

N° 412039

Union des associations Diocésaines de France et
Monseigneur B..., archevêque de X...

7ème et 2ème chambres réunies

Séance du 13 juin 2018

Lecture du 27 juin 2018

- A

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Si la séparation des églises et de l'Etat instituée par la loi du 9 décembre 1905 impose, vous le savez, que l'Etat ne s'immisce pas dans les affaires religieuses ni les églises dans les affaires civiles, leurs champs d'intervention peuvent, dans de rares cas, se rejoindre. L'attribution des édifices du culte est l'un de ces domaines, l'organisation des activités cultuelles dans les institutions publiques fermées un autre. Cette appellation ne correspond pas exactement à la réalité de toutes les institutions dont nous traiterons ici, à savoir l'armée, les hôpitaux et les prisons, mais nous l'emploierons par commodité. Dans ces institutions qui se caractérisent par un fort assujettissement des individus à une organisation du service qui limite l'exercice de leurs libertés, notamment de mouvement, l'aspect passif de la neutralité de l'Etat vis à vis des cultes, qui implique qu'il se garde de toute action susceptible d'en restreindre l'exercice qui ne soit pas justifiée par la sauvegarde de l'ordre public, ne suffit pas à permettre aux usagers de pratiquer librement leur religion. Or cette liberté, qui découle de la liberté de conscience, est reconnue à tout individu par les plus hautes normes de notre ordre juridique interne (art 10 de la DDHC et art 1er de la Constit) comme international (art 9 de la CEDH)¹, y compris s'il se trouve soumis aux contraintes de la vie militaire, hospitalisé ou encore incarcéré. Ne pouvant accéder librement à l'offre cultuelle que les églises proposent à leurs fidèles en raison des contraintes que leur impose l'organisation du service public dans lequel ils se trouvent, il appartient à l'administration qui définit cette organisation de leur permettre de pratiquer leur culte en mettant à leur disposition une activité cultuelle à l'intérieur de l'institution. C'est pourquoi la loi de 1905, après avoir posé le principe de neutralité de l'Etat vis à vis des cultes, selon lequel "*la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*", a réservé la possibilité de prévoir des dépenses publiques "*relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons*". Mais la nécessité d'assurer l'effectivité de la liberté de religion vous a conduit à faire de cette possibilité une obligation pour les établissements publics concernés de mettre à même leurs usagers de pratiquer leur culte à l'intérieur desdits établissements (Ass, 6 juin 1947, *Union catholique du diocèse de Versailles*). Les motifs de votre décision de Section du 28 janvier 1955, *sieurs Aubin et Villechenoux* (p. 55), résument parfaitement cette problématique : "dans les établissements hospitaliers, les autorités préposées à la gestion de ces établissements sont tenues, non seulement de ne pas mettre obstacle à l'exercice du culte par les malades ou par les vieillards pensionnés desdits établissements, mais encore de prendre les mesures

¹ La liberté religieuse est également proclamée par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

indispensables pour leur permettre de vaquer, dans l'enceinte des mêmes établissements, aux pratiques de leur culte, lorsqu'en raison de leur état de santé ou des prescriptions des règlements en vigueur ils sont hors d'état de sortir".

L'organisation administrative d'une pratique cultuelle dans les institutions publiques fermées est donc l'un des espaces de rencontre de ces deux domaines en principe séparés que sont le service public laïc et l'activité religieuse. Les aumôniers en sont les principaux acteurs. Le nom désignait à l'origine un ecclésiastique attaché à la maison d'un grand personnage, chargé de distribuer les aumônes en son nom et d'assurer le service religieux de sa chapelle. Il désigne aujourd'hui le représentant d'un culte qui en exerce les missions - célébrer l'office religieux, enseigner, administrer les secours spirituels² - en dehors des lieux de culte ordinaires, et notamment au sein des forces armées et dans les établissements publics fermés. Vous avez jugé, conformément aux principes que nous venons de rappeler, "que l'administration pénitentiaire, pour respecter le droit de toute personne de poursuivre lorsqu'elle est détenue, à quelque titre que ce soit, la pratique du culte dont elle se revendique, doit, dès que la demande en est formulée, agréer comme aumônier un nombre suffisant de ministres de ce culte, sous la seule réserve des exigences de sécurité et de bon ordre de l'établissement" (16 oct 2013, *Garde des sceaux c. M. F.. et autres*, n° 351115, aux T). La Cour européenne des droits de l'homme a également déduit de la liberté de religion reconnue à l'article 9 de la Convention un droit pour les personnes enfermées de rencontrer un ministre de leur culte que l'Etat a l'obligation positive d'assurer (CEDH, 29 avril 2003, *Poltoratski c/ Ukraine* ; 30 nov 2006, *Igors Dmitrijevs c/ Lettonie*, n° 61638/00 ; 7 déc 2010, *Jakobski c/ Pologne*, n° 18429/06).

