



**HAL**  
open science

## ”Voile sur la liberté religieuse des footballeuses”

Antoine Simonneaux

► **To cite this version:**

Antoine Simonneaux. ”Voile sur la liberté religieuse des footballeuses” : Note sous Conseil d’Etat, 26 juin 2023, Association Alliance citoyenne et autres, n°458088. Revue des droits et libertés fondamentaux, 2024, pp.Chr. n°01. hal-04443439

**HAL Id: hal-04443439**

**<https://hal.science/hal-04443439>**

Submitted on 13 Feb 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# VOILE SUR LA LIBERTÉ RELIGIEUSE DES FOOTBALLEUSES (CE, 29 JUIN 2023, ASSO. ALLIANCE CITOYENNE, N°458088)

 [revuedf.com/droit-administratif/voile-sur-la-liberte-religieuse-des-footballeuses-ce-29-juin-2023-asso-alliance-citoyenne-n458088/](https://www.revuedf.com/droit-administratif/voile-sur-la-liberte-religieuse-des-footballeuses-ce-29-juin-2023-asso-alliance-citoyenne-n458088/)

Commentaire par [Antoine Simonneaux](#)

Chronique classée dans [Droit administratif](#)

RDLF 2024 chron. n°01

Mot(s)-clef(s): [Liberté de religion](#), [Liberté religieuse](#), [neutralité](#), [Service public](#), [sport](#), [sportifs](#), [Voile islamique](#)

Les règles appliquées dans la décision du 26 juin 2023, relatives à la neutralité dans les services publics, sont connues et bien établies. La loi du 24 août 2021, qui s'inscrit dans une tendance à la neutralisation des personnes gravitant autour du service public, trouve pourtant ici une application surprenante et contestable à propos des footballeurs sélectionnés dans les équipes de France. La restriction de la liberté religieuse des footballeurs amateurs s'inscrit quant à elle dans une jurisprudence constante sur les nécessités tirées du « bon fonctionnement du service ». Néanmoins, la validation par le Conseil d'Etat de l'interprétation extensive de cette exception remet en cause le libéralisme dont jouissent en principe les usagers du service public. Elle décrédibilise aussi un peu plus le contrôle du triple-test exercé en l'espèce.

**Par Antoine Simonneaux, Docteur en droit public, Enseignant-chercheur contractuel à la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université de Rennes.**

La laïcité sature actuellement le débat politique français d'une façon caricaturale et manichéenne, proportionnellement à une relative inculture des citoyens sur un principe fondamental de leur pacte social. Pour certains, la laïcité serait devenue un instrument de l'État au service d'une islamophobie systémique. Pour d'autres, la laïcité commanderait la neutralisation générale de tout fait religieux en dehors de la sphère privée, en visant principalement les musulmans. Par bassesse électorale, et parce que cette vision tronquée de la laïcité est devenue malgré elle un marqueur du clivage politique, une polémique religieuse en efface régulièrement une autre. La rentrée scolaire de 2023 s'est en partie résumée à l'interdiction de l'abaya, dénoncée par beaucoup, mais parfaitement conforme à l'esprit de la loi du 15 mars 2004[1]. À peine la parenthèse refermée, la ministre des Sports annonçait l'interdiction du port du voile pour les athlètes françaises concourant aux Jeux olympiques de 2024[2]. Dans la foulée, l'Organisation des Nations Unies, par la voix de la porte-parole du Haut-commissariat aux droits de l'Homme, critiquait la position du gouvernement français[3]. La ministre a pourtant le droit français pour elle, tel qu'il a été interprété par le Conseil d'État dans sa décision du 29 juin 2023 (n°458088).

À cette occasion, la Haute juridiction s'est prononcée sur la légalité des statuts de la Fédération française de football dont l'article premier prohibe en compétition, aussi bien pour les amateurs que pour les joueurs sélectionnés, « *tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* ». Sans surprise, c'est encore une fois la question du port du voile qui doit être tranchée par le juge administratif. Le Conseil d'État lui-même, dans son étude annuelle de 2018, avait relevé une « *montée en puissance d'un islam radical [qui] soulève notamment des questions spécifiques qui n'avaient pas évidemment pas été abordées dans la loi de 1905* »[4]. C'est une nouvelle illustration ici avec la confrontation de la liberté religieuse et de la pratique sportive. Une telle confrontation apparaissait inévitable au regard du développement exponentiel du football féminin, alors même que la règle de neutralité sur les terrains a été fixée dans la foulée de la loi du 15 mars 2004.

Au premier abord, cette décision pourrait ne susciter qu'un intérêt limité, tant la jurisprudence sur la laïcité dans l'espace public et au sein des services publics a été abondante ces dernières années. Le sort réservé au burkini sur les plages[5] et dans les piscines municipales[6] a largement été traité depuis 2016, et a encore occupé le juge administratif durant l'été[7]. Il faudrait également relever les décisions importantes sur les règles applicables en matière de respect des prescriptions alimentaires religieuses dans les restaurants scolaires[8] et pénitentiaires[9]. Le zèle d'un chef de service conduira même le juge à trancher le sort d'une barbe taillée d'une manière spécifique[10]. La jurisprudence est donc bien établie autour du respect de la liberté de conscience de l'utilisateur du service public, pourvu que ce libéralisme ou que la prise en compte du fait religieux ne vienne pas contrarier le bon fonctionnement du service.

