

Neutralité et liberté d'expression de l' élu local au regard du principe de laïcité et de la relation avec les cultes

NB : en vert l'essentiel des modifications apportées

Dans une République laïque, le principe de neutralité s'applique avec rigueur à l'ensemble des services publics, aux agents publics ainsi qu'aux bâtiments publics.

En revanche, les conditions dans lesquelles les principes de laïcité et de neutralité s'appliquent aux élus sont beaucoup plus floues ; elles sont pourtant importantes à déterminer en raison des questions que soulèvent, de plus en plus, les rapports entre la politique et les cultes.

La complexité de cette question tient au statut singulier des élus publics qui, selon qu'ils agissent en tant qu'agents de l'Etat ou en tant que représentants de la collectivité territoriale, selon qu'ils parlent en leur nom ou qu'ils débattent au sein des assemblées délibérantes, seront, ou non, soumis à l'obligation de neutralité.

I- Le respect de l'obligation de neutralité

A la différence des agents publics, soumis à une obligation rigoureuse de neutralité (A), les élus ne se voient imposer une telle obligation, plus ou moins rigoureuse, que dans l'exercice de leurs fonctions publiques (B). Ils peuvent entretenir, sous conditions, des relations avec les cultes (C).

A- Une obligation rigoureuse de neutralité applicable aux agents publics

La liberté de conscience des agents publics est garantie¹ mais leur liberté d'expression, y compris religieuse, est limitée ; ils sont soumis à « *un devoir de stricte neutralité* »² dans l'exercice de leurs fonctions, sans considération de la nature des tâches qu'ils exercent. Tout acte de prosélytisme est interdit ainsi que toute attitude visant à manifester une appartenance, notamment religieuse, y compris par le port de signes ou de tenues confessionnels. « *Le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses* »³. Le juge administratif admet le principe d'une sanction disciplinaire en cas de méconnaissance de cette obligation de neutralité⁴.

L'obligation de neutralité des agents publics est fondée sur le respect du principe d'égalité des usagers devant et dans le service public ainsi que sur la nécessité d'éviter une politisation des fonctions publiques, les agents étant soumis par ailleurs à un devoir d'impartialité et à une certaine déontologie professionnelle : « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité* »⁵.

¹ Article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

² CE 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau ; CE 3 mai 1950, Demoiselle Jamet

³ CE Avis 3 mai 2000, Mlle Marteaux

⁴ Voir par exemple CE Sect. 15 octobre 2003, exclusion temporaire d'un agent ayant utilisé son adresse électronique professionnelle à des fins personnelles, pour échanger en tant que membre d'une association culturelle

⁵ Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ajoute : « *Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service* »⁶.

B- Une obligation de neutralité applicable aux élus dans le cadre de leurs fonctions publiques

La jurisprudence relative à la neutralité des élus est pratiquement inexistante et la doctrine est peu prolifique⁷. Il en résulte que :

- la laïcité de la République et la neutralité des services publics s'impose aux élus **lorsqu'ils représentent la collectivité publique, agissent au nom et pour le compte de l'Etat ou de la collectivité locale qu'ils représentent**. Dans ce cadre-là, ils doivent respecter l'article 1^{er} de la constitution et la loi du 9 décembre 1905, garantissant les libertés de conscience et de culte, tout en ne reconnaissant aucun culte.

A cet égard, **la position, doctrinale, de** l'Association des Maires de France (AMF) recommande que « *Les élus, et tout particulièrement les maires et leurs adjoints, se doivent d'adopter une attitude personnelle neutre et laïque dans l'exercice de leurs fonctions. L'AMF invite les élus, dans leur action publique, à s'abstenir de faire montre de leurs propres convictions religieuses ou philosophiques* »⁸.

- Lorsque les maires et les adjoints agissent au nom de l'Etat, notamment en qualité **d'officiers de police judiciaire ou officiers d'état civil**, l'exigence de neutralité est incontournable, au même titre que celle qui s'impose aux agents publics. Ils ne peuvent refuser d'accomplir un acte d'état civil au nom de leurs convictions, en invoquant une « clause de conscience », comme, par exemple, refuser de célébrer un mariage⁹. **« Il est impératif qu'aucun citoyen, quels que soient notamment son âge, son handicap, sa race, ses opinions politiques et naturellement son orientation ou identité sexuelle, ne doute ou n'ait à douter de la neutralité du service public et de la loyauté républicaine des élus et fonctionnaires »**¹⁰.