L'intervention des représentants des cultes au sein de ces établissements suppose, selon l'expression du président Labetoulle dans ses conclusions sur la décision de Section *sieur P...*, du 17 octobre 1980 (n° 13567), "une double investiture, une double confiance" : seule leur église peut les désigner pour la représenter au sein de l'établissement mais, parce qu'ils interviennent dans un espace fortement administré, ils doivent aussi être intégrés par l'autorité administrative responsable de son organisation.

Cette intégration prend des formes juridiques variables. Sans entrer dans les détails, les aumôniers militaires, dont l'encadrement normatif est le plus ancien et qui résulte actuellement d'un décret du 30 décembre 2008, sont des officiers, recrutés par contrat, sur proposition de l'aumônier en chef de leur culte. Les aumôniers hospitaliers sont soit des agents contractuels de catégorie C, recrutés par les chefs d'établissement sur proposition des autorités cultuelles dont ils relèvent, soit des bénévoles. Le code de procédure pénale distingue trois catégories de représentants du culte intervenant dans les établissements pénitentiaires : les aumôniers, qui sont seuls habilités à avoir des entretiens individuels avec les détenus, les "auxiliaires bénévoles d'aumônerie", qui peuvent "animer des groupes de détenus en vue de la réflexion, de la prière et de l'étude" et les "autres ministres du culte" qui peuvent seulement célébrer des offices. Les deux premiers doivent être agréés, selon des modalités diverses, sur proposition de l'aumônier national du culte concerné (art D 439 cpp) ; les troisièmes sont autorisés par le chef de l'établissement. Nous emploierons pour eux trois le terme générique d'aumôniers.

A l'exception du décret de 2008 qui subordonne le recrutement des aumôniers militaires aux conditions d'être en règle avec leurs obligations militaires, de "n'avoir aucune mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire qui soit incompatible avec l'exercice des fonctions auxquelles il est postulé" et d'être "titulaire du baccalauréat de l'enseignement secondaire ou d'un titre reconnu équivalent", aucune condition n'était jusqu'à récemment posée pour le recrutement ou l'agrément d'un aumônier. Il suffisait qu'il soit proposé par le représentant du culte concerné.

2 Aux termes de l'article R 57-9-4 du code de procédure pénale « *Les offices religieux, les réunions cultuelles et l'assistance spirituelle aux personnes détenues sont assurés, pour les différents cultes, par des aumôniers agréés.* »

Ce n'est plus le cas : un décret en Conseil d'Etat du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique subordonne à la détention d'un diplôme de formation civile et civique le recrutement des aumôniers militaires d'active et des aumôniers des établissements hospitaliers et le versement de l'indemnité forfaitaire sur la base de vacations horaires prévue au deuxième alinéa de l'article D. 439 du code de procédure pénale pour les aumôniers de l'administration pénitentiaire.

Un arrêté du 5 mai 2017 relatif aux diplômes de formation civile et civique pris pour l'application de ce décret détaille le contenu des diplômes qui sanctionnent des « formations d'un volume horaire minimal de 125 heures, dispensées en France par un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, par un établissement d'enseignement supérieur public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou par un établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général », comprenant « au moins les trois enseignements suivants : 1° Institution de la République et laïcité ; 2° Grands principes du droit des cultes ; 3° Sciences humaines et sociales des religions », les deux premiers enseignements devant représenter un minimum de 70 heures (art 1^{er}). Les formations habilitées à délivrer le diplôme doivent être agréées par le ministre de l'intérieur, qui en établit la liste après examen des demandes qui doivent présenter la maquette des enseignements dispensés ainsi que les noms et qualifications des enseignants (art 2 et 3).

