

Laïcité, neutralité dans l'enseignement public : port de signes d'appartenance religieuse de parents d'élèves participant à des activités

Lire les conclusions de :

Samuel Deliancourt
Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Emma Burtey et Laura Barrière
Le voile jeté sur les convictions des parents intervenants scolaires

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 17LY04351 – 23 juillet 2019 – R [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Enseignement public, Service public de l'éducation, Laïcité, Neutralité, Port de signes religieux, Parents d'élèves

Rubriques

Actes administratifs, Institutions et collectivités publiques, Libertés fondamentales

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

Note universitaire Note universitaire

Résumé

Le principe de laïcité de l'enseignement public, élément de la laïcité de l'Etat, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect du principe de neutralité des services publics, tant par les programmes et les enseignants que dans celui de la liberté de conscience des élèves. Il commande également que les personnes qui participent à des activités à l'intérieur des locaux scolaires, assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes à cette neutralité quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent.

Par suite, n'est pas illégale la décision d'un recteur d'académie refusant d'intervenir pour mettre fin à la pratique n'autorisant la participation de mères d'élèves aux activités organisées dans les classes d'une école que sous la réserve qu'elles arborent une tenue neutre, dès lors que la mesure n'a pas pour effet d'édicter une interdiction générale faite aux mères portant le voile de participer à l'ensemble des activités scolaires et qu'elle ne trouve à s'appliquer que lorsque les parents prennent part à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes pour y exercer des fonctions assimilables à celles des enseignants.

Conclusions du rapporteur public

Samuel Deliancourt

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6534](https://doi.org/10.35562/alyoda.6534)

¹ Les conclusions sont publiées à la Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales JCP A n° 43-44 du 28 octobre 2019

Note d'avocat

Parents d'élèves participant à des activités scolaires et laïcité

Kilian Laurent

Elève-avocat en stage à la Direction des affaires juridiques de la Ville de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6536](https://doi.org/10.35562/alyoda.6536)

¹ Les principes de neutralité, de laïcité et de liberté de conscience se confrontent dans le cadre de l'enseignement public et particulièrement pour les parents d'élèves, dont la situation juridique, lorsqu'ils participent aux activités scolaires, n'est pour l'heure encadrée par aucun texte. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 23 juillet 2019 (n°[17LY04351](#)) vient trancher la question de l'interdiction du port de signes d'appartenance religieuse par les parents d'élèves lorsqu'ils participent à des ateliers en classe.

² En l'espèce, Madame H. et Madame M. sont des parents d'élèves scolarisés dans une école primaire de l'enseignement public. Le règlement scolaire de cette école admet la participation de parents d'élèves volontaires aux différents ateliers proposés aux enfants (lecture, informatique, jardinage, cuisine), sous réserve du respect par les parents d'élèves, au même titre que les enseignants, du principe de neutralité et prohibe le port de tout signe ostentatoire d'appartenance politique ou religieuse.

³ La participation de Mesdames H. et M. à ces ateliers est refusée en raison du port du voile. Madame H. et Madame M., lors de leurs échanges avec le directeur de l'établissement, le recteur et le ministre de l'éducation nationale, fustigent la « *pratique systématique consistant à interdire aux mères portant le voile de pénétrer dans les salles de classe et de participer (...) aux activités des enfants* » et demandent à la rectrice de mettre fin à cette pratique.

⁴ En réponse, par un courrier adressé à l'avocat des requérantes, la rectrice de l'académie de Lyon a indiqué qu'« *afin de garantir aux élèves la neutralité du service public de l'éducation et d'assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires, il n'est pas interdit à l'institution scolaire de privilégier les modalités de fonctionnement du service public qui lui paraissent les plus conformes à l'intérêt des enfants qui lui sont confiés. Un directeur d'école, un enseignant peut faire ainsi le choix de demander aux adultes qui se proposent pour participer activement à une activité scolaire d'adopter une tenue dénuée de toute connotation religieuse* ». La rectrice concluait : « *Les trois mères citées dans votre courrier sont invitées à participer aux activités scolaires sous la*

réserve qu'elles arborent une tenue neutre. C'est la position qui a été retenue pour assurer le bon fonctionnement des écoles maternelles [...] de Meyzieu dans le respect du principe de laïcité ».

5

Mesdames H. et M., dont la demande d'annulation de cette décision a été rejetée en première instance, contestent le jugement rendu par le Tribunal administratif de Lyon. La Cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt du 23 juillet 2019, a considéré que : *« le principe de laïcité de l'enseignement public, qui est un élément de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect, d'une part, de cette neutralité par les programmes et par les enseignants et, d'autre part, de la liberté de conscience des élèves. Ce même principe impose également que, quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent, les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes aux mêmes exigences de neutralité ».*

6

Les principes de neutralité, de laïcité et de liberté de conscience viennent se confronter dans le cadre de l'enseignement public ; ce qui ne manque pas de poser des questions sur la situation juridique des parents d'élèves dont la situation juridique n'est encadrée par aucun texte (I), et plus particulièrement lorsque les parents d'élèves apportent leur concours à des activités en classe, assimilables à de l'enseignement (II).

