

**Note du 25 février 2015 relative à la mise en œuvre d'un plan d'action de la DPJJ en matière de respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs**

**NOR : JUSF1505710N**

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse,

à

Pour attribution

*Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse*

*Mesdames et messieurs les directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse*

Pour information

*Madame la directrice générale de l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse*

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est attachée comme tous les services publics tant au respect des principes de neutralité et de laïcité qu'au respect des convictions des mineurs pris en charge de sein de nos institutions et de leurs familles.

Respectueuse de ces principes mais également consciente des difficultés pratiques rencontrées dans leur mise en œuvre au quotidien auprès du public accueilli, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est inscrite dans une réflexion globale sur la conciliation de ces principes dans le cadre du fonctionnement des établissements et services placés sous son autorité (secteur public de la PJJ) ou travaillant avec elle conjointement (secteur associatif habilité).

Le résultat de ce travail de réflexion conduit à vous présenter le plan d'action exposé dans la présente note (II et III). Néanmoins, au vu de la complexité du sujet, un rappel préalable général relatif aux principes de neutralité et de laïcité et leur conciliation avec la liberté de conviction reconnue à chaque usager me semble nécessaire (I).

**I/ Cadre général d'application des principes de laïcité et de neutralité et leur articulation avec la liberté de conscience des usagers au sein des établissements et services de la PJJ**

Si comme le constate le Conseil d'Etat dans son Rapport public de 2004<sup>1</sup>, il n'existe pas de définition univoque de la laïcité, force est de constater que ce principe est indissociable de celui de neutralité de l'Etat et des services publics et de la liberté de conscience garantie à chaque citoyen.

***1.1 Le principe de laïcité de l'Etat permet de garantir la liberté de conscience de tous les citoyens***

L'organisation des relations entre l'Etat et les religions en France repose sur un principe simple et clair : la religion relève de la sphère privée, l'Etat affirmant son indépendance et sa neutralité à l'égard des institutions religieuses.

Ce principe d'organisation, appelé laïcité, tire son origine de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat qui proclame et organise la liberté de conscience, celle des cultes et aussi la séparation de l'Etat et des Eglises. Son premier article énonce que « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public ». Il définit donc la laïcité comme principe d'une liberté citoyenne, soucieuse de ses droits mais tout autant de ses devoirs envers « l'intérêt général » et « l'ordre public ».

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, Un siècle de laïcité, Rapport public 2004, la documentation française, 479 p. « Il n'existe pas de définition de la laïcité, concept qui n'est pas univoque. (...) Au sens large, la laïcité renvoie notamment à une perte d'emprise de la religion sur la société. Synonyme de sécularisation, ce processus s'est progressivement accompli, de façon plus ou moins achevée, dans toutes les démocraties occidentales. Cela conduit à ce qui constitue le second sens, plus étroit, mais aussi plus « français », de la laïcité, la transformation, souvent conflictuelle, des rapports entre Eglises et Etat. Laïcité signifie dans ce contexte le refus de l'assujettissement du politique au religieux, ou réciproquement, sans être forcément synonyme d'étanchéité totale de l'un et de l'autre. Elle implique nécessairement la reconnaissance du pluralisme religieux et la neutralité de l'Etat vis-à-vis des Eglises. ».

Le principe de laïcité a une valeur constitutionnelle puisque la Constitution du 4 octobre 1958 dispose, dans son article 1<sup>er</sup> : «La France est une République (...) laïque (...)», comme le précisait déjà l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 27 octobre 1946<sup>2</sup>. Ce principe permet d'affirmer que la liberté de conscience est garantie à chaque citoyen, en conséquence les citoyens ne peuvent faire l'objet de discriminations en raison de leur religion – ou de leur absence de religion<sup>3</sup>.

La laïcité n'est pas une opinion parmi d'autres mais la liberté d'en avoir une. Elle n'est pas une conviction mais le principe qui les autorise toutes, sous réserve du respect des principes de liberté de conscience et d'égalité des droits. C'est pourquoi, elle n'est ni pro, ni antireligieuse. L'adhésion à une foi ou à une conviction philosophique relève ainsi de la seule liberté de conscience de chaque femme et de chaque homme.

La laïcité permet donc l'affirmation de la liberté de religion. Les textes, internes et internationaux, qui garantissent la liberté de religion en font, d'ailleurs, un élément de la liberté de pensée ou de conscience de chaque individu.

Toutefois, la liberté religieuse ne se borne pas à la liberté de croire ou de ne pas croire. Elle implique une certaine extériorisation qu'il s'agisse de l'exercice du culte ou tout simplement de l'expression – individuelle ou collective – d'une croyance religieuse. Il convient dès lors pour l'Etat de garantir la conciliation entre l'intérêt général et l'ordre public, d'une part, la liberté de religion et son expression, d'autre part.