- En tant que **chef de l'administration communale**, le maire doit garantir le principe de laïcité de cette administration ainsi que le principe de neutralité qui implique de ne pas manifester ses convictions religieuses sur le lieu d'exercice de ses fonctions, lieu accessible par les agents dont il est le supérieur hiérarchique. Plus largement, le maire et ses adjoints en tant que « chefs d'une administration », sont soumis à une obligation de stricte neutralité.

⁶Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

⁷ Voir J. B. Chevalier, **Dans quelle mesure les élus sont-ils soumis aux principes de laïcité et de neutralité religieuse ?**, blog Droit administratif, 26 février 2016

⁸ Magazine « Maires de France », hors-série de l'AMF, novembre 2015

⁹ Le Conseil constitutionnel a rejeté l'invocation d'une « clause de conscience » des maires pour refuser le mariage d'un couple homosexuel : décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013.

¹⁰ Décision du Tribunal correctionnel de Marseille du 29 septembre 2015, condamnant une élue ayant refusé de marier deux femmes au nom de ses convictions religieuses (5 mois de prison avec sursis et amende à deux associations dont SOS Homophobie)

C- Neutralité et relations avec les cultes : les conditions applicables

Les principes de laïcité et de neutralité n'interdisent pas les relations et le dialogue avec les cultes. Les élus doivent cependant veiller au respect de certains principes (1) et se doter de règles de conduite lors de leur participation à des cérémonies religieuses ou de leur présence, avec des ministres ou des représentants des cultes, à des cérémonies publiques (2, 3, 4).

1) Le respect de principes

- Un traitement égalitaire et neutre des cultes : « *La neutralité de la puissance publique telle que dictée par le seul principe de laïcité ne signifie pas nécessairement par elle-même et juridiquement, l'absence de soutien aux cultes, mais implique simplement un traitement égal – « neutre » – des différents cultes en présence* »¹¹.
- Interdiction de tout prosélytisme.
- Non-subventionnement des cultes.
- Neutralité des édifices publics.

2) La participation des élus à des cérémonies religieuses

a) La présence, l'assistance et la participation

Le CNFPT indique : « *La présence officielle d'agents publics ou d'élus à des cérémonies religieuses ne contrevient en aucun cas au principe de laïcité dès lors qu'aucun culte ne fait l'objet de préférences (...). On distingue le fait d'assister à une cérémonie religieuse dans le strict respect de l'article 1^{er} de la loi de 1905 et celui d'y participer en accomplissant publiquement et en qualité de fonctionnaire représentant l'État ou une collectivité locale, des actes du rite religieux. Cette participation active serait contraire à l'article 2 de la loi de 1905 (...) Dès lors que cette présence est officielle une participation personnelle au culte est exclue* »¹².

- L' élu qui assiste à des cérémonies religieuses en tant que représentant des pouvoirs publics, doit s'abstenir de toute participation personnelle au culte et doit conserver une attitude neutre ; il s'abstient donc d'accomplir les rites culturels. Mais, afin de ne pas heurter les fidèles, cette neutralité peut s'accompagner de **certaines formes de respect** aux communautés culturelles.

b) Les règles et le simple usage

L'AMF a précisé sur ce point que « *la participation à des cérémonies religieuses, en tant qu' élu, devra se faire dans le strict respect de la neutralité républicaine, c'est-à-dire sans manifestation de sa propre croyance ou non-croyance* », tout en conseillant aux élus d'adopter des « *formes de respect* ».

L'association propose de distinguer les « *règles obligatoires et celles de simple usage* ». Ces dernières consistent par exemple à se lever et s'asseoir en même temps que les fidèles, se déchausser avant d'entrer dans certains lieux de prière.

¹¹ **Concl. E. Geffray sur CE, Ass. 19 juillet 2011, Commune de Trélazé et autres, n°308544**

¹² Ouvrage « *Les fondamentaux sur la laïcité et les collectivités territoriales* » réalisé par le CNFPT, Mai 2015, en lien avec le Ministère de l'intérieur, l'Observatoire de la laïcité et François Deietsch, Maître de conférences en droit public

c) La forme de respect librement consentie

Il est important de préciser que la forme de respect ne peut être imposée, elle est librement consentie. En effet ce qui est considéré, par les uns, comme une simple marque de respect peut être perçu, par d'autres, comme l'obligation de se soumettre à un précepte religieux.

3) La prise de parole par un élu dans un édifice cultuel à l'occasion d'une célébration

Elle ne va pas de soi. En effet, une telle pratique peut être considérée comme contrevenant au principe de séparation **de la Loi de 1095**. Si toutefois il y a prise de parole, celle-ci doit être neutre, générale, et porter sur les valeurs communes, même si les propos peuvent être adaptés naturellement aux personnes auxquelles ils s'adressent, qui sont dans ces circonstances des fidèles, mais qui restent, pour l'élu, des citoyens.