I. La confrontation des principes de neutralité, de laïcité et de liberté de conscience dans l'enseignement public

7

Le service de l'enseignement public voit s'appliquer les principes de neutralité, de laïcité et de liberté de conscience de manière différenciée en fonction de la qualité du destinataire, agent public ou usager (A), la situation particulière des parents d'élèves soulève des questions lorsqu'ils apportent leur concours à une sortie scolaire (B).

A. Les principes de neutralité, de laïcité et de liberté de conscience dans l'enseignement public

8

« Il est souhaitable de rappeler que la laïcité exprime fondamentalement la tolérance envers les religions et non leur exclusion ; qu'elle doit garantir la liberté de conscience et non la nier » (Laïcité, liberté chérie, Charles Fortier, AJFP 2016. p.1). La laïcité protège la liberté de conscience, la liberté de culte et marque la séparation des institutions publiques et des organisations

religieuses : « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* » (Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, article 2).

9

« *L'éducation, première priorité nationale* », est encadrée par des principes généraux et notamment la laïcité de l'enseignement public (Code de l'éducation, articles L.111-1, L.141-1 et suivants) . Ces principes s'appliquent de manière différenciée selon qu'il s'agit d'un agent public ou d'un usager du service public : « *les agents personnifient un service qui doit être neutre, les usagers ne personnifient qu'eux-mêmes* » (Étude du Conseil d'Etat du 19 décembre 2013).

10

Dans les établissements du premier degré publics, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque (Code de l'éducation, article L.141-5) . Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus à l'obligation de neutralité et s'abstiennent de manifester leurs opinions religieuses (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 25). La Cour européenne des droits de l'homme confirme l'incompatibilité, pour une enseignante, du port du foulard islamique avec le principe de neutralité religieuse de l'enseignement public (CEDH, 15 février 2001, n° 42393/98) . Un agent du service de l'enseignement public qui manifeste, dans l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses notamment par le port d'un signe destiné à marquer son appartenance à une religion manquerait à ses obligations et peut être sanctionné dans le cadre d'une procédure disciplinaire (CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017).

11

Les élèves, quant à eux, sont usagers du service de l'enseignement public et sont, par principe, exclus de cette obligation de neutralité. Pour autant, les élèves de l'enseignement public sont soumis à la loi 2004-228 du 15 mars 2004 qui leur interdit, « *dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels [ils] manifestent ostensiblement une appartenance religieuse* » (Code de l'éducation, article L.141-5-1). Cette loi n'interdit que le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent « *ostensiblement* » une appartenance religieuse. Il est à noter que ces dispositions sont appliquées strictement. « *Si les élèves des écoles, collèges et lycées publics peuvent porter des signes religieux discrets, sont en revanche interdits, d'une part, les signes ou tenues, tels notamment un voile ou un foulard islamique, une kippa ou une grande croix, dont le port, par lui-même, manifeste ostensiblement une appartenance religieuse, d'autre part, ceux dont le port ne manifeste ostensiblement une appartenance religieuse qu'en raison du comportement de l'élève* » (CE, 5 décembre 2007, n° 285394 et n° 295671). Autrement dit, les élèves sont invités à une forme de discrétion quant aux signes religieux éventuellement arborés.

12

Se voulant une synthèse des droits et des devoirs à la fois des agents publics et des usagers du service de l'enseignement public, la Charte de la laïcité a été proposée par le Haut conseil à l'intégration afin de contribuer au bon fonctionnement des services publics par davantage de clarté ([Circulaire PM n° 05209/SG du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics](#)) . En outre, une instruction de 2014 a explicité le sens et les enjeux du principe de la laïcité à l'école ([Charte de la laïcité à l'école et symboles de la République](#)).

13

Si les agents et les élèves bénéficient de situations juridiques précises, les parents d'élèves se placent dans une situation particulière lorsqu'ils accompagnent les élèves lors de sorties scolaires, ce qui ne manque pas de poser des difficultés (**B**).

B. La situation particulière des parents d'élèves accompagnateurs de sorties scolaires

14

La qualification juridique de la situation des parents d'élèves accompagnateurs de sorties scolaires est une question qui n'est pas nouvelle. Par une [lettre du 2 mars 2011](#), Luc Chatel, alors ministre de l'éducation nationale avait indiqué que les parents d'élèves, en faisant acte de candidature, « *étaient amenés à participer directement au service public de l'éducation en se plaçant dans une situation comparable à celle des agents publics vis-à-vis des enfants qu'ils encadrent et acceptent de se soumettre aux principes fondamentaux de ce service public* ».

15

Pour autant, force est de constater que le cadre législatif existant ne soumet à des obligations que les agents publics et les élèves. Portée devant les juridictions administratives, cette même question a donné lieu à des solutions différentes.

16

Amené à se prononcer sur la situation juridique des parents d'élèves volontaires pour accompagner les sorties scolaires, le Tribunal administratif de Montreuil les a qualifiés de « *participants* » au service public de l'éducation. Cette qualité les soumet au respect du principe de neutralité des personnels intervenant auprès d'élèves : « *le principe de neutralité de l'école laïque fait obstacle à ce qu'ils manifestent, dans le cadre de l'accompagnement d'une sortie scolaire, par leur tenue ou par leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques* » ([TA de Montreuil, 22 novembre 2011, n° 1012015](#)).