Mais plusieurs éléments conduisent à singulariser la décision et à lui porter un intérêt certain. Le premier concerne très sûrement le déchainement de violences inédit à l'encontre du rapporteur public Clément Malverti lors de la révélation de la teneur de ses conclusions favorables à l'annulation de l'interdiction du port de hijab dans les compétitions organisées ou assumées par la Fédération. Fait rarissime, le Conseil d'État a publié un communiqué dénonçant les attaques dirigées contre la juridiction administrative et rappelant l'indépendance et l'importance du rôle des rapporteurs publics[11]. Le second élément d'intérêt découle du premier. Par ses conclusions, Clément Malverti a tenté d'infléchir une jurisprudence administrative allant souvent dans le sens d'une restriction de liberté au nom de l'intérêt et du bon fonctionnement du service. L'affaire s'y prêtait tant par les faits de l'espèce, qui ne laissaient pas présager d'un trouble au fonctionnement du service, que par le service public

lui-même, qui par ses caractéristiques propres laissent entrevoir la possibilité d'une expression accrue de la liberté de l'utilisateur. Or, contrairement aux conclusions du rapporteur, le Conseil va trancher dans le sens de la légalité des dispositions statutaires interdisant le port du voile durant les matchs de football. Il se dégage donc de cette décision l'image d'un classicisme anesthésiant qui, paradoxalement, en fait tout son intérêt. En effet, si la règle de droit appliquée est assurément libérale, l'application qui en est faite ne l'est pas. Mais cette application répétée de l'exception tirée du bon fonctionnement du service semble elle-même être devenue l'application de principe de la règle libérale... Le juge administratif entretient donc son image de « gardien des libertés » tout en réduisant l'effet libéral de la règle qu'il applique. Cela est particulièrement criant dans cette affaire, où l'on a le sentiment que le service public du sport, peu emblématique parmi les services publics, a autorisé une application particulièrement illibérale de la règle. Elle apparaît comme la décision de trop dans une jurisprudence qui tend de plus en plus à légitimer sommairement par le bon fonctionnement du service l'application d'une « laïcité fermée ».

Préalablement, le juge administratif devait tout de même se reconnaître compétent pour connaître du litige, ce qui n'allait pas forcément de soi, contrairement à ce qui ressort de la décision. Faisant fi de la nature privée des statuts associatifs, la Haute juridiction considère que « *les décisions procédant de l'usage par ces fédérations des prérogatives de puissance publique [...] présentent le caractère d'actes administratifs* » et qu'il en est ainsi « *alors même que ces décisions seraient édictées par leur statut* ». Le juge neutralise la nature initialement privée des statuts des fédérations en faisant application d'une jurisprudence particulièrement récente en la matière<sup>[12]</sup>. Il considère très sobrement que « *ces dispositions sont prises par la Fédération en application de prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées pour l'accomplissement de sa mission [...] et présentent dès lors un caractère administratif* ». Le rapporteur public n'y voyait d'ailleurs guère de difficulté<sup>[13]</sup>. Le juge administratif adopte un raisonnement assez simple : puisque l'article du statut fixe la tenue réglementaire en match, il s'agit d'une réglementation concernant le match et c'est donc *in fine* une disposition de nature à permettre l'organisation d'une compétition sportive – qui constitue bien le service public délégué. Il s'agit donc d'une décision encadrant l'accès des usagers au service public, ce qui témoigne de l'exercice de la mission déléguée<sup>[14]</sup>.

Sur le fond, le juge administratif a effectué une application relativement osée de la nouvelle loi d'août 2021 en décidant de soumettre à une obligation de neutralité les footballeurs sélectionnés en équipe de France (I). C'est en revanche d'une façon douteuse, voire consternante, qu'il fait une application particulièrement sévère de la jurisprudence relative à la restriction exceptionnelle de la liberté religieuse des usagers du service public (II).

## I. LA NOUVEAUTÉ : LA NEUTRALITÉ EXIGÉE DES FOOTBALLEURS SÉLECTIONNÉS EN ÉQUIPE DE FRANCE

La légalité des restrictions apportées à la liberté religieuse des agents des services publics fait généralement moins réagir que celles visant ladite liberté des usagers du service public. C'est évidemment parce que dans le premier cas la neutralité constitue l'un des principes cardinaux du fonctionnement des services publics et que dans le second le libéralisme prime. La difficulté réelle provient d'une « zone grise », à savoir celle d'identifier certains « agents » des services publics (A). Le fond de la règle est ainsi largement éprouvé lui aussi, mais l'évolution récente du cadre législatif en août 2021 a probablement repoussé les limites des catégories soumises au principe de neutralité. Ce faisant, l'examen de la légalité de la neutralité imposée aux footballeurs des équipes nationales se pose (B).

### A. La constitution d'une catégorie étendue « d'agent » soumis au principe de neutralité

Au nom du principe d'égalité qui gouverne le fonctionnement des services publics français<sup>[15]</sup>, les personnes en charge de ces derniers sont tenues à une exigence de neutralité<sup>[16]</sup>. Jouant sur les formes et les apparences pour entretenir la confiance des usagers dans un service public égalitaire, l'Administration *largo sensu* apparaît comme « neutre » en prohibant tout signe extérieur de préférence politique, philosophique, syndicale et religieuse<sup>[17]</sup>. Ce principe commande que les fonctionnaires et agents publics, qui personnalisent ce service public, soient également tenus à un principe de neutralité<sup>[18]</sup>. Comme cette dernière est inhérente à l'esprit et au fonctionnement du service public, il est évident que cette exigence incombe également aux personnes privées délégataires d'un service public ainsi qu'aux personnes physiques employées par ces gestionnaires, ce qu'a d'ailleurs déjà reconnu la juridiction judiciaire dans la décision *Caisse primaire d'assurance maladie c. Mme Abibouraguimane*<sup>[19]</sup>. C'est là l'origine jurisprudentielle de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, rappelés au dixième point. En effet, le législateur a bien visé le personnel des gestionnaires de services publics en leur imposant de faire respecter les principes de laïcité et de neutralité à l'égard des salariés ou des « *personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction* » dans le cadre de l'exécution par eux d'une mission de service public. Tout d'abord, il a été conforté par la jurisprudence européenne qui reconnaît une telle possibilité même en dehors de la gestion d'un service public. <sup>[20]</sup> La même juridiction a ensuite reconnu qu'une employée contractuelle d'une administration communale, souhaitant porter un voile, pouvait légitimement être soumise à une obligation de neutralité dès lors que cette règle s'applique à l'ensemble du personnel, quand bien même l'employée ne serait pas au contact du public<sup>[21]</sup>. La Cour de Strasbourg estime quant à elle que l'interdiction d'un port de signe religieux pour un agent public constitue une ingérence proportionnée au but poursuivi – le respect de la neutralité des services publics<sup>[22]</sup>. Ensuite, la (la RATP en tête)<sup>[23]</sup> a également justifié que le législateur décide de fixer plus solennellement, dans un texte de loi, les règles applicables. Il avait donc matière à synthétiser, et à inscrire durablement dans la loi, la jurisprudence judiciaire et administrative en la matière.