Ces deux textes sont contestés par la voie du recours pour excès de pouvoir par l'Union des associations diocésaines de France, association culturelle qui a pour objet, de manière générale, l'organisation du culte catholique en France et à ce titre intérêt pour agir contre des actes qui créent de nouvelles conditions à l'activité de ministres du culte, et par Mgr B..., président de la conférence des évêques de France et à ce titre président de l'association requérante, mais qui indique agir en qualité d'archevêque de X... Compte tenu de la recevabilité des conclusions de l'association requérante, nous vous ferons grâce de l'examen de la question de savoir si cette qualité lui donne intérêt pour agir.

Le principal moyen du recours est dirigé contre le décret. Il est tiré de ce qu'en exigeant directement ou indirectement des aumôniers qu'ils justifient d'un diplôme particulier pour pouvoir exercer leurs missions, le pouvoir réglementaire s'est illégalement immiscé dans le libre exercice du culte, en méconnaissance de la neutralité que le principe de laïcité impose à l'Etat.

Ce moyen nous paraît tout d'abord opérant, le fait pour l'Etat d'imposer aux représentants des cultes une condition à l'exercice de certaines de leurs fonctions constituant certainement une restriction au libre exercice des activités culturelles.

En effet, la liberté individuelle de pratiquer le culte de son choix, qui est une manifestation de la liberté de conscience proclamée par l'article 10 de la DDHC, a pour corollaire, dans le régime de séparation des églises et de l'Etat qui est celui de la République française laïque, l'abstention de l'Etat dans l'organisation des cultes. En affirmant que « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* », l'article 2 de la loi de 1905 sépare les églises de l'Etat et consacre le principe de leur autodétermination, dans leur financement comme dans leur organisation et leur fonctionnement. L'article 4 de la loi de 1905 prévoit que les associations culturelles « *se conforment aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice* », règles qui ne sont définies que par elles-mêmes. Les conditions et modalités de désignation de leurs desservants font partie de ces règles. Il est à cet égard significatif qu'aucune disposition législative, ni de la loi de 1905, ni du code civil ni du code pénal, ne définit ce qu'est un ministre du culte. Il appartient à chaque église de le faire. Vous avez ainsi jugé la juridiction administrative

incompétente pour connaître d'un recours en annulation de la décision d'une association culturelle nommant un imam au motif qu'il ne lui appartient pas « de connaître de litiges relatifs au fonctionnement des associations culturelles créées en application de la loi du 9 décembre 1905 » (8 avril 1927, *Sieur Hadj Moussa Ahmed ben Mohamed*, p. 458). La formation des ministres du culte relève ainsi de chaque église et offre d'ailleurs une grande diversité de situations, comme le montre notamment le rapport remis aux ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale par le professeur Messner sur la formation des cadres religieux musulmans en 2013 et dont les propositions ont inspiré le décret litigieux.

Il en résulte que non seulement chacun a le droit de pratiquer le culte de son choix mais aussi que cette liberté induit celle des églises de choisir les personnes qui les représenteront auprès des fidèles. C'est pourquoi tous les textes relatifs aux aumôniers soulignent qu'ils sont recrutés ou agréés sur proposition du responsable de leur culte. Et lorsque ces derniers retirent leur habilitation à un aumônier, l'administration ne peut qu'en prendre acte et lui retirer à son tour son agrément pour intervenir dans le service (décision *sieur P...*, précitée; Sect, 27 mai 1994, *O...*, n° 119947). Comme le soulignait le président Labetoulle dans ses conclusions précitées, "maintenir en place un aumônier contre le gré de son église serait une immixtion dans le fonctionnement de celle-ci". La présence de représentants d'un culte à l'intérieur des institutions fermées étant un moyen de permettre aux fidèles d'exercer leur religion, le fait de poser des conditions à leur présence constitue une restriction au libre exercice du culte. En exigeant que les représentants des cultes dans les institutions fermées justifient d'une formation dont il définit le contenu de manière très précise, l'Etat impose une forme de sélection des ministres des cultes auxquels les fidèles enfermés auront accès. Il ne le fait pas et ne pourrait d'ailleurs le faire sans méconnaître les principes constitutionnels et conventionnels que nous avons cités pour les ministres des cultes exerçant à l'extérieur. Cette condition représente donc une restriction particulière à la liberté religieuse que subissent les personnes enfermées par rapport à celles qui ne le sont pas. Dans le vocabulaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, nous dirions qu'il s'agit d'une ingérence de l'Etat dans l'exercice de la liberté de religion.