17

La qualification de collaborateur occasionnel du service public n'est quant à elle pas satisfaisante, eu égard au caractère fonctionnel de la notion. En effet, celle-ci a pour objet de protéger les accompagnateurs bénévoles, notamment lorsqu'ils sont victimes d'accidents dans le cadre de sorties scolaires ([CE, 13 janvier 1993,](#)

n° 63044 et n° 66929) . C'est probablement la raison pour laquelle le Tribunal administratif de Montreuil n'a pas utilisé la notion de collaborateur occasionnel du service public et lui a préféré la notion de participant au service public de l'éducation.

18

Le Conseil d'Etat, à l'occasion d'une étude demandée par le défenseur des droits, a rejeté l'existence d'une troisième catégorie se situant entre l'agent et l'utilisateur, ciblant directement les notions de collaborateur, collaborateur occasionnel et de participant. A ses yeux, en l'absence de texte créant une nouvelle catégorie, les parents d'élèves ne peuvent être que des usagers ou des tiers et ne sauraient être soumis à l'exigence de neutralité religieuse (Étude du Conseil d'Etat du 19 décembre 2013) . Cette étude du Conseil d'Etat n'est ni un arrêt ni un avis. Pour autant, si sa valeur juridique n'est pas déterminée, force est de constater qu'elle a eu une résonance particulière.

19

Sans doute à la lumière de cette étude du 19 décembre 2013 du Conseil d'Etat, et prenant le contrepied du Tribunal administratif de Montreuil, le Tribunal administratif de Nice a qualifié les parents d'élèves accompagnateurs de sorties scolaires d'usagers du service public de l'éducation : « *les parents d'élèves autorisés à accompagner une sortie scolaire à laquelle participe leur enfant doivent être regardés, comme les élèves, comme des usagers du service public de l'éducation* ». En cette qualité d'utilisateur, la neutralité religieuse imposée aux agents publics ne leur est pas opposable. Le Tribunal administratif a ainsi annulé le refus de participer à la sortie scolaire qui avait été opposé à la requérante (TA de Nice 9 juin 2015 n° 305386) .

20

Dans le cadre de la première instance de l'affaire nous intéressant, le Tribunal administratif de Lyon a emprunté la formule du Tribunal administratif de Montreuil en considérant qu'il « *résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'Etat et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci. Les parents d'élèves volontaires pour accompagner les sorties scolaires participent, dans ce cadre, au service public de l'éducation* » (TA de Lyon, 19 octobre 2017, n° 1505363). Le jugement du Tribunal administratif de Lyon a redonné vie à la notion de participant au service public de l'Education et semble se situer à contre-courant de l'évolution jurisprudentielle influée par l'étude du Conseil d'Etat.

21

Pour autant, il convient de souligner le caractère inédit de la situation des parents d'élèves qui, en l'espèce participent à des activités à visée pédagogique, pouvant être assimilées à des activités d'enseignement, dans les salles de classe de l'école (II).

II. La participation de parents à des activités scolaires assimilables à de l'enseignement

22

La situation des parents d'élèves participant à des activités à visée pédagogique, assimilées à des activités d'enseignement, se pose pour la première fois, et permet de s'interroger sur l'incidence du rôle actif des parents d'élèves (**A**). Néanmoins, cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon s'avère peu didactique dans les possibilités données aux directeurs d'établissement pour d'émettre des restrictions à la liberté de manifester ses opinions religieuses (**B**).

A. La question du rôle actif des parents d'élèves intervenant en salles de classe

23

Jusqu'à présent, lorsque la jurisprudence administrative avait eu à connaître de la participation de parents d'élèves, ces derniers apportaient leur concours à des sorties scolaires, et aucune juridiction n'avait jamais insisté sur les contours des missions qui leur étaient confiées. Les parents d'élèves, en leur qualité d'accompagnateurs, étaient chargés de missions de surveillance voire d'encadrement, distinctes et complémentaires de celles, pédagogiques, conférées aux personnels enseignants. Sciemment ou non, le Tribunal de Montreuil s'était limité à les présenter comme des participants du service public (TA de Montreuil, 22 novembre 2011, n° 1012015). Pour des parents d'élèves dans le même rôle d'accompagnateurs, le Tribunal de Nice avait quant à lui considéré qu'ils étaient des usagers (TA de Nice 9 juin 2015, n° 305386).

24

C'est ainsi la première fois que le juge administratif a l'occasion de trancher le cas de parents d'élèves intervenant pour des activités sous forme d'ateliers proposés aux enfants, tels que la lecture, l'informatique, le jardinage, la cuisine. Ces activités à visée pédagogique se déroulent dans les salles de classe et peuvent être assimilées à des activités d'enseignement.

25

Comme le relève Monsieur Samuel Deliancourt, rapporteur public à la Cour administrative d'appel de Lyon (que nous remercions vivement pour la communication de ses conclusions), « *la question est toute autre lorsque les parents jouent un rôle actif dans le cadre d'activités à visée pédagogique [...] ils sont vus comme des enseignants, la qualité de tiers comme celle d'utilisateur ne correspondent plus, ni à la réalité, ni d'ailleurs à la perception éventuelle des enfants* ».

26

D'autres situations ont toutefois amené les juridictions administratives à se pencher sur des cas dans lesquels l'administration se voyait appuyée par une participation extérieure

ayant un rôle actif.

