutralité.

De l'usage de l'espace public ...

Les usagers du service public ou de tout organisme exerçant une mission d'intérêt général, sont autorisés à porter un signe religieux(ou politique). Seule la dissimulation du visage (par un voile intégral, un casque ou encore une cagoule par exemple) est interdite, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, en application de la loi du 11 octobre 2010.

L'expression de cette liberté trouve cependant des limites : les contraintes liées au respect de l'ordre public, les conditions permettant d'assurer le bon fonctionnement du service public, le respect des convictions d'autrui, l'interdiction des pratiques discriminatoires, les règles d'hygiène et de sécurité.

Ainsi aucune propagande religieuse (affiches, tracts, messages vocaux) ne peut être tolérée au sein des services accueillant du public. De la même manière, toute attitude constituant une gêne pour le fonctionnement normal du service (prières, incantations, prêche) doit être interdite.

Les établissements publics et toutes les structures ayant une mission de service public ou d'intérêt général ont vocation à respecter tous les publics et à favoriser le « vivre ensemble ». Aucune catégorie de public ne pourra donc être privilégiée et aucun aménagement dans le fonctionnement du service public ne pourra être consenti pour des raisons d'ordre religieux.



LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ ET DE NEUTRALITÉ

**POUR LES AGENTS PUBLICS EN CONTACT AVEC LES
USAGERS-ÈRES DES SERVICES PUBLICS**

GUIDE PRATIQUE

NEUTRALITÉ DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES : QUELLES DIFFÉRENCES ENTRE LES AGENTS PUBLICS ET LES USAGERS DU SERVICE PUBLIC ?

LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ

La laïcité est un principe constitutionnel qui repose sur :

- La séparation de l'État et des organisations religieuses. .
- La liberté de conscience et de culte et celle de manifester ses convictions dans les limites du respect de l'ordre public, sans distinction de croyance ou de conviction.
- L'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs croyances ou leurs convictions.

La laïcité garantit aux croyants et aux non-croyants le même droit à la liberté d'expression de leurs convictions. Elle assure aussi bien le droit d'avoir ou ne de pas avoir de religion, d'en changer ou de ne plus en avoir.

LA NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT

L'État ne favorise aucune religion, ni aucune croyance ou non-croyance.

L'État est donc neutre.

Cette neutralité de l'État s'impose à :

- La totalité des agents des trois fonctions publiques: État, Hospitalière, Territoriale et leurs établissements publics et ce quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels, vacataires, contrats aidés, apprentis, stagiaires, ainsi que tous les personnels qui participent à l'exécution d'une mission de service public).
- Tous ses bâtiments publics (mairies, écoles, collèges, lycées, stades, gymnases, piscines, musées, hôpitaux).

Le respect de ce principe de neutralité interdit aux agents tant sur le lieu de travail et pendant le temps de travail :

- L'expression de leurs éventuelles convictions religieuses.
- Le port de tout signe religieux ostentatoire.
- L'exercice de leur religion (prières ...).
- Toute forme de propagande ou prosélytisme.

LES DROITS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

Les usagers de l'espace public ou des équipements publics peuvent, en revanche, exprimer librement leurs convictions religieuses, comme par exemple, porter des signes religieux, dès lors qu'ils ne troublent pas l'ordre public et ne portent pas atteinte à la sécurité et à la liberté d'autrui.

Si un agent du service public dans l'exercice de ses fonctions ne peut en aucune façon mettre en avant ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques, l'utilisateur est, lui, libre de le faire.

Il est important de souligner qu'un agent du service public hors de l'exercice de ses fonctions n'est plus soumis à ces obligations.

« 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. »

Loi 1905 concernant la séparation des affaires religieuses et de l'État – article 28.

« 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. »

Constitution française du 4 octobre 1958 - article premier

Quiz

Un usager peut-il porter un signe d'appartenance religieuse quand il se rend dans un service public ?

- A – oui
- B - non

LES USAGERS ET LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

En France, **l'égalité devant le service public est assurée pour tous**¹. Cela signifie que toute personne doit être respectée et traitée de la même façon.

DROITS ET DEVOIRS DES USAGERS

Par conséquent, tous les usagers ont :

- Un droit d'accès égal aux équipements et services publics à la condition d'en respecter les règlements et les conditions de fonctionnement.
- Le droit d'exprimer leurs convictions religieuses, dans les limites liées au bon fonctionnement de ceux-ci.

Tous les usagers doivent :

- S'abstenir de toute forme d'endoctrinement et de prosélytisme.
- Accepter l'autorité d'un agent public. Ils ne peuvent exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public en raison de leurs convictions religieuses.

VÉRIFICATION D'IDENTITÉ ET NON-DISSIMULATION DU VISAGE

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer à la demande des agents publics.

La loi du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage dans l'espace public².

ÉQUIPEMENTS SPORTIFS, CULTURELS, DE LOISIRS, COURS MUNICIPAUX...

Dans tous les équipements publics (liste en annexe), les usagers peuvent exprimer leurs convictions, par exemple, en portant un signe d'appartenance religieuse.

Dans les piscines, les usagers doivent se conformer aux tenues en vigueur imposées par le règlement intérieur : pas de vêtements couvrants ou flottants comportant un risque sanitaire et d'entrave à la sécurité et aux secours.

Les équipements publics ne sont ni destinés, ni adaptés à l'exercice collectif de pratiques religieuses, notamment la prière.

LOCATION DE SALLES MUNICIPALES

Aucune salle ou équipement ne peuvent être fournis gratuitement pour une activité culturelle, car il s'agirait d'une subvention à un culte, ce qui est illégal.

En revanche, les équipements peuvent être loués, à titre ponctuel.