En effet, si la question est définitivement tranchée en ce qui concerne les fonctionnaires, agents publics et salariés de personnes privées délégataires, elle ne l'est pas pour certaines personnes gravitant autour du service public, et dont la relation avec ce dernier n'est pas toujours limpide. Le Conseil d'État a surtout eu à connaître de ces questions au sein des établissements publics scolaires et de santé. Les juges du Palais-Royal ont ainsi considéré que les élèves d'un institut de formation paramédicale peuvent jouir de leur liberté religieuse au sein de leur établissement, en tant qu'utilisateur du service public de l'enseignement supérieur, et ce y compris si la formation est dispensée au sein d'un établissement visé par l'article L.141-5-1 du Code de l'éducation. Mais cette liberté de manifester sa croyance disparaît complètement, au nom de l'exigence de neutralité, dans le cadre de la formation pratique dispensée à ces élèves dans les établissements de santé qui poursuivent une mission de service public. Le fait que la convention de stage relève du droit privé est sans incidence sur l'obligation de neutralité, laquelle concerne donc les stagiaires soumis au droit privé dès lors qu'ils participent à une mission de service public<sup>[24]</sup>. Le juge administratif a par exemple annulé la résiliation d'une convention de stage décidée par un chef d'établissement qui avait estimé que le stagiaire méconnaissait une telle obligation de neutralité en portant une barbe trop ostentatoire<sup>[25]</sup>. La

question s'est ensuite posée avec récurrence – et aussi plus d'incertitudes – à propos des parents intervenant au soutien des écoles publiques de l'enseignement primaire et secondaire. Les parents accompagnateurs de sorties scolaires ont été qualifiés d'usagers du service public, bénéficiant à ce titre de leur liberté de religion[26], quand les parents intervenant au sein des établissements et dans le cadre du programme se sont vus imposer l'obligation de neutralité au même titre que le personnel éducatif[27]. Face au flou juridique de ce statut, certains ont souhaité l'intervention d'une loi fixant le principe de neutralité qui sied spécifiquement au service public de l'éducation[28]. La loi de 2021 semble aller en ce sens, notamment parce que les accompagnateurs sont sous la direction du personnel éducatif dans ce genre de situation, et que la sortie scolaire est bien une des expressions de l'exécution du service public de l'éducation – réactivant ainsi la théorie de la participation que le Conseil d'État avait écartée en 2013[29]. En première lecture, les sénateurs avaient adopté l'extension de l'obligation de neutralité aux parents bénévoles accompagnateurs de sorties scolaires avant que cela ne soit supprimé par l'Assemblée nationale en seconde lecture[30]. Il est étrange *in fine* que le législateur choisisse une formulation vague – soumis au pouvoir de direction – permettant d'intégrer le cas des « participants-collaborateurs » du service pour mieux considérer dans un second temps qu'il faille sanctuariser la fragile jurisprudence administrative propre aux accompagnateurs.

Il s'agit là d'une interrogation légitime autour du champ d'application de la loi, ce dernier ayant été présenté comme « *extrêmement large* » par le Conseil d'État[31]. On en a une autre illustration, qui avait sans doute échappé à l'esprit du législateur, avec une application potentielle aux joueurs de football sélectionnés en équipe de France.

## B. Une application osée de la loi : le cas des « Bleus »

Le juge administratif profite de l'occasion qui lui est donnée pour appliquer l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 août 2021 aux dirigeants et salariés de la Fédération, mais également aux joueurs sélectionnés dans les équipes de France. En effet, le juge estime que les joueurs internationaux sont tout à la fois mis à disposition de la Fédération par leurs clubs respectifs, qu'ils sont soumis à un pouvoir de direction que la Fédération exerce sur eux, et qu'ils participent à l'exécution du service public en concourant dans les manifestations et les compétitions auxquelles la Fédération prend part. L'existence d'un principe hiérarchique et d'un pouvoir de direction ne fait guère de doute à la lecture de l'article 175 des règlements généraux de la Fédération. Une hiérarchie s'impose puisque la Fédération supplante les clubs. Ces derniers sont tenus de libérer leurs joueurs (salariés) sélectionnés par le sélectionneur de l'équipe nationale. Le pouvoir de direction transparaît à travers l'obligation de l'international « *d'observer les directives qui lui sont données* », dont la violation – notamment en jouant volontairement au détriment de son équipe le jour du match – le rend passible de poursuites disciplinaires.

L'ambiguïté de l'application effectuée par le juge administratif porte plutôt sur la conception retenue de la participation au service public. D'ailleurs tant la mission de service public invoquée que la qualité de participant laissent songeur. La brièveté de la décision sur ce point n'aide guère (11<sup>e</sup> point). On y apprend seulement que les joueurs sélectionnés participent aux compétitions et manifestations. À première vue, quant au service public exécuté, on déduit logiquement qu'il est celui dans le cadre duquel ont été employées les prérogatives, c'est-à-dire selon l'article L.131-5, entre autres, l'organisation des compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux (1<sup>o</sup>) et la sélection des joueurs (2<sup>o</sup>). On est donc pleinement dans la condition d'une loi et d'un règlement (décision du ministre des Sports) qui confie l'exécution d'un service public à un organisme de droit privé. Mais, dès lors, en quoi les joueurs sélectionnés, participant au match, pourraient-ils être considérés comme des participants à l'organisation d'une compétition internationale ? Ils sont usagers de ce service – quoique la sélection drastique rende cette qualification assez impropre. Mais ils bénéficient avant tout des matchs organisés, soit par la fierté de faire gagner leur pays, soit pour glaner des lignes sur leur palmarès. Étrange qualification donc que celles de participants. On le constatera d'ailleurs pour les footballeuses amateurs : elles sont considérées par le juge comme des usagères !