27

Afin d'intervenir auprès d'élèves, les associations apportant leurs concours au service de l'enseignement public doivent obtenir l'agrément du ministre de l'éducation nationale (Code de l'éducation, article D.551-1 et suivants) . Eu égard à leur intervention directe au contact des élèves, susceptible de porter atteinte au principe de neutralité du service et à la liberté de conscience des élèves, le ministre de l'éducation nationale a pu refuser de délivrer un tel agrément (TA de Paris, 23 novembre 2012 n° 1211193).

28

Dans une affaire où un concours au fonctionnement des services de plusieurs établissements pénitentiaires avait été apporté par les membres d'une congrégation religieuse, le Conseil d'Etat a, au contraire, considéré que cette participation ne contrevenait ni au principe de laïcité, ni à celui de la neutralité du service public. Le Conseil d'Etat a, en effet, estimé qu'il s'agissait d'une mission complémentaire de soutien distincte de celles qui sont assurées par « *les fonctionnaires de l'établissement* » (CE, 27 juillet 2001, n° 215550 et n° 220980).

29

Il résulte de ce qui précède que la participation au fonctionnement du service public et le rôle actif d'un tiers n'impliquent pas nécessairement de l'assimiler à un agent et de lui imposer les obligations qui s'y attachent, en particulier lorsque le rôle est défini conventionnellement.

30

Pour autant, dans le cas d'espèce, si le rôle actif des parents d'élèves, qui participent aux ateliers dans les salles de classe, peut être distingué d'un rôle davantage porté sur des activités de surveillance des parents accompagnateurs de sorties scolaires, force est de constater que l'étude du Conseil d'Etat vise tant les « *déplacements* » que les « *activités scolaires* », ce qui n'a pas pour effet d'exclure les activités se déroulant dans l'enceinte de l'école (Étude du Conseil d'Etat du 19 décembre 2013) .

31

Manifestement guidé par cette étude, le Tribunal administratif de Lyon a rappelé que : « *s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, les nécessités de l'ordre public et du bon fonctionnement du service, qui résultent de la lettre même de l'article 10 de la Déclaration de 1789, peuvent conduire l'autorité compétente, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses* ». Le Tribunal a ensuite considéré que le refus de participation opposé aux parents d'élèves était une restriction apportée à leur liberté, uniquement mise en œuvre « *lors de la participation directe des parents aux activités scolaires des élèves en situation d'apprentissage* », et n'était ainsi pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (TA de Lyon, 19 octobre 2017, n° 1505363).

32 Le Tribunal administratif de Lyon a ainsi fait état d'une situation dans laquelle les parents participent directement aux activités scolaires, permettant à l'autorité compétente de recommander aux parents d'élèves de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses.

33 Le raisonnement de la Cour administrative d'appel est différent. Elle opère une véritable comparaison des missions dévolues aux parents d'élèves et au personnel enseignant : « *[Le principe de laïcité de l'enseignement public] impose également que, quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent, les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes aux mêmes exigences de neutralité* » (CAA de Lyon, 23 juillet 2019, n° 17LY04351).

34 Les conclusions de Monsieur Samuel Deliancourt, rapporteur public à la Cour administrative d'appel dans cette affaire, pourraient expliquer le raisonnement de la Cour administrative d'appel de Lyon : « *dès lors que les parents en leur qualité de membres de la communauté éducative exercent des fonctions comparables, similaires ou semblables à l'enseignant au sein d'enceintes scolaires, ils sont tenus de respecter le principe de neutralité scolaire* ».

35 Pour la juridiction d'appel, la décision opposée aux parents d'élèves « *doit être regardée comme se limitant à rappeler que l'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants* » (CAA de Lyon, 23 juillet 2019, n° 17LY04351).

36 Ainsi, le juge ne qualifie pas les parents d'élèves d'usagers du service public. Au contraire, il les qualifie de participants au service de l'enseignement public mais s'attache surtout aux activités qu'ils exercent, assimilables à celles du personnel enseignant, ainsi qu'au lieu dans lequel elles sont dispensées, les salles de classe.

37 En un sens, l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon se rapproche du jugement rendu par le Tribunal administratif de Montreuil en utilisant la qualification de participant au service public, mais s'attache surtout à mettre en lumière la nature des missions exercées par les parents d'élèves ainsi que le lieu dans lequel elles sont exercées.

38 On peut se demander si la CAA a voulu donner une consistance à la notion de participant au service public de l'éducation et préciser comment identifier un tel participant ou si elle a uniquement entendu s'attacher à la nature des missions et au lieu dans lequel elles s'exercent pour les assimiler aux enseignants.

39

A la lecture du considérant de principe, il est possible de penser que les parents d'élèves ne participent effectivement au service public de l'éducation que lorsqu'ils exercent des fonctions assimilables à celles d'un enseignant, et ce dans le cadre de l'enceinte scolaire. Ainsi, le parent d'élève « *accompagnateur scolaire* » se distinguerait du parent d'élève « *participant* », dont le rôle et les missions conduisent à l'assimiler à un enseignant. Un parent d'élève ne serait par conséquent participant au service public que si, en salle de classe, il exerce des missions pédagogiques auprès des enfants. Un parent d'élève ne disposant pas de telles missions pédagogiques et apportant son concours hors des salles de classe ne serait pas qualifié de participant et ne se verrait pas imposer d'obligation de neutralité.