¹C'est un principe à valeur constitutionnelle qui est l'application au service public du principe général d'égalité de tous devant la loi (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

²LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (1)
« Article 1 : Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage. »

La location ne peut être refusée que pour deux raisons :

- Les contraintes objectives de l'administration parisienne.
- Les risques de troubles à l'ordre public.

L'usage des locaux loués ne doit pas entraver le bon usage du reste de l'établissement.

Tout refus de location doit être justifié. Le seul fait que l'association soit culturelle ne permet pas de justifier un refus.

RÉDACTION DES CONVENTIONS DE MISE À DISPOSITION D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS

Lors de la rédaction d'une convention d'occupation temporaire d'un équipement public, ou dans le cas d'une d'autorisation temporaire d'occupation des lieux, il doit être clairement spécifié au locataire, ses obligations en termes de sécurité, de sureté, de propreté, de respect des lieux ainsi que des agents publics.

En aucun cas un locataire ne peut interdire l'accès de la salle à un agent public ni exiger de lui qu'il porte un quelconque signe religieux.

CONDUITE À TENIR

Si un agent est témoin, dans un équipement ou un bâtiment public, de comportements troublant l'ordre public ou portant atteinte à la sécurité et à la liberté d'autrui, il doit :

- Rester neutre et courtois,
- Prévenir au plus vite, par tous moyens à sa convenance, son supérieur hiérarchique.

Il est impératif d'alerter le supérieur hiérarchique dans les plus brefs délais afin d'éviter toutes dérives qui pourraient s'envenimer.

Le prosélytisme désigne l'attitude de personnes qui cherchent très fortement à faire adhérer d'autres personnes à leurs idées qu'elles soient religieuses, politiques, philosophiques ou autres.

La liberté de conscience permet à chacun, librement et sans contrainte, de choisir le système de valeurs (politiques, philosophiques, religieuses ...) sur lequel il souhaite fonder et mener son existence.

Quizz :

Prêt de salle

Est-il autorisé de prêter gracieusement une salle municipale pour y célébrer une cérémonie religieuse ?

- A – oui
- B – non

Équipements publics

Face à un usager du service public qui dissimule son visage, un agent du service public peut-il exiger de celui-ci de découvrir son visage?

- A - Oui
- B - Non

En cas de refus, l'agent de la ville doit-il lui interdire l'accès à l'équipement?

- A - Oui
- B - Non

Public/usager

Un agent public va chercher, après son travail, son enfant à la crèche municipale, peut-il porter un signe religieux ?

- A – Oui
- B – Non

ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES – RESTAURATION SCOLAIRE

Concernant les activités et le temps scolaires, la laïcité assure aux élèves l'accès à une culture commune et partagée. Elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression qui les empêcheraient de faire leurs propres choix.

L'école est laïque. Afin de garantir aux enfants l'ouverture la plus objective possible à la diversité des visions du monde ainsi qu'à l'étendue et à la précision des savoirs, aucun sujet n'est à priori exclu du questionnement scientifique et pédagogique.

Aucun élève ne peut invoquer une conviction religieuse ou politique pour contester à un enseignant le droit de traiter une question au programme³.

CONCERNANT LE TEMPS PÉRISCOLAIRE ET EXTRASCOLAIRE LES PRINCIPES QUI S'APPLIQUENT SONT LES SUIVANTS :

Sur les temps périscolaires et extra scolaires, si la santé d'un enfant est en jeu (malaise, ...) les règles de sécurité en vigueur dans l'établissement concerné s'appliquent.

ENCADREMENT DES ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES ET EXTRA SCOLAIRES MUNICIPALES

L'encadrement régulier des enfants durant les activités périscolaires et extra scolaires municipales est assuré par des agents publics ou par des intervenants associatifs assumant une mission de service public, soumis en tant que tels au principe de neutralité.

RESTAURATION SCOLAIRE

Comme tout service public, le service de la restauration scolaire se doit de respecter le principe de neutralité inhérent à la fonction publique. Si les usagers du service public sont libres de leur conviction religieuse, ils ne peuvent en exiger ni une adaptation ni une participation des agents au respect de leurs convictions.

Les agents titulaires, contractuels ou vacataires de la Direction des affaires scolaires, des caisses des écoles ou des établissements publics scolaires sont, quant à eux, des agents publics. À ce titre, ils sont soumis au respect du principe de laïcité et de neutralité et ne doivent donc, en aucun cas, faire état de leur éventuelle appartenance religieuse.

Les agents ne doivent faire aucune distinction liée à la religion réelle ou supposée de l'enfant, ni veiller au respect d'une pratique alimentaire souhaitée par les représentants légaux, dès lors qu'ils sont sans lien avec un PAI. En conséquence, ils ne doivent pas intervenir dans les choix de l'enfant.

Les agents des caisses des écoles et les personnels surveillant d'interclasse ne peuvent, ni ne doivent inciter un enfant à respecter la religion qu'il est supposé avoir.

Le contenu de l'assiette offert aux enfants est encadré par la réglementation pour assurer la qualité nutritionnelle des repas. Celle-ci définit la fréquence d'apparition des produits alimentaires et leur composition avec pour but d'offrir aux enfants, en toute équité et en respectant leurs besoins

³La loi du 15 mars 2004 stipule que, en application du principe de laïcité, « Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. » Elle ajoute que « Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève. »

physiologiques, un apprentissage du goût et de la diversité des saveurs. Dans ce cadre, et dans le respect de cette réglementation, les services de restauration scolaire favorisent la découverte gustative des enfants, leur développement et contribuent à faire de la table un moment d'échanges, d'ouverture et d'apprentissage du vivre ensemble.

L'éducation nutritionnelle des enfants fait, en effet, partie intégrante du service de l'interclasse.