Le rapporteur public ne s'y est pas trompé : « *il y a une nette différence entre organiser une compétition sportive internationale et participer comme joueur à cette compétition* »[32]. Afin de contourner la difficulté, il propose « *d'étendre le champ du service public délégué à la FFF au-delà de l'organisation des matchs des équipes de France, pour y inclure ces matchs eux-mêmes* »[33]. Tout d'abord, cela nous semble aller à l'encontre de l'esprit de la loi. La référence à « *la loi ou au règlement qui confie directement l'exécution du service public à un organisme* » montre la volonté du législateur de restreindre le champ d'application du texte à des services publics identifiés expressément dans la loi ou le règlement qui délègue. Il n'y a pas de délégation implicite. Or, l'interprétation du texte en ce sens correspond à la position du Conseil d'État à l'égard du Gouvernement lorsqu'il lui recommandait de « *préciser l'étude d'impact pour qu'elle explique plus concrètement ce champ d'application* »[34]. Ensuite, l'extension de la mission de service public proposée par le rapporteur public nous paraît contestable sur le fond. Les joueurs poursuivraient une mission d'intérêt général en ce qu'ils représenteraient la Nation, et donc accompliraient une mission de cohésion sociale. Les retombées bien peu palpables de cette interprétation extensive incitent à la réserve. De même, l'invocation d'une contribution des joueurs à façonner la « *communauté nationale imaginée* »[35] incline plutôt vers la libre expression des joueurs plutôt qu'à leur neutralité. L'État est neutre, la Nation ne l'est pas. L'imposition d'une neutralité par incarnation de la Nation reviendrait *in fine* à associer malencontreusement Nation et neutralité et, *in extenso*, culture française et neutralité du fait religieux dans l'espace public. C'est un changement de paradigme aventureux. Il deviendrait alors possible d'interdire le port de signes religieux en dehors de sa vie privée ? Une telle ingérence de l'État, dans une telle proportion, fondée sur une vision politique bien spécifique de la laïcité, nous apparaît très dangereuse à court terme, dans un contexte que chacun connaît.

L'application de la loi du 24 août 2021 aux joueurs sélectionnés est donc audacieuse, car elle va à l'encontre de l'interprétation restrictive que le Conseil d'État avait antérieurement préconisée lors de son avis préalable sur le projet de loi. La position du rapporteur public est peut-être stratégique : concéder la neutralité des joueurs sélectionnés pour obtenir la préservation de la liberté religieuse des footballeurs amateurs. En effet, une telle préservation ne va plus forcément de soi. Malgré un juge administratif classiquement présenté comme libéral, notamment en matière de liberté religieuse, l'heure est aujourd'hui à la restriction assumée de la liberté religieuse des usagers du service public – toujours sous le couvert d'un considérant de principe théoriquement libéral.

## II. LE CLASSICISME : LA LÉGALITÉ DE LA RESTRICTION DE LIBERTÉ AU TITRE DU BON FONCTIONNEMENT DU SERVICE

Sous couvert de l'application du principe traditionnel de liberté de conscience et d'expression des usagers d'un service public, le juge use de la plasticité des nécessités tirées du « bon fonctionnement du service public » pour approuver la légalité des statuts de la Fédération (A). La disposition s'assimile pourtant à une pure mesure de police administrative qui justifie d'un contrôle du triple test autrement plus exigeant que celui effectué (B).

## A. La restriction de la liberté fondée sur la plasticité du « bon fonctionnement du service »

Conformément à une jurisprudence solidement établie, le Conseil d'État a estimé que les risques pesant sur le bon fonctionnement du service justifiaient que la Fédération restreigne la liberté de ses usagers (2). La Fédération avait néanmoins tenté de justifier la neutralité imposée aux joueurs comme une règle inhérente à l'ordre public sportif (1).

### 1. Les doutes sur la neutralité inhérente à l'ordre public sportif

À travers cette réglementation, la Fédération française de football a entendu établir un ordre public du football qui se caractérise par sa neutralité. L'article 1<sup>er</sup> des statuts énonce que le respect de la tenue réglementaire – prohibant les signes religieux – et la règle de 50 de la Charte olympique « assurent la neutralité du sport sur les lieux de pratique ». Lorsque le Conseil d'État estime que l'interdiction de port de signe religieux « apparaît nécessaire pour assurer leur bon déroulement en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation » (nous soulignons), il considère implicitement que le bon fonctionnement peut être recherché autrement que par la prévention de troubles. La neutralité même du sport pourrait alors être l'un des éléments propres au fonctionnement interne du service. En découle une autre lecture du contrôle expéditif du triple test qui a été effectué. Le Conseil d'État admet classiquement que la poursuite d'objectif sportif peut porter atteinte à des droits, notamment l'accès aux compétitions, « dans la mesure où ces atteintes ne sont pas excessives au regard des objectifs poursuivis »[36]. La poursuite de la neutralité serait donc un objectif inhérent à l'esprit du sport, ce qui renforcerait la nécessité de la mesure litigieuse d'imposer une tenue neutre et générique. Mais l'esprit du sport doit-il conduire à effacer la personnalité du sportif pour le réduire à sa seule performance et ses seules capacités physiques et techniques ?[37] Rien n'est moins sûr. En fait, rejaillit ici l'antienne du conflit de l'ordre public sportif et de l'ordre juridique étatique.