40

Mais il est également possible de comprendre qu'un parent d'élève serait également participant lorsqu'il est accompagnateur en sortie scolaire, sans pour autant que l'obligation de neutralité lui soit imposée, eu égard à la nature de ses missions, qui, différentes de celles des enseignants, n'imposent pas une assimilation à ces derniers. Dans ce cas, il y aurait une sorte de gradation des obligations au regard du degré de similitude entre les missions confiées au personnel enseignant et celles confiées aux parents d'élèves lorsqu'ils participent au service public, et au regard du risque de confusion pouvant exister avec les enseignants du fait du lieu d'exercice des missions.

41

En tout état de cause, dans son approche et contrairement au Tribunal administratif de Lyon, la Cour administrative d'appel de Lyon ne se place pas dans le courant de l'évolution jurisprudentielle influencée par l'étude du Conseil d'Etat.

42

Elle choisit de ne pas se fonder ouvertement sur l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les nécessités de l'ordre public et du bon fonctionnement du service, pouvant traditionnellement conduire l'autorité compétente, à des restrictions à la liberté de manifester ses convictions religieuses.

43

En procédant ainsi, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 23 juillet 2019 apparaît comme peu didactique et ne permettra pas une meilleure lisibilité des possibilités laissées aux directeurs d'établissement de restreindre la liberté de manifester ses opinions religieuses durant les déplacements ou activités scolaires (**B**).

B. Une décision peu didactique quant aux possibilités de restriction des libertés

44

L'étude du Conseil d'Etat rappelle qu'en l'absence de textes particuliers et sur le fondement de l'article 10 de la Déclaration de 1789, il revient aux chefs d'établissement, au regard de considérations liées à l'ordre public ou du bon fonctionnement du

service, de prendre des mesures restrictives de la liberté de manifester des opinions religieuses à l'encontre des parents d'élèves (Étude du Conseil d'Etat du 19 décembre 2013).

45

Il était en effet possible de penser, à l'instar de Monsieur Joël Arnould, rapporteur public au Tribunal administratif de Lyon, que la situation d'espèce constituait « *des faits particuliers [pouvant] justifier plus facilement, dans un tel cas, des restrictions au port par les parents mis à contribution de tenues manifestant une appartenance religieuse* ».

46

Le Tribunal administratif de Lyon s'était manifestement inspiré de l'étude du Conseil d'état et exposait que « *s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, les nécessités de l'ordre public et du bon fonctionnement du service, qui résultent de la lettre même de l'article 10 de la Déclaration de 1789, peuvent conduire l'autorité compétente, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses* » (TA de Lyon, 19 octobre 2017, n° 1505363).

47

Dans ses conclusions, Monsieur Samuel Deliancourt, rapporteur public à la Cour administrative d'appel, prenait ses distances avec l'article 10 de la Déclaration de 1789 et indiquait « *vous pourrez par suite juger que la restriction apportée à la liberté des parents d'élèves de manifester leurs opinions religieuses qu'ils tiennent, notamment des articles 9 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est ainsi justifiée par ces circonstances particulières* ».

48

Pour autant, aucun des deux fondements n'a été mis en avant ni explicité par la Cour administrative d'appel de Lyon, bien que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit visée par l'arrêt du 23 juillet 2019.

49

La Cour administrative d'appel de Lyon a adopté un raisonnement particulièrement direct éludant le fondement textuel justifiant la restriction de la liberté de manifester des opinions religieuses des parents d'élèves. Elle considère que « *[Le principe de laïcité de l'enseignement public] impose également que, quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent, les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes aux mêmes exigences de neutralité* ».

50

Dans le cas d'espèce, et se démarquant de l'évolution jurisprudentielle insufflée par l'étude du Conseil d'Etat, le juge d'appel tranche le litige et ne semble se prononcer que sur la situation où les parents d'élèves disposent de missions assimilables à celles des enseignants exercées dans l'enceinte de l'école.

51 En ce sens, l'arrêt du 23 juillet 2019 de la Cour administrative d'appel de Lyon n'est pas suffisamment didactique et n'apporte pas la lisibilité attendue. Ce raisonnement est en effet difficilement transposable à d'autres situations.

52 Quelle démarche devra adopter le juge administratif lorsque des activités ne seront pas assimilables à celles d'enseignants ou se dérouleront à l'extérieur des locaux scolaires ?

53 Faut-il avoir un raisonnement *a contrario* qui conduirait à considérer que le principe de laïcité de l'enseignement public n'impose pas aux parents d'élèves d'être soumis à l'exigence de neutralité au même titre que les personnels enseignants lorsque les activités ne sont pas assimilables à celles d'un enseignant ou lorsqu'elles se déroulent hors de l'enceinte de l'école ?

54 Il est au contraire possible de considérer que la CAA a eu un raisonnement casuistique, non susceptible d'encadrer plus largement le port de signes d'appartenance religieuse des parents d'élèves lors des sorties et activités scolaires.

55 Il est regrettable qu'un arrêt dont la portée R, intérêt jurisprudentiel majeur, n'ait pas été l'occasion d'édicter une règle plus générale susceptible de résoudre davantage de situations que le cas d'espèce. Il aurait en effet été bienvenu que l'arrêt soit davantage explicite sur le raisonnement que devra adopter le juge administratif face à des situations concrètes proches mais non identiques.

56 En tout état de cause, la CAA de Lyon ne permet pas de déterminer par une règle générale la qualité des parents enseignants et il reviendra au juge, au cas par cas, de trancher des situations particulières.