Il est de la responsabilité des parents de prendre connaissance à l'avance des menus proposés (affichage, publication sur internet, publication) afin de donner à leurs enfants des instructions conformes à leurs souhaits. Ces instructions, ne peuvent en aucun cas être déléguées aux agents en service.

Les enfants sont, alors, libres de leur choix et peuvent consommer ce qu'ils souhaitent parmi les plats qui leur sont servis.

Aucun enfant ne doit être stigmatisé pour ses choix alimentaires

DEMANDE DE REMISE D'ORDRE (REMBOURSEMENT) POUR ABSENCE DUE À UNE CONTRAINTE RELIGIEUSE

Les remises d'ordre pour des motifs d'ordre religieux contreviennent au principe de neutralité du service public. Aucun remboursement ne pourra donc être concédé pour motif religieux.

RAPPEL

Les remises d'ordre (remboursement) sont consenties:

- De droit pour :
 - Les stages en entreprise (lorsque l'élève ne prend pas ses repas dans l'établissement) ; les voyages scolaires.
 - Les carences techniques de l'établissement, du service ou la suspension totale des cours.
 - Une exclusion temporaire ou définitive de l'internat.
- A la demande de la famille :
 - En cas de maladie, lorsque l'absence est égale ou supérieure à 7 jours et justifiée par un certificat médical.
 - Pour convenance personnelle à condition que ces remises d'ordre soient demandées avant la période concernée.
 - Dans certaines conditions :
 - Déménagement ou changement d'établissement scolaire (avec présentation d'une attestation d'inscription).
 - Changement provisoire de qualité pour raisons dûment justifiées (régime alimentaire)
 - Voyage organisé par l'établissement ou dans le cadre d'activités autorisées et reconnues par l'établissement (par exemple pratique sportive).

Quiz

A – Si un parent demande un remboursement de repas pour motif religieux, faut-il lui répondre positivement :

- Oui ?
- Non ?

B – Des parents peuvent-ils exiger que leur enfant mange du poisson le vendredi ?

- Oui ?
- Non ?

LES ASSOCIATIONS ET LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ

Le principe de laïcité qui impose aux collectivités publiques et aux agents publics une totale neutralité par rapport aux usagers du service public, ne s'applique pas aux associations. Le principe qui s'applique à elles ainsi qu'aux entreprises privées est le principe général de liberté d'expression religieuse reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme et par le droit français.

APPLICATION DU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ POUR LES ASSOCIATIONS

Les salariés et les bénévoles des associations qui exercent une mission de service public sont soumis au principe de neutralité au même titre que les agents publics.

La Ville de Paris veille au respect du principe de neutralité par les associations exerçant une mission de service public.

DANS LE CADRE DES SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS, LA VILLE DE PARIS DOIT VEILLER :

- À ce que les financements de la ville de Paris soient strictement affectés à des projets ouverts à tous, à l'exclusion de toute extension directe ou indirecte à d'éventuels aspects culturels.
- Au respect, par les associations subventionnées, du principe de non-discrimination.
- A une gestion rigoureuse et séparée des activités culturelles et culturelles en cas de cohabitation géographique de structures de nature juridique différentes.
- À ce que les financements de projets d'intérêt général, à caractère sportif, culturels, socio-culturels ou en faveur de la jeunesse, soient réservés à des associations qui respectent les grands principes de la République française de liberté, d'égalité et de fraternité et ne recourent ni au prosélytisme ni à des pressions sur leurs membres.
- À ce que les locations d'enceintes sportives ou d'équipements publics à des fins culturelles s'effectuent au juste prix et sans préjudices pour les utilisateurs habituels de locaux.
- À ce que les manifestations se déroulant dans les enceintes sportives ou autres, donnant lieu à des occupations temporaires ou occasionnelles, respectent les lois de la République et les règlements propres à ces équipements.
- A ce que les associations subventionnées par la Ville de Paris ne pratiquent aucune forme de prosélytisme

Promulguées à 4 ans d'intervalle, les lois du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, sont nées d'une même ambition : celle d'ancrer la République dans une France unie par les valeurs universalistes héritées de la déclaration des Droits de l'Homme de 1789.

Quiz

Les salariés ou bénévoles d'une association exerçant une mission de service public sont-ils soumis au principe de neutralité ?

- A – oui
- B - non

RÉPONSES QUIZZ

NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT: QUELLES DIFFÉRENCES ENTRE LES AGENTS PUBLICS ET LES USAGERS DU SERVICE PUBLIC ?

Un usager peut-il porter un signe d'appartenance religieuse quand il se rend dans un service public ?

Oui : dans les services publics les usagers ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité. Ils peuvent porter un signe d'appartenance religieuse, sous réserve de ne pas perturber le bon fonctionnement du service public.

LES USAGERS DANS LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

Face à un usager du service public qui dissimule son visage, un agent du service public peut-il exiger de celui-ci de découvrir son visage?

Oui, l'agent du service public doit demander à cet usager de découvrir son visage en vertu de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public : « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage »

En cas de refus, l'agent de la ville doit-il lui interdire l'accès à l'équipement?

Oui l'agent de la ville devra refuser à cet usager l'accès à l'équipement et prévenir au plus vite son supérieur hiérarchique.

Est-il possible de prêter, à titre gracieux, une salle municipale pour y célébrer une cérémonie religieuse ?

Non : aucune salle ou équipement ne peut être fourni gracieusement, cela constituerait une subvention déguisée, la loi de 1905 interdit formellement toute subvention sous quelque forme que ce soit aux associations culturelles.

Un agent public va chercher, après son travail, son enfant à la crèche municipale est-il autorisé à porter un signe religieux ?

Oui : un agent public lorsqu'il n'est ni sur son lieu de travail ni sur son temps de travail peut porter un signe religieux

ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES – RESTAURATION SCOLAIRE

Si un parent demande un remboursement de repas pour motif religieux, faut-il lui répondre positivement :

Non : Les remboursements de repas pour motif religieux sont contraires au principe de laïcité et de neutralité de la Fonction Publique.