Cette restriction nous paraît constituée pour les trois catégories d'aumôniers concernés par les textes attaqués, alors même qu'elle les affecte différemment. Pour les aumôniers militaires et des établissements hospitaliers, l'exigence de formation conditionne la conclusion du contrat par lequel ils sont recrutés et donc l'exercice même de leur mission pastorale. En revanche, cette formation n'est pas une condition de l'agrément des aumôniers des établissements pénitentiaires, agrément prévu par les articles R. 57-9-4 et D. 439 du code de procédure pénale, et par conséquent de leur intervention au sein de l'établissement, mais seulement du versement de l'indemnité compensatrice prévue par les dispositions de ce dernier article. La condition posée par le décret litigieux est donc susceptible de faire obstacle à l'intervention de l'aumônier au sein des forces armées ou dans un établissement hospitalier, mais non à celle de l'aumônier au sein d'un établissement pénitentiaire, qui n'est qu'incité à la remplir pour bénéficier de cette indemnité forfaitaire.

Cette différence ne nous semble cependant pas de nature à considérer que le décret ne comporterait aucune restriction à l'exercice de la liberté du culte dans les établissements pénitentiaires. Si le pouvoir réglementaire ne peut légalement imposer une telle condition à l'exercice des missions d'aumônerie, il ne peut pas davantage la poser pour le versement d'une indemnité qui fait partie de l'organisation de ce service culturel qu'il est tenu d'offrir aux usagers et qui a pour objet de l'assurer. Si cette différence peut jouer sur l'appréciation de la mesure de l'atteinte, voire sur son fondement, elle ne modifie pas les termes de la question de principe de la possibilité pour l'Etat de prévoir une telle condition, quels que soient les effets qu'il y attache.

Si vous partagez les prémisses du raisonnement que nous venons d'exposer, il vous faudra

déterminer ce qui justifie légalement que l'Etat impose aux représentants du culte une condition de diplôme pour exercer leurs missions dans les institutions fermées alors que la neutralité qu'il doit garder à leur égard interdirait qu'il leur impose une telle condition pour exercer leur culte à l'extérieur.

Pas plus que toute autre liberté, la liberté religieuse n'est absolue. Comme le proclame l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, *"Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi"*. La loi de 1905, qui définit les modalités d'exercice de cette liberté, dispose en son article 1er que la République *« garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »* Les articles 34 et 35 de la loi sanctionnent pénalement les propos ou écrits de ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions qui présenteraient un caractère outrageant ou diffamatoire ou qui constitueraient une provocation directe à la violation des lois ou à la violence. L'article 9 de la CESDH prévoit, comme pour la plupart des autres droits qu'elle garantit, que *« La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Ces principes fondent, il n'est nul besoin de vous le rappeler tant votre jurisprudence sur ce sujet est fournie, le pouvoir des autorités de police de limiter l'exercice d'activités cultuelles afin de prévenir les troubles qu'elles pourraient causer à l'ordre public.

Ils fondent aussi les mesures que les autorités administratives responsables des institutions fermées peuvent prendre à l'égard des activités cultuelles qui s'y déroulent pour préserver la sécurité et le bon fonctionnement du service.

S'agissant par exemple des établissements pénitentiaires, l'article 26 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 rappelle que *« Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement. »*. Il ressort également des termes mêmes de votre décision précitée *Garde des sceaux c/ M. F.. et autres*, que la « seule réserve » à l'obligation dans laquelle se trouve l'administration pénitentiaire d'agréer comme aumônier un nombre suffisant de ministres des cultes dont les détenus se revendiquent tient *« aux exigences de sécurité et de bon ordre de l'établissement »*. L'autorité administrative peut parfaitement refuser d'engager ou d'agréer, licencier ou retirer l'agrément d'un aumônier dont le comportement ou les propos porteraient atteinte ou risqueraient très certainement de porter atteinte au bon fonctionnement de l'établissement (voyez, pour un retrait d'agrément disciplinaire : 7 mai 1997, *Garde des sceaux c/ M. D...*, n° 152601, aux T sur ce point, ou fondé sur l'ordre public, votre décision *Garde des sceaux c. M. F.. et autres*, précitée).