### ***1.2 Le respect des principes de neutralité et de laïcité s'impose aux agents publics et aux salariés exerçant une mission de service public***

Les principes de neutralité et de laïcité des services publics justifient que des restrictions soient apportées à la liberté d'expression religieuse des agents publics dans l'exercice des fonctions sans pour autant permettre de discriminations en raison de leurs convictions religieuses.

Le fonctionnaire bénéficie, comme tout citoyen, de la liberté de conscience. Il est donc libre de ses opinions et de ses croyances, mais ne peut les manifester qu'en-dehors du service. En effet, sur le fondement des textes constitutionnels, les articles 6 et 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires garantissent ces libertés. Dès lors, lorsqu'ils prennent place en-dehors du service et ne donnent pas lieu à des prises de position publiques<sup>4</sup>, ni l'exercice d'un culte religieux, ni le port de signes d'appartenance religieuse, ni la participation du fonctionnaire à un groupe confessionnel ne constituent une méconnaissance des obligations de neutralité et de laïcité.

Toutefois, l'expression d'opinions religieuses dans le cadre de ses fonctions par l'agent se heurte au principe de laïcité, proclamé à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui implique la neutralité du service.

En effet, la définition de la neutralité est « l'impartialité de l'Etat à l'égard des croyances de tous les membres de la collectivité nationale ». La neutralité du fonctionnaire est donc une condition nécessaire de la laïcité de la République et du service public. Condition de réalisation du service, elle est le corollaire du principe d'égalité, qui a valeur constitutionnelle. Les principes de neutralité et de laïcité, qui s'appliquent à la fonction publique et à ses agents, garantissent que le service public n'établit aucune distinction ou préférence entre les citoyens selon leurs opinions, notamment religieuses.

Ces principes imposent en outre à l'agent de s'abstenir de faire état de ses convictions dans l'exercice de ses fonctions et de se servir de son appartenance à l'administration à des fins de propagande ou de prosélytisme.

Même si le devoir de neutralité religieuse a été essentiellement appliqué dans l'enseignement public, le juge administratif a étendu cette obligation, corollaire du principe de laïcité, à « tout agent collaborant à un service public ». Puis, dans un avis contentieux, le Conseil d'Etat a souligné que l'obligation de respecter la laïcité du service public s'impose à tous les agents, sans qu'il faille distinguer selon les fonctions<sup>5</sup>. Plus récemment, le juge judiciaire a appliqué les principes de neutralité et de laïcité aux agents des organismes de droit privé chargés d'un

---

2 « Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. ».

3 La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, proclame dans son article 10 que : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi. ».

4 CE, 3 janv. 1962, ministre des Armées c/ Hocdé

service public<sup>6</sup>.

### ***1.3 La conciliation de ces différents principes au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse***

Les questions de neutralité et de laïcité ainsi que celles de citoyenneté font l'objet d'un travail éducatif quotidien.

Ces questions revêtent un enjeu important dans les établissements et services, notamment les établissements de placement collectif, qui accueillent principalement les jeunes les plus en difficulté d'intériorisation des règles sociales et républicaines. Elles renvoient aussi à l'intimité et aux propres croyances de chaque professionnel (agent public pour les établissements et services du secteur public de la PJJ et salariés de droit privé pour les personnels des établissements et services du secteur associatif habilité)

Très régulièrement saisie de ces questions, la DPJJ a décidé de mener un travail de réflexion propre à élaborer des lignes directrices pour les professionnels qu'il s'agisse de la prise en charge des mineurs pour les personnels éducatifs ou d'actes de management pour les cadres. Ce travail intègre également les préconisations issues des rapports de l'Inspection de la PJJ.

Un groupe de travail dédié à cette question s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'année 2012-2013. Ce groupe a réfléchi autour de deux axes majeurs :

- l'exercice du culte par les mineurs pris en charge au sein des établissements du secteur public de la PJJ et du secteur associatif ;
- le nécessaire principe de neutralité que doivent observer les agents publics et les personnels du secteur privé intervenant au sein de ces établissements.

Au cours de l'année 2014, un groupe de travail regroupant des agents de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et des directeurs des établissements du secteur public de la PJJ mais également du secteur associatif s'est réuni à deux reprises afin de réfléchir sur l'élaboration d'une note contenant des lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements prenant en charge des mineurs confiés par l'autorité judiciaire.