Des parents peuvent-ils exiger que leur enfant mange du poisson le vendredi ?

Non : Les établissements publics et toutes les structures ayant une mission de service public n'ont pas obligation d'adapter le service public. Néanmoins afin de favoriser le « vivre ensemble », ils peuvent consentir à des aménagements.

LES ASSOCIATIONS ET LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ

Les personnels salariés d'une association en délégation de service public sont-ils soumis au principe de neutralité ?

Oui : les personnels exerçant une mission de service public sont soumis au principe de neutralité et doivent s'abstenir de manifester publiquement leurs convictions, notamment religieuses, à l'égard de tous les usagers du service public, tout comme vis-à-vis de l'ensemble de leurs collègues.

LES ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX

Mairies et annexes

Équipements culturels :

- Conservatoires
- Musées
- Bibliothèques/ points d'accès au livre
- Théâtres
- Salles de spectacles
- Ateliers municipaux (beaux-arts, cours municipaux pour adultes).
- Galeries d'art

Équipements sportifs

- Piscines
- Stades
- Gymnases
- Courts de tennis
- Dojos
- Murs d'escalade
- Mini-golfs
- Paris plage
- Boulodromes
- Centres multisports

Équipements socio-culturels

- Centres « Paris Anim' »

Équipements scolaires

- Écoles maternelles
- Écoles primaires
- Collèges

Équipements de la petite enfance

- Crèche et halte-garderie municipales gérées en régie
- Crèches et halte-garderie gérées en DSP ou marchés article 30
- Accueil PMI

Points d'accès au droit

PIMM'S

Parkings

Équipements du 3^{ème} âge

POUR MIEUX VOUS ACCOMPAGNER

Afin de mieux épauler les agents, la Ville de Paris a souhaité désigner, au sein du Secrétariat général, une personne dédiée.

Lucile BERTIN est à votre écoute en toute confidentialité. Elle sera en mesure de vous proposer un rendez-vous à l'issue duquel elle vous soumettra dans les plus brefs délais des éléments d'appréciation, des réponses, une marche à suivre et pourra vous orienter utilement.

Pour la contacter : 01 42 76 32 48 - laicite@paris.fr

AUDITIONS DE MADAME LUCILE BERTIN RÉUNIONS OPL EN DATE DES 10 JUIN ET 16 NOVEMBRE 2016

AUDITION DU 10 JUIN 2016

Tirage et diffusion du guide « Laïcité et neutralité dans les services publics de la Ville de Paris :

Ce guide a été tiré à dix mille exemplaires et distribué au cinq mille six cents encadrants de proximité de la Ville de Paris⁴

Accompagnement du guide « Laïcité et neutralité dans les services publics de la Ville de Paris :

Cette diffusion s'est accompagnée d'un certain nombre de rencontres, notamment avec les directions les plus impactées :

- DJS (Direction de la Jeunesse et des Sports) rencontre avec les encadrants de proximité au cours de trois séances.
- DPE (Direction de la Propreté et de l'Environnement), trois réunions se sont déroulées dans un cadre plus formel.
- DILT, notamment les organisations syndicales, qui n'avaient pas été reçues au moment de l'élaboration du guide.
- DFPE (Direction des Familles et de la Petite Enfance). Une rencontre avec les vingt coordinatrices de crèche et une rencontre avec les vingt-deux les directrices de crèches familiales⁵. La question du port du voile pour les assistantes maternelles dans les crèches familiales n'était pas tout à fait claire.

Madame Anne Hidalgo, Maire de Paris, a rendu son arbitrage stipulant que le port du voile était toléré, pour les assistantes maternelles, à leur domicile et lorsqu'elles emmenaient les enfants au jardin, mais pas quand elles se rendaient dans un établissement public.

- DDCT (direction de la démocratie, des citoyens, et des territoires) rencontre avec les chefs de section.
- DPP (Direction de la Prévention et de la Protection), rencontre avec les chefs de section.

Proposition a été faite à Monsieur Philippe CHOTARD (Secrétaire Général) d'installer un comité de pilotage annuel, rassemblant toutes les directions. Cette proposition a été acceptée.

⁴Les encadrants de proximité ne sont pas uniquement des cadres, ils se répartissent sur les trois catégories de la Fonction Publique : A, B, C.

⁵ Une équipe de direction encadrent une vingtaine d'assistantes maternelles qui travaillent à leur domicile. Les parents ne choisissent pas l'assistante maternelle qui leur est affectée. Les assistantes maternelles sont tenues d'amener, au moins deux fois par semaine, les enfants qu'elles gardent dans les locaux de la crèche pour des ateliers collectifs

Sessions de formation « Laïcité » pour les encadrants de proximité

La diffusion de ce guide a également été accompagnée de sessions de formation pour tous ces personnels. Sur la totalité des agents sollicités, 71 % souhaitaient y participer, et 61 % y ont effectivement participé. Par rapport à la norme de fréquentation des formations, ce pourcentage est assez élevé. Le comité de pilotage sera nécessaire pour voir comment poursuivre année par année ce travail avec les directions.

Un mail dédié : laicite@paris.fr

Il a été proposé aux agents de se saisir de ce mél pour toute question qui ne trouverait pas de réponse dans le guide, ou en raison d'interrogations sur des situations un peu complexes. A ce jour, une cinquantaine de sollicitations de nature très diverses ont été recensées.

Comité de pilotage du 16 novembre 2016

Ce premier comité de pilotage a été extrêmement riche, toutes les directions étaient présentes. Monsieur CHOTARD a réaffirmé la ferme volonté de la ville de Paris à ce que le principe de laïcité soit respecté au sein des services.