57 La clarification attendue sur la situation juridique des parents d'élèves participant aux activités et sorties scolaires apparaît aujourd'hui encore insuffisante.

58 Si « *les écoles doivent rester l'asile inviolable où les querelles des hommes ne pénètrent pas* » ([Jean Zay, circulaire du 31 décembre 1936](#)), force est de constater que dans l'attente d'une éventuelle législation les restrictions à la liberté de manifester ses opinions religieuses resteront sujettes à querelles.

Note universitaire

Note universitaire

Mathilde Philip-Gay

Maître de conférence HDR en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3, directrice de l'Equipe de droit public de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6538](https://doi.org/10.35562/alyoda.6538)

¹ Le commentaire est publié à la Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales JCP A n° 43-44 du 28 octobre 2019

Note universitaire

Le voile jeté sur les convictions des parents intervenants scolaires

Emma Burtey

Etudiante en Master 2 Droit public fondamental à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Laura Barrière

Etudiante en Master 2 Droit public fondamental à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6540](https://doi.org/10.35562/alyoda.6540)

¹ L'applicabilité du principe de neutralité religieuse aux parents d'élèves participant à des activités à visée pédagogique, assimilées à des activités d'enseignement, dans les établissements primaires et secondaires publics, demeurait jusqu'alors incertaine. Cet arrêt leur confère désormais un statut évolutif : usagers du service public de l'enseignement, ils se muent, le temps de leur intervention, en agents publics. Ils sont alors soumis au principe de neutralité. Si l'arrêt permet de fixer l'état du droit, des interrogations persistent.

² « On pouvait croire que le problème longtemps brûlant de la laïcité scolaire avait enfin quitté le champ clos des affrontements idéologiques, et qu'un consensus s'était formé autour de l'interprétation qu'en avaient donnée, en l'insérant dans l'ordre juridique, les textes et la jurisprudence. Certes, quelques discussions subsistaient quant à certaines modalités d'application du principe : un enseignement laïc pouvait-il faire une place à l'histoire des religions ? le jour de liberté que la loi réservait aux élèves de l'école publique pour recevoir, s'ils le souhaitaient, un enseignement religieux pouvait-il être transféré du mercredi au samedi ? Mais, sur le principe lui-même, le débat s'était apaisé : on admettait de part et d'autre que la laïcité traduisait, au plan scolaire, le respect par l'Etat de toutes les consciences, le refus d'une idéologie officielle inculquée aux enfants. » Cette analyse de Jean Rivero, (« Laïcité scolaire et signes d'appartenance religieuse », *RFDA* 1990, p. 1), à propos de l'affaire du lycée de Creil il y a trente ans, est frappante par son actualité. Loin d'être tarie, la source qu'est la laïcité à la française dans le débat public continue de couler à flots, comme l'illustre l'[affaire objet du présent commentaire](#).

³ En l'espèce, des mères d'élèves demandaient l'annulation de la décision, en date du 2 avril 2015, par laquelle la rectrice de l'académie de Lyon, avait refusé d'intervenir pour mettre fin à la pratique en vertu de laquelle la participation des mères d'élèves aux activités organisées dans les classes à l'école Condorcet de Meyzieu n'est autorisée que sous la réserve qu'elles arborent une tenue neutre. Elles relevaient appel du jugement du tribunal administratif

de Lyon rendu le 19 octobre 2017 rejetant leur demande. Le recours conduisait à s'interroger sur l'applicabilité aux parents d'élèves d'un principe auquel sont soumis les agents publics : la neutralité.

4

Conformément aux conclusions de son rapporteur public M. Deliancourt (que nous remercions pour la communication de ses conclusions), la Cour confirme la décision du tribunal. Après un rappel de ce qu'est la laïcité de l'enseignement public, la Cour rejette le moyen selon lequel la décision litigieuse aurait édicté une interdiction générale faite aux mères portant le voile de participer à l'ensemble des activités scolaires. Elle considère au contraire que la décision se contente de rappeler le principe de neutralité qui s'applique aux parents d'élèves participant à des activités similaires à celles des enseignants, à l'intérieur des classes.

5

La question posée aux magistrats lyonnais portait donc sur la catégorie à laquelle rattacher les parents d'élèves intervenant dans les classes d'écoles publiques. Sur ce point, deux réponses étaient possibles : soit les parents d'élèves sont considérés, dans ce cas, comme des agents publics, soit les parents d'élèves sont considérés comme des usagers des services publics. Selon que l'on admet l'une ou l'autre des hypothèses, les parents d'élèves pourront soit être tenus d'être neutres, soit, au contraire, être libre de manifester leurs convictions religieuses.

6

Ainsi, cette jurisprudence tranche-t-elle la question du statut - dynamique - des parents d'élèves à l'école (1.-). Toutefois, elle laisse en suspens celle portant sur les critères utilisés par le juge pour déceler l'existence d'une obligation de neutralité dont les parents d'élèves seraient débiteurs (2.-).

1. – La mutation ponctuelle de l'utilisateur du service public en agent public : le parent d'élève, caméléon public

7

Dans cet arrêt, le juge administratif procède à l'extension du principe de neutralité des agents publics du service public de l'éducation aux parents d'élèves intervenant dans les classes au même titre que les enseignants (A), au prix d'une transformation temporaire d'un usager du service public en agent public (B).