Assurément, avec la *lex sportiva*, le sport présente les éléments constitutifs d'un ordre juridique par son ordonnancement – l'objet tiré de l'organisation des manifestations sportives – et par son commandement – la « puissance sportive » fédérale. Mais il est, en plus, un ordre juridique à part entière et spécifique, voire « fermé » et « tourné sur lui-même », qui exerce une influence sur les droits et libertés[38]. De ce point de vue, on comprend aisément que les règles de l'ordre juridique sportif soient autonomes vis-à-vis des règles de l'ordre juridique étatique, notamment en ce qui concerne la réglementation technique et les équipements[39]. Mais doivent-elles entrer en conflit avec les règles de l'ordre juridique étatique, et en particulier celui du principe de la liberté de conscience des usagers du service public ? La poursuite d'un objectif sportif permet de restreindre certains droits et libertés, mais il ne prévaut pas sur des principes majeurs de l'ordre juridique étatique[40]. La liberté de conscience des usagers du service public, conséquence du principe d'égalité et de neutralité, est bien l'un de ses principes qui entrent en ligne de compte face à l'objectif sportif[41]. Selon le Professeur Jean-Pierre Karaquillo, le juge administratif recherche avant tout la nécessité de la réglementation fédérale alors que le contrôle de la proportionnalité *stricto sensu* est de « faible intensité »[42]. Le triple test minimaliste serait donc une spécificité de la réglementation sportive dans lequel la nécessité ne serait reconnue à la disposition fédérale que si elle est « indispensable à l'organisation de l'ordre juridique du sport », c'est-à-dire « une composante de son ordre public »[43]. L'idée poursuivie est ainsi de favoriser au maximum l'intégration de la norme sportive dans l'ordre étatique, y compris face aux droits et libertés. Il n'empêche que le doute persiste sur la nécessité d'une telle disposition statutaire, le rapporteur public étant également dubitatif sur l'existence d'une composante « neutralité ». En effet, aucune unanimité ne se dégage des différentes institutions de l'ordre juridique sportif, et plus précisément celui du football.

Au niveau international, l'International Football Association Board (IFAB), l'instance en charge de fixer les règles du jeu et de les faire évoluer, n'interdit nullement le port de couvre-chef et se contente de prohiber les inscriptions à caractère politique, religieux ou personnel sur le maillot (point 5 de la loi 4). La même institution autorise le port du hijab depuis 2014, car le considérant d'une part comme un signe culturel et non religieux, et d'autre part comme ne compromettant pas le déroulement du jeu. Influence au sein de l'IFAB, mais ne pouvant pas y décider seule, la FIFA a pris en compte dans son propre règlement de l'équipement l'évolution de la règle décidée par l'IFAB (article 19.7). Au niveau national, la Fédération aurait donc dû s'en tenir à cette position de principe des instances internationales. C'est d'ailleurs la position adoptée par les autres fédérations nationales allemandes, britanniques, espagnoles, et italiennes. En France, au sein même d'autres disciplines prisées, le hijab n'est pas interdit. On ne trouve pas de signe d'interdiction dans le règlement de la Fédération française de tennis (Règlement sportif, Article 7 – tenue vestimentaire), et le port est même expressément autorisé au rugby ainsi qu'au handball, ce qui signifie bien l'absence de principe de neutralité religieuse dans le sport en général[44].

### 2. L'inscription de la restriction dans un principe éprouvé

Le Conseil d'État rappelle dans le douzième point de sa décision qu'une personne gestionnaire d'un service public peut légalement venir restreindre la liberté d'expression et de conscience des usagers « si cela est nécessaire au bon fonctionnement du service public ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Rien de plus classique que la compétence conférée au chef de service de prévoir des obligations incombant aux usagers du service public[45], appliquée ici à la laïcité telle qu'elle a été dégagée par le Conseil d'État dans son avis de 1989[46], puis dans les jurisprudences ultérieures des années 1990[47]. La neutralité du service public élimine toute politisation de ce dernier ainsi que toute présomption de favoritisme envers un usager[48]. Par-là même, le service public est considéré comme respectueux des opinions et de la conscience de chacun, lesquelles peuvent être exprimées et assumées par les usagers dans leur rapport avec le service.

C'est notamment à propos du service public de l'Éducation nationale que le juge administratif a eu à préciser les contours des exceptions tirés du fonctionnement du service et de la protection des droits d'autrui. Il faut d'ores et déjà évoquer le rejet de l'exception tirée de la protection des droits d'autrui. Sur ce point, un parallèle peut s'opérer entre l'article premier des statuts de la Fédération et la loi du 15 mars 2004 ayant prohibé dans les écoles publiques primaires et secondaires le port de signes manifestant ostensiblement l'appartenance à une religion. Le premier n'est qu'un décalque de la seconde. Néanmoins, les mêmes causes sont-elles à l'origine des textes ? Assurément, c'est la problématique de l'atteinte à la liberté de conscience des autres usagers qui a poussé le législateur à faire de la neutralité vestimentaire des élèves un principe. Sur fond de

communautarisme, dont le voile constituait l'un des marqueurs, l'idée était alors d'apaiser les relations entre les élèves et le personnel enseignant et éducatif. Le ministre de l'Éducation Luc Ferry évoquait au moment de la discussion du texte devant le Sénat des appartenances communautaires très militantes[49]. Sans que ne soit évoqué frontalement le prosélytisme *stricto sensu*, qui impliquerait un acte de volonté, on perçoit la volonté de lutter contre une sorte de prosélytisme latent, impliqué par la massification du port du voile et par les conséquences – pression communautaire – qui en découlent dans les relations entre les élèves. Le législateur a ainsi contourné la jurisprudence du Conseil d'État dans laquelle le port du voile n'est pas par nature un acte de prosélytisme[50]. En effet, ce risque ne tient pas objectivement dans la seule pratique massive du port du voile. Il est consacré subjectivement au regard du public qui y est exposé : de jeunes enfants, dont le libre arbitre n'est pas encore pleinement effectif, auxquels s'ajoute la pression inhérente aux phénomènes de masse. Identité des textes donc, mais contextes bien différents entre l'enseignement public et l'organisation des compétitions de football amateur. D'une part, le port du hijab demeure pour l'heure très marginal si bien qu'on ne peut pas évoquer un communautarisme rampant ou une démarche militante à grande échelle. D'autre part, le risque d'une atteinte aux droits et libertés d'autrui est également écarté du fait du changement de la catégorie d'usagers impliqués : il s'agit généralement d'un public bien moins permissif et influençable aux postures et attitudes d'autrui – même si le cas de joueuses mineures voilées n'est pas à exclure. Si un ou une adversaire de la joueuse au hijab peut moralement être en désaccord avec ce que cet objet symbolise selon lui, nul droit ou liberté de l'adversaire n'est ici atteint.