Ce sont également des motifs de sécurité et de bon ordre des établissements pénitentiaires qui justifient que les détenus sanctionnés d'un placement en cellule disciplinaire, dont la durée ne peut excéder trente jours, se voient privés de leur droit de participer aux offices religieux célébrés dans l'enceinte de l'établissement (11 juin 2014, *M. S...*, n° 365237, aux T).

De manière plus générale, l'organisation des services culturels à l'intérieur de ces institutions fermées doit être conciliée avec les exigences de leur fonctionnement et les contraintes matérielles propres à leur gestion (Section du 28 janvier 1955, *sieurs Aubin et Villechenoux*), ce qui peut conduire à refuser de faire droit à certaines demandes des usagers (telle que celle de bénéficier

d'une alimentation certifiée hallal : 16 juil 2014, *Garde des sceaux c/ M. K...*, n° 377145).

Il nous semble cependant difficile de rattacher à cette réserve d'ordre public l'obligation faite aux aumôniers de suivre une formation civique et civile pour pouvoir exercer leurs missions au sein des forces armées et à l'intérieur des établissements publics fermés. En effet, s'il est évidemment souhaitable que les aumôniers soient conscients du milieu particulier dans lequel ils interviennent et sensibles à ses contraintes, ce souci ne nous semble pas relever de la protection de la sécurité et du bon ordre au sein de l'établissement, sauf à donner de ces notions une conception beaucoup trop extensive, qui pourrait aller jusqu'à justifier d'imposer une telle formation à tous les ministres du culte, où qu'ils exercent, ce qui serait alors certainement regardé comme une immixtion excessive dans la liberté de fonctionnement des églises.

Le dispositif mis en place par le décret attaqué exclut d'ailleurs un tel fondement, puisque, comme nous l'avons dit, la formation qu'il prévoit n'est pas une condition d'exercice des fonctions pour tous les aumôniers. Le fait qu'elle n'en soit pas une pour l'intervention des aumôniers au sein des établissements pénitentiaires, dans lesquels le maintien de l'ordre est un objectif particulièrement sensible, qui sont principalement ceux que le Gouvernement a eu en vue lors de l'élaboration des dispositions attaquées, montre qu'elle ne saurait être une condition nécessaire à la sauvegarde de la sécurité et du bon ordre dans l'établissement. En d'autres termes, le caractère simplement incitatif du dispositif applicable aux aumôniers des établissements pénitentiaires est peu compatible avec une finalité de sauvegarde de l'ordre public intérieur.

Nous ne pensons pas non plus, comme le soutient le ministre de l'intérieur en défense, que le lien juridique ou financier entre les aumôniers et les établissements dans lesquels ils interviennent puisse justifier une intervention de l'Etat pour restreindre la liberté de culte. Si le contrat qui unit les aumôniers des forces armées et des établissements publics hospitaliers, sur le fondement desquels ils sont rémunérés par ces établissements, leur confère la qualité d'agents publics, il ne saurait avoir pour effet de donner à l'Etat une compétence que les principes constitutionnels, législatifs et conventionnels garantissant la liberté d'exercice des cultes lui dénierait. Il en va de même a fortiori des aumôniers des établissements pénitentiaires dont l'intervention n'est subordonnée qu'à un agrément. Si l'exercice d'une activité cultuelle dans un service public implique nécessairement que l'autorité administrative qui gère ce service l'autorise et l'organise, nous avons vu qu'elle en avait l'obligation. Elle ne saurait donc tirer de cette compétence non plus que du financement qu'elle met en place pour assurer ce service un quelconque pouvoir de s'immiscer dans le libre exercice des cultes au-delà de ce que permettent les dispositions régissant cette liberté. Il serait pour le moins paradoxal que l'Etat puisse se fonder sur l'obligation qui lui est faite d'assurer le libre exercice du culte pour le restreindre.

Si vous partagez notre avis selon lequel ni la réserve d'ordre public ni le « statut » juridique des aumôniers des forces armées, des établissements hospitaliers et pénitentiaires, ne donnent à l'Etat le droit de leur imposer une formation particulière pour qu'ils puissent exercer leurs missions, il faut rechercher un autre fondement juridique à cette décision.