A - L'extension du principe de neutralité des enseignants aux usagers du service public de l'enseignement

8

La neutralité du service public, corollaire du principe de laïcité, impose aux agents publics de s'abstenir de toute prise de position politique, religieuse, philosophique ou morale, la méconnaissance de cette règle étant de nature à constituer une faute disciplinaire de l'agent concerné (CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017). En principe, la neutralité du service public ne s'applique pas aux usagers du service public, sauf si cela est prévu par la loi (comme pour les élèves des écoles, collèges et lycées) ou si des considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service l'impose (Étude du Conseil d'État, 19 septembre 2013). Or, dans le cas présent, le juge administratif lyonnais donne son plein effet au principe de neutralité en considérant que le parent intervenant doit être laïc le temps de sa participation au service public de l'éducation.

9

Les juges reprennent une solution déjà retenue par le tribunal administratif de Montreuil (TA de Montreuil, 22 novembre 2011, n° 1012015), à propos des mères accompagnatrices lors de sorties scolaires, pour les transposer cette fois aux interventions des parents d'élèves à l'intérieur des locaux scolaires. Dans un jugement de 2015 (TA de Nice, 9 juin 2015, n° 1305386), le tribunal administratif de Nice avait décidé, au contraire, de ne pas considérer les parents d'élèves accompagnateurs lors de sorties scolaires comme des participants au service public de l'éducation auxquels s'appliquerait *ipso facto* le principe de neutralité, mais comme des usagers du service public de l'éducation.

10

Comme le relève Mathilde Philip-Gay (« Les parents d'élèves peuvent-ils porter le voile à l'occasion de leur participation à des activités scolaires en classe ? », *JCP*, n° 43-44, 2307, p. 2), le Conseil d'État lui-même avait affirmé, dans son étude adoptée le 19 décembre 2013 (p. 31), que nous ne pouvons pas déduire de l'emploi de « collaborateur », « participant », « collaborateur occasionnel », l'émergence d'une catégorie homogène de « collaborateur du service public ». Il consacrait ainsi une distinction binaire entre les agents publics et les tiers. L'arrêt commenté confirme le diptyque entre agent public et tiers au service public. Le parent d'élève, usager du service public de l'éducation « par défaut », devient exceptionnellement et temporairement agent public par assimilation lorsque sa participation à l'exécution de la mission de service public en question ressemble en tout point à celle du « véritable » agent public qu'est l'enseignant. À ce critère matériel de « l'activité assimilable » s'attachent des conséquences juridiques, puisque sa réalisation opère un basculement de la catégorie de tiers vers celle d'agent public. Il s'agit plutôt d'un agent public que nous qualifierons de *sui generis*, puisque le parent d'élève ne peut pas, évidemment, prétendre détenir les mêmes droits et obligations que l'agent public ; il se voit uniquement débiteur de l'obligation de neutralité.

B - La mutation temporaire de l'usager du service public de l'enseignement en agent public

¹¹ L'assimilation du parent d'élève à l'agent public enseignant s'arrête aux portes de la laïcité. Les parents d'élèves intervenant dans les salles de classe ne pourront prétendre aux droits que détiennent les agents publics en vertu de leur situation légale et réglementaire. En effet, la théorie jurisprudentielle du collaborateur occasionnel du service public remplit seulement une fonction réparatrice. Cette théorie ne joue qu'en cas de dommage, faisant dire au doyen Hauriou, dans sa note sous le fameux arrêt *Cames* (CE, Section, 21 juin 1895, *Cames c/ Ministre de la guerre représentant l'Etat*, S. 1897.3.33), que « *les choses se passent comme si l'Etat, en sa qualité de personne morale, gérait une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre le risque des accidents administratifs* ».

¹² L'assimilation à l'agent public se révèle également dans le fait que la Cour ne fait aucune référence à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service pour justifier une limite à l'expression religieuse des parents d'élèves. Or, l'étude du Conseil d'État de 2013 soulignait que les usagers du service public ne peuvent être soumis à la neutralité religieuse que si l'une de ces deux conditions est remplie. C'est donc bien que les parents d'élèves ne sont pas des usagers.

¹³ Cette solution pourra être transposée, *mutatis mutandis*, à d'autres cas ; elle n'est pas réductible aux seuls parents d'élèves, car elle utilise le terme de « *personnes* » qui participent à des activités assimilables. Cette jurisprudence pourrait donc être applicable, par exemple, aux étudiants de la faculté de philosophie de Lyon qui animent des ateliers de philosophie dans des écoles publiques.

¹⁴ On peut regretter la flottabilité des modalités d'application du principe de neutralité. Dans l'avis *du 3 mai 2000*, les juges du Palais-Royal indiquaient qu'« *Il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les agents de ce service public selon qu'ils sont ou non chargés de fonctions d'enseignement* ». À l'inverse, cet arrêt fait la distinction entre ceux qui sont chargés de fonction d'enseignement (« *les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants* »), et ceux qui ne le sont pas. Une clarification par le Conseil d'État serait bénéfique.

2. – Interrogations pratiques sur l'extension du principe de neutralité de l'enseignement public

15

La jurisprudence de la Cour administrative est novatrice, mais les critères - permettant de savoir si le parent d'élève se voit imposer le principe de neutralité - interrogent tant sur leur périmètre (A) que sur leur relation entre eux (B).