C'est donc sous l'angle du bon fonctionnement du service que va se jouer le sort de la légalité de l'interdiction du port de hijab. La notion de « bon fonctionnement du service » est particulièrement large, car elle est un standard, c'est-à-dire « *une technique de formulation de la règle de droit qui a pour effet une certaine indétermination a priori* »[51]. Le bon fonctionnement du service s'entend communément comme un fonctionnement normal à propos des prestations et activités matérielles proposées par le service[52] et à propos du « bon ordre » au sein de ce service[53]. Au titre des relations entretenues entre le principe d'égalité devant le service public et le bon fonctionnement du service, l'on sait désormais que « *l'accès au service n'est un droit qu'autant que l'usager ne porte pas lui-même atteinte au bon fonctionnement du service* »[54]. Ainsi, lorsqu'un usager s'en prend physiquement à des agents du service, le chef de service peut logiquement lui interdire l'accès aux locaux dudit service[55]. C'est là une approche purement matérielle du bon fonctionnement. Le comportement de l'usager peut ensuite aller à l'encontre de l'objet du service public assuré par le gestionnaire. Par exemple, le service public de l'Éducation nationale suppose une assiduité aux cours dispensés, celle-ci étant une garantie du fonctionnement normal du service[56].

Qu'en est-il pour l'organisation des compétitions sportives ? Il s'agit pour la Fédération de « *déterminer les règles de participation aux compétitions et manifestations qu'elle organise ou autorise* », et notamment parmi elles « *celles qui permettent pendant les matchs d'assurer la sécurité des joueurs et le respect des règles du jeu* » (point n°12). Autrement dit, le bon fonctionnement du service s'entendra ici, comme « *le bon déroulement des matchs [ou des compétitions]* » (points n°13 et 14). D'une façon surprenante, c'est ce fondement qui justifie la légalité de la prohibition des actes prosélytes, de propagande et des discours à caractère politique, syndical ou religieux. La protection des droits et libertés d'autrui paraissait être le fondement naturel de cette interdiction, mais elle a déjà été écartée. Ainsi cette protection constitue plutôt en l'espèce l'une des facettes du bon fonctionnement du service pour les usagers. Or, si seul l'abus de prosélytisme est attentatoire aux droits et libertés d'autrui[57], il faut convenir ici que des discours politiques ou religieux n'ont pas leur place durant un match de football. Cela n'est pas compatible avec la situation d'usager du service public : disputer une compétition sportive, c'est s'en tenir à des actions sportives. Mais que recourent ces termes de discours et d'affichage religieux sur un terrain ? Les spectateurs et téléspectateurs des matchs de football sont familiers des signes de croix des joueurs chrétiens au moment de leur entrée ou de leur sortie du terrain ou bien après un but. De la même façon, il est courant qu'avant le coup d'envoi les joueurs musulmans prient en ouvrant la paume de leurs mains ou en s'agenouillant face contre terre sur la pelouse. Pour autant, ces joueurs ne sont pas sanctionnés pour de telles prières (et c'est heureux). Le discours, l'affichage et l'acte prosélyte doivent alors s'entendre comme des propos adressés à d'autres joueurs ou bien à destination des spectateurs et téléspectateurs ou encore comme les messages écrits sur des bandelettes et des vêtements affichés devant les caméras[58]. On entre alors dans le prosélytisme, et donc à la limite de la liberté d'expression des usagers du service public[59]. Le port du hijab ne peut donc être considéré comme objectivement prosélyte. Certes, il marque assurément l'appartenance au culte de l'Islam, mais sans jamais qu'il puisse être considéré comme une propagande destinée à faire adhérer aux idéaux ou à la religion de ses porteurs.

Il reste désormais à analyser le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la disposition litigieuse.

## B. Le glissement vers un pouvoir de police justifiant un contrôle plus attentif du juge administratif

Le Conseil d'État effectue son contrôle du triple test avec une rapidité assez déconcertante, ce qui est regrettable au regard des effets de la disposition litigieuse (1).

L'interdiction du hijab constitue une mesure particulièrement liberticide, fondée sur des raisons de préservation de l'ordre public, et dont la légalité devrait être contrôlée avec toute la rigueur inhérente à celle d'une décision de police (2).

### 1. Le contrôle laxiste des atteintes au bon fonctionnement du service

Selon l'arrêt, le port du hijab menacerait potentiellement le bon déroulement des compétitions, car il pourrait indirectement être dangereux pour l'intégrité des footballeuses. Il n'est nullement question ici d'une mise en danger des joueuses par la pratique du football et sur l'incompatibilité du voile avec ce sport. Suivant l'argumentation de la Fédération, le Conseil d'État a estimé que l'interdiction du voile « *apparaît nécessaire pour assurer le bon déroulement [des matchs de football] en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport* ». De quel trouble parle-t-on ? À vrai dire, personne ne sait vraiment. « *Sans lien avec le sport* », il serait donc lié à la foi musulmane, et donc à l'islamophobie que pourraient subir les joueuses à l'occasion du match. La Fédération elle-même n'a pas été en mesure de rapporter la preuve de l'existence de « *trouble ou incident entraîné par le port d'un signe religieux à l'occasion d'un match de football* »[60]. Aussi la Fédération et le juge s'en tiennent-ils à un risque supposé de violences commises sur les joueuses porteuses d'un signe manifestant ostensiblement l'appartenance à une religion. Qui seraient les auteurs de ces violences ? Des joueuses adverses ? Des spectateurs du match ? Des groupuscules identitaires ? La première étape du triple test effectué par le juge administratif nous semble difficilement franchie. La nécessité de la disposition est-elle consacrée en présence d'un risque si évanescents ? Non, puisque la mesure nécessaire est celle qui doit mettre fin à un trouble en cours ou bien prévenir un risque suffisamment crédible. Le caractère particulièrement hypothétique du risque devrait conduire à écarter toute nécessité de la disposition. La prévenance du risque

est telle en l'espèce qu'elle aboutit à une position bien trop illibérale de la Fédération. La réglementation d'un service public ne saurait prévenir autant en amont de la réalisation supposée d'un tel risque sans mettre à mal le principe libéral qui guide notre société. Certes, la mesure est adaptée, mais au prix de sa disproportion. On attend désormais l'interdiction de célébrer un but de façon fantaisiste, ce qui risquerait d'offenser un spectateur décidant par la suite de s'en prendre au joueur. Nul doute que la disposition sera là encore nécessaire, adaptée et proportionnée.