Dans le cas par exemple de funérailles, une possibilité peut consister à séparer les temps de parole. Au temps de la cérémonie peut succéder un temps dédié aux interventions de représentants officiels.

4) Participation commune (élus et ministres des cultes) à des manifestations publiques

Cette participation commune doit être appréciée sous l'angle de la tradition qui, dans nombre de cas, dépasse la question religieuse. Dans de telles circonstances, les élus, et tout particulièrement les maires et leurs adjoints, se doivent d'adopter une attitude personnelle neutre et laïque en s'abstenant d'exprimer leurs propres convictions religieuses ou philosophiques.

Il est toutefois utile de se reporter aux vade mecum et guides des cérémonies, du protocole et des préséances.

II- La liberté d'expression de l'élu

L'obligation de neutralité des agents publics n'est pas transposable aux élus qui bénéficient d'une grande liberté d'expression dans le cadre de leur vie privée **(A)** et dans celui de l'exercice de leur mandat, en tant que femmes et hommes politiques **(B)**.

A- Dans le cadre de leur vie privée

La liberté de conscience et la liberté d'expression sont pleines et entières. L'élu dispose donc de la liberté de croire, de ne pas croire et de « *la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement de rites* »¹³.

Aucun principe, ni aucune disposition législative ou réglementaire ne fait donc obstacle à ce que des élus publics puissent, dans le cadre de leur vie privée et familiale, manifester leurs convictions philosophiques ou religieuses.

¹³ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 9

B- Dans le cadre de l'exercice de leur mandat électif

1) Fonction élective et religion

- La fonction d'élu n'est pas incompatible avec la fonction religieuse.

L'Histoire rappelle que des élus ont pu occuper, dans le même temps, un rang religieux. Le plus célèbre est l'abbé Pierre (député de 1945 à 1951). Au niveau local, on peut mentionner le père Jules Lemire (député de 1893 à 1928 et maire d'Hazebrouck de 1914 à 1928), l'abbé Laudrin (député-maire de Locminé jusqu'en 1977), le Chanoine Félix Kir (député-maire de Dijon de 1945 à 1968), le prêtre Élie Geffray (maire d'Eréac de 2008 à 2014), etc.

- Un parti politique peut afficher une orientation religieuse, à l'exemple du Parti chrétien-démocrate ou de l'Union des démocrates musulmans français.

- Un candidat à une fonction élective n'est soumis à aucune obligation de neutralité ; il peut donc manifester son appartenance religieuse par le port d'un signe¹⁴.

2) Discours politique

- Dans le cadre d'entretiens, de débats, de publications, les élus sont libres d'exprimer, en leur nom propre, leurs convictions politiques, mais également leur foi et leurs convictions philosophiques. La République laïque permet une expression politique libre. Des présidents de la République ont pu exprimer leurs convictions spirituelles : de Gaulle (« *Je crois en Dieu* »), F. Mitterrand (« *Les forces de l'esprit* »), F. Hollande (« *J'ai la conviction que Dieu n'existe pas* »).

- Les élus sont libres d'exprimer leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses. De façon générale, c'est la liberté d'expression politique qui est protégée car elle est la condition du débat démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme y attache une importance particulière, considérant que « *la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique* »¹⁵.

L'ouvrage « *Les fondamentaux sur la laïcité et les collectivités territoriales* », réalisé par le CNFPT, éclaire la question¹⁶ :

« *Le juge administratif a considéré que les élus locaux jouissaient de la liberté de s'exprimer dans le cadre de leur mandat*¹⁷. *Outre les dispositions éparses du code général des collectivités territoriales, le juge administratif a clairement fait de cette liberté un droit individuel, appartenant à chaque élu, indépendamment de son appartenance ou non-appartenance à une majorité, une opposition ou un groupe politique quelconque. C'est bel et bien de « leur qualité de membres de l'assemblée (délibérante) appelés à délibérer sur les affaires » de la collectivité que les conseillers tiennent « le droit de s'exprimer sur tout ce qui touche à ces affaires »*¹⁸.