A - L'obscur clarté des critères d'application du principe de neutralité aux parents intervenants scolaires

16

Plusieurs clarifications seraient nécessaires. D'abord, qu'est-ce qu'une « activité assimilable à des enseignements » ? On peut ainsi supposer que cela doit être le fait de dispenser un cours ou veiller au bon déroulement des cours mais des précisions seraient utiles. En l'espèce, les mères d'élèves participaient à divers ateliers proposés par le lycée (informatique, jardinage, etc.). Si cette notion est reprise dans de futurs contentieux, les activités seront-elles entendues de manière large ou étroite par le juge administratif ? À titre illustratif, qu'en est-il d'un parent qui vient simplement parler aux élèves de sa profession, de sa formation, ou du pays dont il est originaire ? Il ne s'agit ni d'un cours, ni de l'animation d'un atelier comme dans l'affaire objet du présent commentaire. Pour autant, est-ce une activité assimilable à une activité d'enseignement ?

17

Ce critère relance également la question de l'accompagnement des enfants dans le cadre des sorties scolaires. Imaginons que ces mêmes parents participent dans la foulée à une sortie scolaire, ils sont à nouveau soumis au principe de neutralité. En effet, en principe, dans ce cas, les usagers du service public ne sont pas soumis à une obligation de neutralité, sauf motif d'ordre public ou si cela porte atteinte au bon fonctionnement du service. Pour autant, si l'on applique le critère des activités assimilables aux activités d'enseignement, dans le cadre des sorties scolaires, les parents n'exercent-ils pas les mêmes fonctions que l'enseignant, comme par exemple la surveillance des élèves ? À moins que le critère de l'activité assimilable soit cumulatif avec le critère géographique (*infra*) : la solution retenue en l'espèce ne s'étendrait pas aux sorties scolaires, car elle ne s'applique qu'aux personnes qui interviennent « à l'intérieur des locaux scolaires ».

18

Quel est, en effet, le champ d'application territorial de cette obligation de neutralité ? Concrètement, s'arrête-elle aux portes du bâtiment *stricto sensu* (« à l'intérieur des locaux scolaires »), ou bien peut-on considérer que les locaux scolaires visés dans l'arrêt englobent également le préau et la cour de récréation ? La question se pose d'autant plus que l'arrêt évoque aussi l'intérieur des salles de classe, et semble ainsi faire équivaloir locaux scolaires et salles de classe. Comme le souligne le rapporteur public, pour les parents d'élèves qui accompagnent leur enfant en cours, ou qui assistent à un

rendez-vous avec un enseignant, le principe de neutralité ne s'impose pas (TGI Tarbes, ord. réf., 23 décembre 2014 n° 14/00278). Ce n'est donc pas en soi le critère spatial qui semble déterminer l'application du principe de neutralité, car un rendez-vous scolaire peut avoir lieu « *à l'intérieur des locaux scolaires* », mais bien l'activité qu'exerce le parent : soit celle qui s'apparente à celle exercée par l'agent public, soit celle d'usager du service public.

19 La Cour ne précise pas non plus l'application temporelle du principe de neutralité : juste avant le début et dès la fin de son intervention similaire à celle d'un enseignant, la mère d'élève pourrait-elle remettre le voile ? Ou doit-elle attendre la fin du cours, et de sortir de l'enceinte de l'établissement ?

20 Il serait également bienvenu que les juges indiquent si ces critères se cumulent, ou bien s'ils sont alternatifs.

B - La question du caractère alternatif ou cumulatif de ces critères

21 Si le critère de l'activité semble prépondérant, celui-ci est-il suffisant pour entraîner l'application du principe de neutralité ? À la lecture de l'arrêt, nous avons développé deux hypothèses, l'une considérant que les critères de l'activité et du lieu sont alternatifs, l'autre considérant qu'ils sont cumulatifs.

22 Une première interprétation est possible, selon laquelle le raisonnement à l'œuvre est le suivant, pour déterminer si un parent d'élève est débiteur d'une obligation de neutralité :

23 intervient-il en dehors des salles de classes ? Si la réponse est positive, intervient-il dans le cadre d'une sortie scolaire, en qualité d'accompagnateur ? Si tel est le cas, le principe de neutralité de l'école laïque lui est opposable, sur le fondement de la jurisprudence « Osman » du tribunal administratif de Montreuil précitée (*supra*).

24 S'il intervient à l'intérieur d'une salle de classe, le parent d'élève participe-t-il à une activité assimilable à celle du personnel enseignant ? Dans l'affirmative, le principe de neutralité de l'école laïque lui est opposable.

25 La lecture de l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel peut, sinon, être la suivante : refusant de se prononcer sur le sujet épineux des sorties scolaires, le juge utilise deux critères cumulatifs pour imposer la neutralité religieuse. L'usager public se métamorphose temporairement en agent public lorsqu'il exerce des activités assimilables à celle de l'enseignant et que cela se passe à l'intérieur des locaux scolaires. On peut relever qu'en l'espèce, le juge administratif affirme que la neutralité s'impose « *lorsqu'ils participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et*

dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants ». Cette interprétation est souhaitable. En effet, elle éviterait de donner naissance à une jurisprudence défavorable au port du voile en sortie scolaire, contraire au rapport du Conseil d'État.