Ce fondement nous semble pouvoir être trouvé dans la spécificité de l'exercice des cultes au sein de services publics et dans l'intérêt général qui s'attache à ce que les représentants des religions qui interviennent dans ces services soient sensibilisés aux valeurs qui sont les leurs. Ces valeurs sont celles de la République telles qu'elles sont proclamées par la Constitution, au nombre desquelles figure l'égalité et la laïcité. Les aumôniers n'investissent pas seulement un espace de liberté religieuse absolue qui leur serait ménagé à l'intérieur des établissements fermés. L'organisation des pratiques cultuelles à l'intérieur des institutions fermées ne consiste pas à reproduire exactement ce qui existe en dehors. Une vision aussi tranchée de la séparation des églises

et de l'Etat ne nous paraît plus adaptée, si tant est qu'elle le fut jamais, à la réalité des relations entre les églises et l'Etat. Vos décisions d'Assemblée du 19 juillet 2011 relatives aux concours financiers des collectivités locales au culte (*Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et P...*, n° 308817 et autres) et du 9 novembre 2016 concernant l'installation de crèches de Noël dans les espaces publics (*commune de Melun*, n° 395122 ; *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223) montrent que vous savez faire une application pragmatique du principe de laïcité. Ainsi, vos décisions de 2011 se fondent sur les intérêts publics que les collectivités publiques doivent pouvoir satisfaire alors même qu'une conception très stricte de la séparation des églises et de l'Etat aurait pu y faire obstacle. Ce qui est possible pour la contribution financière de personnes publiques à des aménagements qui ne sont pas exclusivement au service des cultes mais satisfont également d'autres intérêts généraux nous paraît devoir l'être aussi pour l'obligation faite à des personnes qui vont intervenir dans le cadre de services publics marqués de contraintes particulières auprès de publics qui peuvent être regardés, au moins en ce qui concerne les établissements publics hospitaliers et pénitentiaires, pour des raisons différentes que l'on imagine aisément, comme des publics fragiles. Nous ne minimisons pas la différence qui existe entre l'ouverture d'une possibilité de contribution financière à l'entretien ou l'aménagement d'un édifice cultuel et l'ouverture d'une possibilité de conditionner l'exercice d'une activité cultuelle. Si dans les deux cas l'Etat intervient dans le champ cultuel, il le fait dans le second pour restreindre la liberté de choix des autorités ecclésiastiques et des fidèles, alors que la décision de financer un ouvrage n'a aucun effet sur l'exercice de cette liberté. Mais nous tirons de ces précédents l'idée que la frontière entre les domaines d'intervention des églises et de l'Etat telle qu'elle est posée par la loi de 1905 n'est pas aussi étanche qu'elle semble à première vue et que des objectifs d'intérêt général peuvent justifier certaines formes de collaboration entre les églises et l'Etat.

La loi de 1905 ne nous paraît donc pas faire nécessairement obstacle à ce que l'Etat impose aux représentants des cultes qui interviennent à l'intérieur des établissements publics fermés ou au sein des forces armées des contraintes particulières dans l'intérêt général, car l'exercice de leurs missions pastorales au cœur de ces services publics les amène nécessairement à participer aux finalités de ces derniers. L'article D. 439-3 du code de procédure pénale souligne ainsi le rôle « spirituel et moral » qu'exercent les aumôniers et auxiliaires bénévoles d'aumônerie auprès des détenus et cet ascendant moral qu'ils ont nécessairement sur leurs fidèles leur confère aussi une responsabilité au regard des objectifs poursuivis par le service public. De même, les aumôniers militaires sont des officiers d'active et à ce titre sont tenus au respect des valeurs de l'institution. La même remarque peut être faite pour les aumôniers contractuels d'un établissement public hospitalier.

Les contraintes de l'organisation des établissements fermés se traduit aussi nécessairement par une restriction de l'offre cultuelle proposée aux fidèles : le nombre d'aumôniers par établissement est forcément limité. Les fidèles enfermés ne rencontreront au cours de leur séjour au sein de l'établissement, qui peut pour certains d'entre eux durer longtemps, qu'un petit nombre de représentants de leur culte ; il est dans l'intérêt du service de s'assurer qu'ils sauront orienter leurs ouailles dans le respect des valeurs du service public.