La situation fait évidemment penser aux jurisprudences sur le burkini et un comparatif s'impose. On se souvient des suspensions et des censures prononcées par le Conseil d'État sur des arrêtés anti-burkini édictés. Le juge avait alors relevé l'absence de « *risques avérés* » de trouble à l'ordre public pour décider de l'illégalité de ces arrêtés[61]. Ce caractère avéré peut résulter de la contrainte du juge du référé d'opérer un contrôle restreint. Mais il est aussi une condition pour justifier la légalité d'une mesure si attentatoire à la liberté religieuse et à la liberté personnelle de se vêtir. Encore faut-il ajouter qu'une altercation verbale entre les membres d'une famille portant le burkini et d'autres estivants n'était « *pas susceptible, compte tenu de sa nature et, au demeurant, de sa gravité limitée [...] de faire apparaître des risques avérés de troubles à l'ordre public* »[62]. Seule l'existence de violences physiques avait alors convaincu le juge administratif de ne pas suspendre un tel arrêté[63]. Le burkini et le hijab représentent la même chose : l'expression de l'appartenance à un culte, donc l'exercice de sa liberté de conscience. En ce sens, la protection juridictionnelle de la liberté religieuse ne devrait pas varier de l'un à l'autre. Or, force est de constater que le contrôle semble manifestement plus relâché en matière de réglementation des services publics qu'en matière de police administrative. Pour le reste, il est sobrement indiqué, sans plus de précisions, que l'interdiction est « *adaptée et proportionnée* ». C'est une nouvelle illustration de la limite du contrôle de proportionnalité du juge administratif lorsque la bienveillance à l'égard de l'Administration est de mise.

Cette tendance peut malheureusement être identifiée dans la jurisprudence relative à la liberté religieuse des usagers. On aura beau jeu d'invoquer la décision *Commune de Châlon-sur-Saône*[64], où la municipalité avait été contrainte d'affabuler sur des situations de discriminations et de fichages des élèves musulmans pour mettre un terme à l'existence de menus de substitutions à la cantine. Le Conseil d'État avait d'ailleurs très judicieusement mis en avant que la définition ou la redéfinition des règles d'organisation du service public de la restauration devaient « *prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public* ». Ne pouvait-on pas exiger de même pour le sport alors qu'il est un moyen essentiel de sociabilisation et de santé ? Un intérêt général de féminisation de certaines disciplines sportives allait aussi en ce sens. L'intérêt général de participer à une compétition sportive prime sur le trouble à l'ordre public hypothétique soulevé par la Fédération. Par son contrôle relativement laxiste, l'arrêt du 29 juin de la décision *Khadar*[65], dans laquelle le Conseil d'État avait validé le refus d'un directeur de centre pénitentiaire de prévoir des repas halal chaque jour au restaurant. L'Administration ne dispose d'aucune obligation de résultat en ce domaine, car elle peut notamment invoquer « *les contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements* », c'est-à-dire le coût de la mesure. Le juge avait donc concédé la légalité du dispositif alternatif prévu par le centre – qui prévoyait notamment des suppléments payants ! – alors même que l'argument du coût aurait pu être écarté sans difficulté pour accéder à la requête du prisonnier. Jean-Marie Delarue, ancien contrôleur général des prisons, soulignait en ce sens que les prisons recourent à des prestataires extérieurs « *capable(s) d'offrir à la consommation de plusieurs centaines de personnes, pour des motifs notamment médicaux, pratiquement autant de variations de menus que désirées (sans sel, sans gluten...)* » et donc que « *la fourniture de repas « religieux » ne fait aucunement difficulté. Y compris d'ordre budgétaire* »[66]. Le juge lui-même l'avait en un sens concédé en prenant en compte la possibilité de fournir ces repas exceptionnellement, mais sans demander à l'Administration qu'elle fournisse les preuves de l'impossibilité de la faire systématiquement[67].

La superficialité du contrôle est encore amplifiée par le rapprochement de cette réglementation avec une mesure de police.

## 2. Ordre intérieur du service ou ordre public général ?

Il est possible de dissocier ce qui relève de l'ordre relatif au service, lequel est maintenu par la chefferie de service, et ce qui relève de l'ordre public, lequel est préservé par les titulaires des pouvoirs de police administrative. La distinction n'est pas sans conséquence sur l'examen de la nécessité des mesures administratives. Les jurisprudences précitées relatives au burkini, qui sont des mesures de police, sont conditionnées par des « *risques avérés* » alors que les mesures relatives à l'ordre intérieur du service doivent répondre à des « *risques de troubles* ». La légalité d'une mesure restrictive de liberté sera donc plus aisément reconnue dans le cadre d'une mesure visant à maintenir l'ordre intérieur du service que pour une mesure classique de police administrative. L'ordre public est un standard, donc une notion en partie indéterminée, mais dont on peut tout de même affirmer qu'il « *comprend les éléments dont la protection permet de lutter contre les menaces qui mettraient en péril la préservation même de la société politique et de sa structure étatique* »[68]. Le bon fonctionnement du service constitue quant à lui cet ordre intérieur du service, qui doit être maintenu au moyen du pouvoir d'organisation conféré à l'autorité hiérarchique[69], lequel peut prendre la forme d'un « *pouvoir de réglementation indépendant et distinct du pouvoir réglementaire* »[70]. En un sens, l'ordre intérieur du service est une réduction du standard d'ordre public, le péril pour la société et l'État étant ramené à l'échelle inférieure du service public concerné. Dans une perspective proche, Paul Bernard soulignait dès 1962 la « *difficulté du problème [qui] tient à la souplesse des frontières séparant l'ordre privé de l'ordre public* », car « *l'ordre privé est un domaine intérieur à l'ordre public qui le protège et qui le dépasse* »[71]. De la même façon, le fonctionnement des services publics, avec continuité et régularité, est lui-même source d'ordre public dès lors qu'il assure « *un minimum de sécurité économique et sociale* »[72].