Le COPAS société prestataire qui a assuré les formations « Laïcité » pour les encadrants de proximité a proposé aux participants une synthèse qualitative de ces formations.

Réponses aux questionnaires

Dans le courant de l'été 2016, un questionnaire a été envoyé aux 5 600 encadrants de proximité, afin de recueillir leur ressenti après six mois d'utilisation du guide. Le taux de retour a été de 39%, taux jugé très honorable par la DSTI (direction des systèmes et technologie de l'information).

- 49% estime que le guide permet de répondre et résoudre certaines situations au sein des équipes.⁶
- 60% trouve le guide suffisamment complet.
- 63% précise que la diffusion du guide n'a pas donné lieu à un débat au sein des équipes.

Suggestions pour améliorer le guide :

28% de suggestions concernent les autorisations d'absences. 18% des suggestions concernent le soutien de la hiérarchie. Les encadrants évoquent de manière assez constante que leur chaîne hiérarchique ne s'engage pas assez. Il est indispensable que les supérieurs hiérarchiques entendent que sur ces sujets délicats, les encadrants de proximité, parfois isolés, puissent avoir quelques difficultés à gérer seuls ces questions. Ils ont besoin d'être soutenus et accompagnés. Le message de Monsieur Philippe CHOTARD, secrétaire général, sur ce point a été clair et très appuyé.

« La relation aux usagers »

Les encadrants évoquent très souvent le besoin de disposer de directives claires sur la façon dont ils doivent – en tout cas ceux qui sont en contact avec les usagers - répondre, aborder, ou réagir. Ils demandent une extension du guide pour des points spécifiques relatifs à la relation aux usagers.

« Sur les sanctions »

Les encadrants de proximité ont besoin de connaître le bon endroit où mettre le curseur entre tolérance et sanction. Lors du comité de pilotage la DRH a présenté un projet de document sur ce point.

Monsieur Philippe Chotard demande à ce que soit réalisé et diffusé :

- Une annexe du guide sur la relation des agents aux usagers
- Un guide des sanctions (motifs des sanctions, modalités et graduations par type de situations).

⁶41% disent qu'ils n'en ont pas l'usage, et seulement 10% répondent « non ». nous pouvons en déduire que les questions liées à la laïcité ne sont pas répandues.

Annexe 6

PROJET DE COURRIER AUX DÉLÉGATAIRES DE SERVICE PUBLIC

Monsieur le Président,
Madame la Présidente

Votre organisme (association, fondation, société, ...) a signé avec la Ville de Paris, une convention de DSP (préciser).

Les membres de votre personnel qui, dans le cadre de l'exécution de cette convention, exercent des missions de service public, sont soumis au respect des principes de neutralité et de laïcité.

En tant que délégués de service public vous devez veiller à ce que ces principes soient respectés par l'ensemble du personnel concerné.

Je vous remercie donc, dans le cadre des rapports annuels que vous fournissez à la Ville de Paris, de bien vouloir préciser les mesures que vous aurez prises pour assurer le respect de ces principes. Vous voudrez bien, par ailleurs, présenter une évaluation de l'efficacité de ces mesures.

La Ville de Paris a réalisé, pour son propre personnel, un guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris ».

Ci-joint, je vous fais parvenir une version adaptée de ce guide. Il s'agit bien évidemment d'une base que vous avez le loisir d'amender en fonction de vos spécificités.

Je vous invite à remettre ce guide pratique aux encadrants concernés en l'accompagnant d'une information claire sur les obligations de neutralité qui s'imposent à eux et à leur personnel, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de service public.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, Madame la Présidente.....

Annexe 7

Articles à insérer dans les conventions de DSP lors de leur renouvellement.

Article XXII Neutralité du service public et respect du principe de laïcité

Le personnel affecté aux missions de service public déléguées est soumis aux mêmes règles de neutralité et de laïcité que les agents de la fonction publique. Le délégataire informera son personnel des obligations qui en découlent et veillera à ce que ces règles soient respectées.

Le délégataire rendra compte, dans son rapport annuel, des mesures qu'il aura prises pour assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité dans l'exercice des missions déléguées ainsi que des résultats de ces mesures.

Article XXIII Conséquences du non-respect des articles XX ; XXI ou XXII

Le non-respect par le délégataire d'un des principes évoqués dans les articles ci-dessus (continuité du service public, égalité d'accès au service public, laïcité et neutralité) est constitutif d'une faute contractuelle qui pourra être sanctionnée par le délégant dans les conditions prévues au présent contrat.

Annexe 8

AJOUT DANS LE RAPPORT ANNUEL - TYPE DU DÉLÉGATAIRE DE SERVICE PUBLIC

LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ ET DE NEUTRALITÉ DU SERVICE PUBLIC :

- Information du personnel sur ses obligations ;
- Mesures complémentaires prises pour assurer le respect de ces principes ;
- Résultats des mesures prises : respect de ces principes au sein de la délégation.

Annexe 9

Document SEM et EP : projet de courrier

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

Votre établissement est un-e (EP ou SEM) de la Ville de Paris. Il doit, à ce titre, exercer les missions qui lui sont confiées dans le respect du principe de laïcité.

Ainsi, les membres de votre personnel qui exercent des missions de service public sont, au même titre que les agents publics, soumis au respect des principes de neutralité et de laïcité. Vous devez veiller à ce que ces principes soient respectés par l'ensemble des membres de votre personnel.

Je vous remercie de bien vouloir préciser, dans les rapports sociaux annuels que vous établissez, les mesures que vous aurez prises pour assurer le respect de ces principes. Vous voudrez bien, par ailleurs, présenter une évaluation de l'efficacité de ces mesures. La Ville de Paris a réalisé, pour son propre personnel, un guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris ».