## **II/ Les mesures qui vont être adoptées à l'égard des mineurs pris en charge au sein des établissements du secteur public de la PJJ et du secteur associatif**

### ***2.1/ Présentation de la démarche entreprise***

L'article L. 311-7 du code de l'action sociale et de la famille dispose que « *Dans chaque établissement et service social ou médico-social, il est élaboré un règlement de fonctionnement qui définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service* ». Parmi ces droits figurent notamment celui de la pratique religieuse<sup>7</sup> et celui de non discrimination du fait de ses convictions religieuses<sup>8</sup>. Pour autant, cette question ne semble pas abordée dans les règlements de

5 CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, Marteaux

6 C.cass, soc, 19 mars 2013, CPAM 93, n° 12-11.690

7 L'article 11 de l'annexe de l'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles « Les conditions de la pratique religieuse, y compris la visite de représentants des différentes confessions, doivent être facilitées, sans que celles-ci puissent faire obstacle aux missions des établissements ou services. Les personnels et les bénéficiaires s'obligent à un respect mutuel des croyances, convictions et opinions. Ce droit à la pratique religieuse s'exerce dans le respect de la liberté d'autrui et sous réserve que son exercice ne trouble pas le fonctionnement normal des établissements et services.

8 L'article 1 de l'annexe de l'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles « *Dans le respect des conditions particulières de prise en charge et d'accompagnement, prévues par la loi, nul ne peut faire l'objet d'une discrimination à raison de son origine, notamment ethnique ou sociale, de son apparence physique, de ses caractéristiques génétiques, de son orientation sexuelle, de son handicap, de son âge, de ses opinions et convictions, notamment politiques ou religieuses, lors d'une prise en charge ou d'un accompagnement, social ou médico-social* ».

fonctionnement des établissements comme le révèlent de nombreux rapports de l'IPJJ.

A la suite de ces différents groupes de travail, il est donc apparu nécessaire d'aborder, au sein de la note présentant les lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements prenant en charge des mineurs confiés par l'autorité judiciaire, la question de l'exercice du culte par les mineurs pris en charge au sein de ces établissements et son articulation avec le principe de laïcité du service public.

Les lignes directrices en la matière préciseront également les limites inhérentes aux pratiques religieuses comme par exemple le respect de la liberté des autres mineurs, l'absence de toute forme de prosélytisme, de trouble au fonctionnement normal de l'établissement ou à ses missions ou de tout risque pour la santé et la sécurité des mineurs.

Enfin, il rappellera le rôle des détenteurs de l'autorité parentale dans les choix religieux du mineur et le respect mutuel des croyances, convictions et opinions que se doivent les personnels et les mineurs pris en charge.

L'affirmation de ces droits ainsi que leurs conditions d'exercice s'effectue à droit constant dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre général défini par l'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, la jurisprudence administrative applicable en ce domaine et l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté.

## ***2.2/ Calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ce dispositif***

Cette note sur les dispositions relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement type vous a été communiquée pour observation au mois de décembre 2014 ainsi qu'aux fédérations associatives. Après avoir recueilli ces observations, je soumettrai ce projet de texte dans sa version définitive au comité technique de la PJJ, puis je procéderai à son adoption et sa publication dans les meilleurs délais et quoiqu'il en soit avant la fin du premier semestre 2015.

Je vous précise que les dispositions contenues dans cette note ont vocation à s'appliquer aussi bien aux établissements du secteur public de la PJJ qu'à ceux du secteur associatif habilité afin de garantir une application homogène et uniforme des conditions d'application des droits et libertés des mineurs pris en charge dans ces établissements.

En conséquence, les règlements de fonctionnement de chacun des établissements situés sur votre ressort territorial devront être mis en conformité avec ces nouvelles orientations. A cet égard, je vous rappelle que l'ensemble des personnels de l'établissement participe, sous l'autorité du directeur, à l'élaboration de ce document, ce qui permettra de décliner de façon concrète ces orientations au sein de l'établissement et de prendre en compte son éventuelle spécificité.

Concernant de façon plus spécifique les établissements du secteur public, des consultations du comité technique territorial compétent devront être organisées au cours de l'année 2015 avant que les modifications du règlement de fonctionnement de l'établissement ne soient adoptées par le directeur territorial de la PJJ<sup>9</sup>.

Par ailleurs, pour les services de milieu ouvert et d'insertion, les questions relatives à l'accueil du public, la pratique des activités, le port de signes religieux et leur conciliation avec le nécessaire respect des principes de neutralité et de laïcité du service public seront traitées dans une note d'instruction ad hoc élaborée au cours de l'année 2015.

Enfin, je vous indique que l'ensemble de cette démarche sera utilement complétée par la diffusion d'un guide répondant aux questions pratiques que se posent les professionnels mais aussi les mineurs et leurs représentants légaux pour la mise en œuvre de ces droits. L'objectif de ce document étant une appropriation concrète par l'ensemble des établissements prenant en charge des mineurs de cette problématique en vue d'une application uniforme.