¹⁴ CE 23 décembre 2010, n° 337899

¹⁵ CEDH, 8 juillet 1999, *Sürek c. Turquie*, n°26682/95 ; CEDH, 11 mai 2010, *Fleury c. France*, n°29784/06

¹⁶ Mai 2015, CNFPT en lien avec le Ministère de l'intérieur, l'Observatoire de la laïcité et François Deietsch, Maître de conférences en droit public

¹⁷ CE 22 mai 1987, Tête

¹⁸ CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville de Metz c. Masson*

3) Expression religieuse en assemblée délibérante

- Le port d'insignes religieux (croix, voile, kippa, turban...) par des élus est possible au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales (comme au sein du Parlement).

« Si le principe de neutralité du service public fait obstacle à ce que des agents ou des salariés participant au service public manifestent leurs croyances religieuses, ni la jurisprudence, ni la loi n'étend aux élus cette interdiction »¹⁹.

Un ancien maire de Montreuil a ainsi été condamné pour avoir refusé de donner la parole, lors d'un Conseil municipal, à une conseillère de l'opposition qui portait une croix²⁰. Le motif de condamnation retenu est alors celui de la discrimination²¹.

La Cour de cassation a rappelé qu'*« aucune disposition législative... ne permet au maire d'une commune, dans le cadre des réunions du conseil municipal, lieu des débats et de confrontations d'idées, d'interdire aux élus de manifester publiquement, notamment par le port d'un insigne, leur appartenance religieuse »²².*

- Les limites à cette liberté résultent :

- de la loi du 11 octobre 2010 qui interdit la dissimulation du visage dans l'espace public,
- et/ou d'un risque d'atteinte à l'ordre public.

III- Liberté / neutralité, quel équilibre ? Invitation à une réflexion éthique

Il est compliqué, en pratique, d'isoler les situations dans lesquelles les élus se trouvent soumis à une obligation de neutralité (attitude neutre dans l'exercice de leurs fonctions publiques/liberté dans le débat politique).

De plus, un discours tenu dans l'exercice de leurs fonctions aura souvent une dimension politique et il peut être difficile, pour un élu, dans l'expression de ses propres opinions de ne pas donner l'impression qu'il s'agit d'une position officielle.

Les élus peuvent ainsi être amenés, personnellement, en toute conscience, à s'interroger sur l'extension de l'obligation de neutralité à l'intégralité de l'exercice de leur mandat : l'éthique est d'abord une responsabilité personnelle.

¹⁹ Guide « Laïcité et collectivités locales », Observatoire de la laïcité, 2018

²⁰ Décision Cour d'appel de Paris du 13 janvier 2010 : M. Brard a été condamné à 500 € d'amende, 2 000 € de dommages et intérêts et 2 000 € de frais de procédure pour avoir indiqué : *« Je prierai Mme Veyssièrre de faire disparaître toute forme d'exhibitionnisme religieux provocateur qui est une violation du principe de laïcité »*

²¹ La décision de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 1^{er} septembre 2010 a jugé que le maire qui prive de parole un conseiller municipal, au motif qu'il porte un signe religieux (croix chrétienne), se rend coupable de discrimination dès lors qu'il n'est pas établi que le seul port d'un signe d'appartenance religieuse soit constitutif de troubles à l'ordre public et qu'aucune disposition législative ne permet au maire dans le cadre des séances du Conseil municipal d'interdire aux élus de manifester publiquement leur appartenance religieuse

²²Cass. crim. 1er septembre 2010, n°10-80584

Deux attitudes sont possibles :

- en France, la liberté est le principe et l'interdiction l'exception et tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé ; les élus, qui disposent d'une liberté d'expression beaucoup plus large que celle des agents publics, peuvent, dès lors, en dehors des situations pour lesquelles ils sont soumis à une obligation de neutralité (variable certes selon les titres au nom desquels ils agissent), s'exprimer librement et retrouver leur liberté d'individu.

- Quelles que soient les situations, les moments et les espaces où ils interviennent, les élus représentent une collectivité. Titulaires d'un mandat représentatif, ils ont été élus pour agir dans l'intérêt général, ils se doivent à leur fonction. Ils demeurent élus de la République, même dans leur espace de liberté, ce qui peut les amener à conserver une certaine réserve, une retenue dans leur expression et à trouver un juste équilibre entre le respect de la neutralité de l'Etat et leur liberté d'élus.

L'exercice d'un mandat électif n'est pas une profession ; représentant chaque citoyen sans distinction, l'élu adhère aux valeurs républicaines et cherche en permanence à faire prévaloir les idéaux républicains, dans l'intérêt de tous. L'éthique a partie liée avec la démocratie locale qui s'appuie sur la confiance devant s'instaurer entre les citoyens et les élus -leur neutralité étant un gage de cette confiance-, élus qui ont été choisis pour administrer la chose publique.