Ci-joint, je vous fais parvenir une version adaptée de ce guide. Il s'agit bien évidemment d'une base que vous avez le loisir d'amender en fonction de vos spécificités.

Je vous invite à remettre ce guide pratique aux encadrants concernés en l'accompagnant d'une information claire sur les obligations de neutralité qui s'imposent à eux et à leur personnel dans le cadre de l'exercice de leurs missions de service public ou d'intérêt général.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, Madame la Présidente.....

Annexe 10

Projet de courrier aux associations participant à l'exercice d'une mission de service public

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

L'association « », dont vous êtes la-le président-e, fait partie des organismes au sein desquels la Ville de Paris désigne des représentants. Le financement public représente une part importante du budget total de votre association. Par ailleurs, les missions que celle-ci exerce, en en rendant régulièrement compte à la Ville de Paris, sont, pour l'essentiel, assimilables à des missions de service public.

A ce titre, un certain nombre de règles spécifiques applicables aux agents des collectivités territoriales s'appliquent également s'appliquer à vos agents.

Depuis 2015, la Ville de Paris a mis en œuvre, au sein de l'administration parisienne, un ensemble de mesures visant à assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité inhérents à la fonction publique.

Un guide pratique « Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris » a ainsi été rédigé, sous le contrôle de l'Observatoire Parisien de la Laïcité. Il a été diffusé aux 5 600 encadrant-e-s des différentes directions de la Ville de Paris. Il a pour objectif d'apporter des réponses à des questions très concrètes concernant les obligations des agents en matière de neutralité et de laïcité. Pour compléter cet outil, ces mêmes encadrant-e-s bénéficient d'un programme de formation spécifique.

Les principes de laïcité et de neutralité s'imposent à l'ensemble des personnels travaillant dans le cadre d'une mission de service public, indépendamment de son mode de gestion.

Votre proximité avec les collectivités territoriales, et notamment avec la Ville de Paris, induit que le personnel de votre association est soumis, au même titre que les agents publics, aux principes de laïcité et de neutralité.

Je vous invite à élaborer un règlement intérieur rappelant ces obligations aux personnels de votre association qui participent à l'exercice d'une mission de service public.

Il me paraît souhaitable d'accompagner la mise en place de ce règlement intérieur par des formations permettant d'instruire votre personnel des obligations qui sont les leurs. Dans ce cadre, vous pourrez remettre au personnel concerné le guide « laïcité et neutralité », ci-joint. Il s'agit d'une version adaptée, à partir d'une version initiale destinée aux encadrant-e-s de la Ville de Paris.

Au Secrétariat général de la Ville de Paris, Madame Lucile Bertin a pour mission de coordonner et d'assurer le suivi de l'ensemble des actions menées à la Ville de Paris et visant à assurer le respect des principes de neutralité et de laïcité. Elle a également pour mission de mieux épauler les agents confrontés, sur ces questions, à des situations complexes.

Madame Lucile Bertin peut répondre aux questions concernant cette problématique « neutralité et laïcité » que votre association et ses agents pourraient se poser. Il est possible de la contacter en lui écrivant à l'adresse suivante : laïcité@paris.fr ou en l'appelant au 01 42 76 32 48.

Je vous remercie de toute l'attention que vous porterez à ce courrier, de la suite que vous lui apporterez et dont vous voudrez bien me tenir informé.

Veillez agréer, Madame, Monsieur le – la président-e, l'expression de ma considération distinguée.

Annexe 11

Synthèse du dispositif proposé pour les DSP, EP, SEM, ...

SATELLITES VP : SYNTHESE DU DISPOSITIF				
	Les DSP	Les SEM et le EP	Les associations (avec représentants VP au sein du CA).	OBSERVATIONS
Envoi d'un courrier aux organismes pour la mise en œuvre	signé par la direction compétente	signé par l'adjoint à la Maire chargé des finances	signé par la Maire de Paris	Modèle type par catégorie d'organisme ou nature du contrat
Le guide	Version adaptée DSP EP SEM et ASSO du guide VP	Version adaptée DSP EP SEM et ASSO du guide VP	Version adaptée DSP EP SEM et ASSO du guide VP	Un modèle unique pour DSP + SEM + EP + Asso. adapté à partir du document VP.
Modification des conventions passées avec la Ville	Au moment des renouvellements des conventions	Non		Catégorie concernée : les DSP Article type commun à toutes les DSP
Modifications des statuts des organismes concernés	Non	Non	Non, mais mise en place d'un règlement intérieur précisant les obligations du personnel en matière de laïcité et de neutralité;	
Information des personnels concernés	Nécessaire	Nécessaire	Nécessaire	Trois aspects à prendre en compte : Information au moment de l'embauche; journées de formation du personnel (stages, ...) Mise à disposition du guide;
Compte -rendu des mesures prises et du suivi de ces mesures	Dans le rapport annuel du délégataire	Dans le rapport social	Dans le rapport annuel de l'AG	Nécessité d'alerter les personnes en charge de la tutelle sur ces organismes d'exercer les contrôles correspondants.
Auditions des organismes concernés	Directions + SG	Auditions annuelles effectuées par l'OPL, par types d'organismes	Auditions annuelles effectuées par l'OPL, par types d'organismes	Organisation des auditions : DSP : Présentation annuelle à l'OPL du résultat des auditions par SG SEM EP et ASSO : Audition annuelle de 6 organismes par l'OPL
Evolution et Dynamique	Organisée par SG + Directions concernées + OPL	Organisée par OPL à la suite des auditions annuelles	Organisée par OPL à la suite des auditions annuelles	Créer, comme au sein de la ville (COPIL + OPL) un mécanisme d'amélioration permanente

Annexe 12

Article L1321-2-1 du code du travail. Synthèse de l'intervention de Madame Gwénaële CALVÈS En date du 7 octobre 2016 (avec actualisation juillet 2017).