---

<sup>9</sup> Article 19 du Décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

**III/ Les mesures envisagées à l'égard des agents publics et des personnels du secteur privé intervenant au sein de ces établissements et services**

Être agent public, c'est choisir de participer au service public. La vocation du service et de ses agents consiste à assurer à tous les usagers une égalité de traitement dans un esprit d'objectivité et dans le respect de la liberté de conscience de chacun. Nul usager ne doit avoir l'impression d'un manque d'impartialité d'un agent public à son égard, celui-ci étant constamment guidé par le souci de l'intérêt général.

L'égalité, la neutralité et la laïcité dans l'exécution du service vont ensemble pour les agents, quelle que soit la nature des fonctions exercées. Il s'agit de principes constitutionnels dont le respect incombe à tous les agents publics<sup>10</sup>, même s'ils ne sont pas inscrits dans le statut général. Cette exigence est reconnue au niveau international puisque la Cour européenne des droits de l'homme estime qu'« un Etat démocratique est en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie »<sup>11</sup>.

Ainsi il incombe à tous les directeurs de veiller dans le fonctionnement quotidien des établissements et services placés sous leur autorité au respect des obligations de neutralité et de réserve auxquelles les agents publics sont tenus pour garantir l'égal traitement et le respect de la liberté de conscience de tous les usagers pris en charge et leurs familles. Tout manquement à ces obligations est constitutif d'une faute susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire.

Bien que ces principes soient connus par les agents publics, les différents groupes de travail ont mis en lumière la nécessité de clarifier l'obligation de neutralité qui incombe aux agents publics et plus particulièrement concernant la laïcité. Il apparaît en effet que les agents chargés de la prise en charge des mineurs peuvent avoir une conception protéiforme de la notion de laïcité les conduisant parfois à se refuser d'aborder toute question relative à la pratique religieuse au risque de faire obstacle aux droits des mineurs, tandis que d'autres ont une conception très extensive de cette notion risquant de les conduire à un manquement par rapport à leur devoir de neutralité. Concernant ce dernier point des exemples concrets comme la fourniture de nourriture confessionnelle proposée comme plat exclusif, l'incitation à la prière, des actions de prosélytisme ont été mis en évidence par l'Inspection de la PJJ ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La question est d'autant plus prégnante que le rôle du personnel éducatif dans ces établissements est celui « du vivre avec les mineurs » impliquant une action éducative quotidienne et permanente. Par ailleurs, il est apparu également nécessaire de préciser auprès des supérieurs hiérarchiques des différents échelons ce qu'ils étaient en droit d'attendre de la part des agents placés sous leur autorité en matière de neutralité du service public mais également les droits dont pouvaient bénéficier les agents du fait du respect de ce principe dans les limites inhérentes au bon fonctionnement du service public et sa continuité.

Enfin, les récentes jurisprudences de la Cour de cassation<sup>12</sup> permettent d'étendre cette obligation de neutralité et de laïcité aux personnels éducatifs des associations travaillant au sein des établissements habilités.

J'ai donc décidé d'engager une réflexion générale sur ce sujet au cours de cette année conduisant à l'élaboration d'une note avant la fin de ce semestre et qui sera adressée à l'attention des agents publics et des personnels du secteur associatif afin de leur rappeler leurs droits et les obligations auxquelles ils sont soumis dans ce domaine dans l'exercice de leurs missions. Ce travail va s'effectuer à droit constant dans le respect tant des dispositions statutaires, des conventions collectives et des règlements intérieurs que de la jurisprudence judiciaire et administrative en la matière.

Dans l'attente de l'ensemble de ces travaux portant d'une part sur la laïcité et d'autre part sur la neutralité, vous devez dès à présent rappeler à l'ensemble des professionnels sous votre autorité (secteur public et associations gestionnaires des établissements et services habilités) que le principe de laïcité est intangible et qu'il ne peut être admis s'agissant de la nourriture confessionnelle qu'elle soit proposée comme plat exclusif.

Toute action de prosélytisme est également à proscrire ; les procédures de sanctions administratives déjà mises en œuvre aujourd'hui continuent d'être un moyen pour réprimer ces comportements.

---

10 CE, Ass., 28 juin 1991, Desmoulins

11 CEDH, 26 septembre 1995, Vogt c. Allemagne

12 C.cass, soc, 19 mars 2013, CPAM de Seine-Saint-Denis, 12-11.690 ; C.cass, Assemblée Plénière, 25 juin 2014, Mme Laouej, épouse Afif c/ association Baby-Loup, N° 13-28.369

La mission de veille et d'information constitue dès à présent avec le réseau des référents laïcité et citoyenneté une ressource essentielle sur laquelle vous pourrez utilement vous appuyer.

Je vous prie de bien vouloir procéder à une large diffusion de cette note auprès des agents placés sous votre autorité et le cas échéant m'informer des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de son contenu.

*La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse,*

**Catherine SULTAN**