Le président Delarue, qui est certainement actuellement l'une des personnes les mieux placées pour traiter ce sujet, conclut sa contribution aux *Mélanges en l'honneur de Marcel Long* intitulée « Laïcité, cultes et lieux de privation de liberté »³, par ces mots : « entre le dedans des lieux de privation de liberté et le dehors, l'exercice des cultes est moins une différence de nature ... qu'une différence de degré ». Cette différence de degré ne se traduit pas seulement par la plus grande contrainte que représentent pour l'exercice des cultes en milieu fermé les nécessités l'ordre

3 Dalloz, 2016, p. 141

public. Elle se caractérise aussi par une plus grande porosité entre l'exercice du culte et le fonctionnement du service, qui justifie que ceux qui assurent le premier soient formés aux valeurs de l'autre.

Si les particularités de l'exercice des cultes au sein de services publics justifient que des contraintes particulières leur soient imposées par l'Etat, celles-ci doivent cependant poursuivre un but légitime, de manière proportionnée et non discriminatoire.

Sur le premier point, les restrictions posées à la liberté d'exercice des cultes doivent viser exclusivement à satisfaire un intérêt public : l'Etat ne saurait à cette occasion s'immiscer dans le contenu de la doctrine des églises. L'exigence de proportionnalité vous conduira à vérifier que les conditions imposées n'apparaissent pas excessivement lourdes au regard des objectifs poursuivis. Enfin, ces conditions devront être les mêmes pour tous les cultes.

Le décret nous paraît remplir ces conditions. Son objectif est de sensibiliser les aumôniers aux valeurs de la République, qui sont donc celles des services publics dans lesquels ils interviennent, en leur imposant ou, pour les aumôniers des établissements pénitentiaires, en les incitant financièrement à suivre une « formation civile et civique agréée ». Cet objectif poursuit assurément un intérêt général. Comme nous l'avons dit, il est légitime que les aumôniers soient sensibilisés aux spécificités, aux problématiques et aux finalités des services publics dans lesquels ils interviennent. Ces problématiques sont différentes selon les services publics : ainsi, dans le service public hospitalier et dans l'armée, l'aumônier doit connaître les valeurs et contraintes du service pour pouvoir expliquer à ses fidèles comme ils doivent y adapter leur pratique religieuse. Dans le cadre des établissements pénitentiaires, qui ont une mission de réinsertion, ce sont plutôt certaines influences délétères tant pour la société que pour les individus que l'aumônier devra savoir combattre auprès d'un public souvent jeune et en rupture sociale. Or leur formation, quant elle existe, qui ne dépend que des églises qu'ils représentent, n'assure pas nécessairement et systématiquement une sensibilisation à ces valeurs. Certains aumôniers peuvent même n'avoir reçu aucune formation en France. Que l'Etat l'impose à tous garantit qu'elle sera effective.

Une telle formation est par ailleurs totalement étrangère aux croyances religieuses et aux doctrines spirituelles, qui relèvent exclusivement des églises. L'Etat n'intervient ni dans le contenu de la formation spirituelle ni dans les discours tenus. Ces derniers, s'ils portent atteinte à l'ordre public, sont susceptibles de justifier le licenciement ou le retrait de l'agrément de l'aumônier voire des poursuites pénales. Les domaines respectifs des églises, en charge de la formation spirituelle de ses représentants, et de l'Etat, en charge de la formation aux valeurs républicaine, qui découlent du principe de séparation, sont donc respectés.

L'obligation prévue par le décret n'est pas discriminatoire puisqu'elle est imposée à tous les aumôniers, quelle que soit leur religion.

Enfin, la condition de proportionnalité ne pose pas de problème en ce qui concerne le décret, qui se borne à prévoir une formation « civique et civile », sans définir son contenu.