La loi du 8 août 2016, relative au travail et à la modernisation du dialogue social, à la sécurisation des parcours professionnels, dite « loi travail » a introduit la possibilité pour les employeurs de restreindre, voire de supprimer, la liberté des salariés de manifester leurs convictions personnelles au sein de l'entreprise.

Le texte est désormais codifié à l'article L1321-2-1 du code du travail.

Il dispose que :

« Le règlement intérieur peut contenir des dispositions inscrivant un principe de neutralité et restreignant la manifestation des convictions des salariés, si ces restrictions sont justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise, et si elles sont proportionnées au but recherché ».

Ce texte pose d'importants problèmes d'interprétation, qui font peser de sérieux risques sur sa pérennité.

I- PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION

Tout d'abord, on ne sait pas si le règlement intérieur sera fondé à supprimer complètement, ou simplement à restreindre, la liberté d'expression des salariés

Le texte dit deux choses à la fois, alors même qu'elles semblent difficilement compatibles entre elles :

- d'une part, le règlement peut consacrer un « principe de neutralité », c'est-à-dire supprimer (si les mots ont un sens) la faculté du salarié d'exprimer ses convictions personnelles. On serait alors dans une situation similaire à celle qui prévaut dans le secteur public, où les agents « ne disposent pas, dans le cadre du service, du droit de manifester leurs croyances religieuses ».
- d'autre part, il est prévu que le règlement pourra restreindre la manifestation des convictions des salariés.

Alors, supprimer ou restreindre ? Ce sont deux choses complètement différentes, entre lesquelles le texte ne tranche pas.

La deuxième ambiguïté tient aux conditions de légalité de cette suppression, ou restriction.

Au-delà de la condition de proportionnalité énoncée par la loi - qui est classique et ne pose pas de problème de principe - l'ambiguïté tient aux objectifs que l'employeur pourra valablement chercher à atteindre en imposant cette vraie-fausse clause de neutralité :

- d'une part, la clause pourra être justifiée par la volonté de protéger l'exercice d'autres « libertés et droits fondamentaux ». Ce qui est visé ici, derrière l'expression « droits et libertés d'autrui », c'est sans doute la lutte contre le prosélytisme abusif. Pas de problème alors, si ce n'est que cet objectif ne saurait en aucun cas conduire à juger « proportionnée » une clause générale de neutralité.

- d'autre part, l'employeur pourra invoquer « les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise ». On ouvre ici une porte vers l'inconnu. En effet, jusqu'à présent, les restrictions aux droits et libertés des salariés devaient être justifiées :

- par « la nature de la tâche à accomplir » (article L 1121 – 1 du code du travail : « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir »). Exemple type : la vendeuse de lingerie féminine qui souhaite du jour au lendemain se couvrir des pieds à la tête de manière très religieuse, en noir, etc... . Cette restriction au nom de la nature de la tâche à accomplir est reprise **à l'article 1321-3** qui porte sur le règlement intérieur : « Le règlement intérieur ne peut contenir des dispositions portant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ».

- en invoquant une « exigence professionnelle essentielle et déterminante » (article L1133-1 relatif au principe de non-discrimination) : ce standard coexiste depuis longtemps avec celui de la nature de la tâche à accomplir, il est issu du droit de l'Union Européenne. Il n'est pas d'un maniement aisé, dans la mesure où la Cour de Justice de l'Union Européenne ne s'est jamais prononcée sur son contenu exact dans le domaine de la religion ou des convictions.

[Actualisation juillet 2017 : dans son arrêt du 14 mars 2017, *Asma Bougnaoui c. Micropole SA*, la CJUE a déclaré que la notion d'« exigence professionnelle nécessaire et déterminante », appliquée aux convictions notamment religieuses, ne peut être mobilisée que « dans des circonstances très limitées », « pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée ». Elle a souligné que ce n'est jamais – en dehors du cas des entreprises de tendance - le critère de la religion qui peut, en tant que tel, constituer une « exigence professionnelle » de nature à justifier une discrimination directe. Seule une « caractéristique liée à ce motif » peut, éventuellement, jouer un tel rôle. Ensuite, le caractère essentiel et déterminant de l'exigence professionnelle doit s'apprécier objectivement, au regard soit de la nature de l'activité professionnelle en cause, soit des conditions de son exercice].

La référence aux « nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise » dilate considérablement les possibilités de restrictions, et on ne sait pas encore comment cette disposition s'articulera avec celles que je viens de mentionner.

Bref, aujourd'hui, dans le droit relatif aux règlements intérieurs des entreprises privées, coexistent trois ordres de justifications pour restreindre (supprimer ?) l'expression de leurs convictions religieuses par les salariés : la « nature de la tâche à accomplir », l'« exigence professionnelle essentielle et déterminante » et les « nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise ».

Enfin, troisième ambiguïté : de quelles « convictions » est-il question ?

Le texte vise la « manifestation des convictions des salariés ». La formule inclut-elle les convictions politiques ? C'est vraisemblable (pour les convictions syndicales, c'est plus douteux parce que l'on parle plutôt d'« activités syndicales » en droit du travail). En conséquence, les restrictions concerneraient les convictions politiques comme les convictions religieuses. Les deux seraient interdits, ou leur exhibition serait restreinte. Cela nous amène assez loin, parce que la question du prosélytisme ne se pose pas de la même façon sur le terrain politique que sur le terrain religieux, pour toute une série de raisons.

On ne sait donc pas ce qu'il est permis d'interdire exactement : toute expression, ou certaines manifestations de l'expression des convictions ?

II- LES RISQUES PESANT SUR LA PÉRENNITÉ DU TEXTE.

La chambre sociale de la Cour de cassation va-t-elle accorder à la contrainte de proportionnalité une force élevée, ou pas ?

Peut-on imaginer une situation où les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise justifieraient, par exemple, un silence complet sur la politique, sur la religion, sur toutes les convictions personnelles des salariés ? Même avec une base légale comme celle du nouvel article L1321-2-1, la chambre sociale de la Cour de cassation pourra toujours dire que la restriction – et a fortiori la suppression – n'est pas proportionnée.

Deuxième inconnue : comment va réagir le juge constitutionnel ?

La loi El Khomri a été déférée au Conseil constitutionnel, mais la disposition qui nous occupe n'était pas contestée, et n'a pas été examinée en tant que telle. Elle aurait pu l'être d'office, mais le Conseil constitutionnel ne l'a pas souhaité. Reste aujourd'hui la possibilité de contester cette disposition par voie de Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) : un salarié qui se verrait appliquer un des règlements pris en application de cette loi pourrait la contester devant le Conseil de prud'hommes et soulever une QPC.

Prochainement, un troisième juge va se prononcer sur le sujet, qui est la CJUE

[Actualisation juillet 2017 : il résulte de deux arrêts rendus par la CJUE le 14 mars 2017 que le juge français - administratif ou judiciaire - qui aura à connaître d'une clause de neutralité insérée dans le règlement intérieur sur le fondement de l'article L. 1321-2-1 du Code du travail devra vérifier deux points. D'abord, *tous* les types de convictions personnelles doivent être expressément visés. Il est exclu de réserver un sort particulier aux convictions religieuses, et *a fortiori* aux signes qui manifestent l'adhésion à une religion en particulier. Ensuite, la « clause de neutralité » doit satisfaire aux exigences du contrôle de proportionnalité *stricto sensu* : si l'employeur ne démontre pas que la disposition est pertinente et nécessaire, ils devront conclure qu'elle est constitutive d'une discrimination indirecte].

Annexe 13

QUESTIONNAIRE PRÉPARÉ PAR L'OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA LAÏCITÉ À L'ADRESSE DES RESPONSABLES DES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT POUR PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES DU CENTRE D'ACTION SOCIALE DE LA VILLE DE PARIS.

1. Des aumôniers interviennent-ils dans votre établissement (préciser les cultes) ?
2. Si oui, quel est le statut de ces aumôniers (bénévoles ou salariés) ?
3. Avez-vous passé des conventions avec les cultes concernés, ou avec des associations à caractère confessionnel ?
4. Un local est-il mis à disposition pour les célébrations ou pratiques cultuelles ?
5. Si oui, ce local est-il multiconfessionnel ?
6. Votre établissement propose-t-il aux résidents des menus conformes aux exigences de leur religion ?
7. Quelle est la part des résidents de votre établissement qui expriment, dans le cadre du projet d'accompagnement personnalisé, des demandes liées à leurs convictions religieuses ? (souhait de se rendre dans un lieu de culte, par exemple)

Comment protégez-vous les résidents contre le risque de prosélytisme abusif, et éventuellement intéressé ?

Synthèse des réponses au questionnaire

ANNEXE 14 EHPAD : REPONSES AU QUESTIONNAIRE DE L'OPL								
	Présence d'aumôniers	Statut des aumôniers	Conventions	Local dédié aux pratiques culturelles	Caractère multiconfessionnel du local	Menus conformes aux exigences des religions?	Part des résidents qui expriment dans le PAP des demandes liées à leurs convictions religieuses	Mesures de protection contre le risque de prosélytisme (éventuellement intéressé).
1	Oui : catholiques seulement	Bénévoles	Oui (avec Paroisse)	salle d'animation dédiée à la messe 1 après-midi par semaine	Il pourrait l'être	Menus sans porc proposés	6%	Problème non rencontré. Sinon: signalements faits par les soignants
2	Oui	Bénévoles	Non	Oui	Oui	Non	30%	Problème non rencontré.
3	Aumonier catholique 1 après-midi par semaine	Bénévole	Oui (avec association catholique).	Oui (salle à manger)	Non	Oui	0%	Plaintes éventuelles remontées par le psychologue des résidents
4	Pas d'aumôniers, mais une sœur rend des visites aux résidents isolés	Bénévoles	Non	Non (la structure du bâtiment ne le permet pas).		Uniquement menus sans porc	Moins de 1%	Liens directs entre bénévoles et direction
5	Un prêtre intervient chaque semaine pour la messe Des bénévoles de toutes les religions interviennent à la demande des résidents	Prêtre vacataire Les autres : bénévoles	Non	Il y a une chapelle dans l'enceinte de rétablissement	Non	Oui	20%	Agents d'accueil et personnel sensibilisé aux risques
6	Catholiques	Ministre du culte rémunéré pour 8 vacations	Non	Locaux communs utilisés	C'est possible	C'est possible	0%	Au cas par cas
7	Un prêtre intervient tous les 15 jours	Bénévole	Non	Oui	Oui	Non	10% (accompagnement à la messe)	Aucun résident laissé seul avec le prêtre Surveillance étroite
8	Un prêtre catholique	CDD depuis 2009; rémunéré 7h/semaine Départ octobre 2019	Non	Il y a une chapelle dans l'enceinte de rétablissement	Oui, mais très majoritairement catholique	Oui	10%	Vigilance des agents d'accueil (traçage de tous les visiteurs extérieurs)
9	Aumoniers catholiques Pas de demande pour les autres cultes	Bénévoles	Non	Une des salles d'animation mise à disposition		Menus sans porc	11%	
10	Oui : cultes catholique et israélite	Bénévoles	Non	Oui : Réfectoire du personnel	Oui	Menus sans porc	15%	Filtrage à l'accueil et sensibilisation des équipes