Le respect de cette condition dépend donc essentiellement de l'arrêté qui définit le contenu et les modalités de ces formations. Et il serait davantage permis d'hésiter compte tenu à la fois du volume de la formation prévue par l'arrêté, de la détermination des établissements qui peuvent la dispenser et du contrôle très poussé que se réserve le ministre de l'intérieur. S'il ne faut probablement pas se laisser impressionner par le nombre d'heures et par ces intitulés d'un enseignement qui, même s'il est dispensé par des établissements d'enseignement supérieur, n'est pas un enseignement universitaire et sera nécessairement adapté aux personnes auxquelles il sera

dispensé, il peut paraître excessif au regard de l'objectif de sensibilisation des aumôniers aux grandes valeurs de la République d'imposer un volume horaire minimal de 125 heures, des enseignements sur « les institutions de la République et la laïcité », les « grands principes du droit des cultes » et les « sciences humaines et sociales des religions », et de le réserver à des établissements d'enseignement supérieur auquel tous les aumôniers n'auront, ne serait-ce que géographiquement, par facilement accès. Mais cela n'est absolument pas contesté par les requérants.

En conclusion, les spécificités des lieux d'intervention des aumôniers des forces armées, des services hospitaliers et pénitentiaires justifient à nos yeux que l'Etat leur impose une formation civile et civique qui les prépare aux principes et valeurs fondamentaux des services publics au sein desquels ils interviennent. Le principe de la formation et les modalités de l'obligation posées par le décret n'étant ni discriminatoires, ni excessivement contraignants, l'atteinte limitée qu'elle représente à l'autodétermination des cultes ne nous paraît méconnaître ni la liberté d'exercice des cultes, ni la loi de séparation des églises et de l'Etat.

La principale inconnue reste l'efficacité d'un tel dispositif qui est le moins contraignant là où il serait, si l'on en croit les nombreux discours qui désignent les lieux de détention comme des foyers de radicalisation, le plus nécessaire. L'incitation financière qui devrait convaincre les aumôniers pénitentiaires à suivre cette formation ne sera peut-être pas suffisante, compte tenu de la modicité de la subvention forfaitaire prévue par le code de procédure pénale, qui couvre à peine les frais de déplacement: le tarif horaire est compris, selon les fonctions des aumôniers, entre 9 et 12 euros de l'heure, soit, pour les fonctions les mieux rémunérées d'aumônier national, s'il exerce à plein temps, ce qui est rare, environ 800 euros mensuels. On peut craindre que le versement d'une telle indemnité ne suffise pas à convaincre ceux qui n'auraient pas la volonté de suivre la formation nécessaire pour qu'ils y aient droit, compte tenu des efforts financiers et matériels qu'ils devront dans certains cas consentir pour le faire.

Les autres moyens de la requête nous retiendront moins longtemps.

Si vous admettez comme nous vous le proposons que les particularités des services publics dans lesquels les aumôniers interviennent justifient l'institution de cette formation, vous admettez aussi que cette décision relevait du pouvoir réglementaire. La restriction qu'elle représente au libre exercice des cultes n'est pas telle qu'elle relève des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice de leurs libertés visées par l'article 34 de la Constitution. Les modalités d'intervention des aumôniers entre donc dans le champ du pouvoir réglementaire d'organisation du service (voyez, pour la création d'un service d'aumônerie dans un lycée, Ass, 1^{er} avril 1949, *Chaveneau*, p. 161). Les dispositions du décret attaqué s'insèrent d'ailleurs dans des dispositifs réglementaires.

Les deux moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté n'appellent pas de plus longs développements.

Contrairement à ce que soutient en premier lieu l'association requérante, les textes attaqués ne portent aucune atteinte au principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, dans la mesure où ils ne leur imposent absolument rien quant au choix des formations qu'ils dispensent et au contenu de ces dernières. Le fait de rendre nécessaire une formation pour l'accès à une activité réglementée et de définir le contenu de cette formation ne représente pas une immixtion dans la liberté des établissements susceptibles de la proposer. Ils demeurent libres de le faire ou pas.

En second lieu, en prévoyant que le diplôme sanctionnant la formation qu'il institue pourrait également être obtenu "par la voie de la validation des études antérieures ou des acquis de

l'expérience dans les conditions fixées aux articles R. 613-32 et suivants du code de l'éducation", qui confie cette compétence aux instances de chaque université, l'arrêté, loin de renoncer à exercer une compétence réglementaire ou de conférer un pouvoir discrétionnaire aux ministres concernés, introduit une souplesse bienvenue dans un dispositif très contraignant.

EPCMNC : Rejet de la requête.