Les réglementations du service et de l'ordre public ne recourent ainsi pas exactement les mêmes situations. Prédomine ici un sentiment : celui que le fonctionnement du service public est utilisé comme un prétexte pour placer la fédération délégataire dans la position d'une autorité de police administrative. L'hypothèse est plausible[73]. Étant donné que la police administrative constitue l'une des missions incombant par nature à l'État qui ne peut faire l'objet d'une délégation[74], c'est seulement sur le fondement d'un pouvoir de réglementation que les Fédérations sportives peuvent disposer d'un pouvoir de police[75]. Pour autant, doit-on considérer que l'exercice de ce pouvoir a prévenu en l'espèce des troubles à l'ordre intérieur du service ? Deux possibilités sont envisageables.

Première possibilité, la « *police interne du service* », pour reprendre les termes de Frédéric Colin, peut concerner la protection des usagers du service, car cela participe du bon fonctionnement du service[76]. On trouve bien des exemples en matière de transport scolaire à travers des actions en responsabilité pour faute de personnes publiques ou de concessionnaires de services qui n'ont pas rempli l'obligation qui leur incombe « *de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service, notamment en ce qui concerne la sécurité des élèves* »[77]. En ce sens, en interdisant le port du hijab, la Fédération a entendu protéger les joueuses à la fois contre elle-même et contre autrui, car c'est leur choix

de porter le voile qui les exposerait alors à des violences venues de l'extérieur. Pour autant, et à la différence de l'exemple précité, ce choix sécuritaire impose moins d'organiser le service *stricto sensu* que de régenter les libertés de ces usagers afin de prévenir un dysfonctionnement. C'est exactement le choix qui a été fait pour les écoles publiques primaires et secondaires. Or, la généralisation de la prohibition des signes ostensibles s'est faite par la voie législative, une fois qu'étaient solidement prouvées des atteintes à l'ordre public et au bon fonctionnement du service public pour éviter toute inconstitutionnalité du texte.

Deuxième possibilité : cette réglementation n'entre pas dans le cadre de l'ordre intérieur du service, car elle restreint une liberté dont l'exercice n'emporte pas de conséquences notables sur le fonctionnement du service. La restriction devrait donc provenir d'une autorité de police administrative pour préserver l'ordre public. À la lecture du quatorzième point, cette hypothèse nous semble la plus plausible, et ce même si le Conseil d'État tranche dans le sens inverse, c'est-à-dire celle d'une réglementation interne au service. Eu égard à la probabilité moindre de violence trouvant leur origine dans le port du hijab, le « bon déroulement » du match apparaît comme un prétexte pour rattacher la mesure au pouvoir de réglementation de la Fédération. Autrement dit, c'est « à l'occasion » d'un match, et donc de manière fortuite, que des violences trouvant leur origine dans le port d'un voile vont être commises. Est-ce suffisant pour justifier une interdiction générale sur tous les terrains où se déroule une compétition organisée ou autorisée par la Fédération ? Non. Le juge indique d'ailleurs dans la foulée que l'affrontement ou la confrontation serait « *sans lien avec le sport* ». Effectivement, l'agression ne résultera pas d'une action de jeu. Elle ne s'explique que par des motifs extrinsèques à la compétition sportive à l'occasion de laquelle un risque pourrait survenir. On voit là toute la différence avec l'exemple du transport scolaire où les règles de sécurité sont destinées à pallier des problèmes intrinsèques au service, c'est-à-dire aux risques inhérents à la circulation routière. Or, dans le cas du hijab, il s'agit de réglementer une liberté dont l'exercice n'influe pas sur le déroulement de la compétition, et dont les risques sont largement étrangers à la tenue d'un match de football. L'idée derrière la réglementation est avant tout de protéger l'utilisateur contre lui-même, le bon déroulement du match apparaissant comme un pis-aller. On retrouve là une tendance bien identifiée de la police administrative générale<sup>[78]</sup> depuis la décision *Morsang-sur-Orge*<sup>[79]</sup>. Enfin, on voudrait souligner que les autorités de police administrative sont déjà dotées de compétences conséquentes destinées à la protection des compétitions et des sportifs pour des risques de troubles à l'ordre public bien identifiés et prouvés<sup>[80]</sup>.

Dans l'idéal, la finalité liée à la protection d'une liberté fondamentale doit transcender la distinction entre l'ordre intérieur et l'ordre public afin qu'un contrôle aussi exigeant s'applique dans l'un et l'autre cas. Ainsi, la solution la plus libérale – mais aussi la plus pragmatique – consisterait en ce que l'autorité de police administrative générale du lieu sur lequel se tient le match prenne la décision d'interdire le port de signes extérieurs d'appartenance à une religion en cas de preuve d'un risque avéré de troubles durant le match. En se contentant d'un contrôle lapidaire sur un pouvoir réglementaire de service, qui ne repose sur aucun texte précis, le Conseil d'État a manqué une occasion de renforcer l'État de droit face à l'État administratif.

[1] CE ord., 7 septembre 2023, *Association Action droits des musulmans*, req. n°487891 ; CE ord., 25 septembre 2023, *Association La Voix lycéenne et autres*, req. n°487896.

[2] Interview d'Amélie Oudéa-Castera dans « Dimanche Politique », France 3, 24 septembre 2023.

[3] Point presse de sa porte-parole Marta Hurtado, interrogée le 26 septembre 2023.

[4] Rapport du Conseil d'État, Etude annuelle, « Être (un) citoyen aujourd'hui », 2018, p. 49.

[5] CE ord., 26 août 2016, *Ligue des droits de l'Homme*, rec. 390.

[6] CE ord., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*, req. n°464648.

[7] CE ord., 17 juillet 2023, *Ligue des droits de l'Homme*, req. n°475636.

[8] CE, 10 février 2016, *Khadar*, rec. 26.

[9] CE, 11 décembre 2020, *Commune de Chalon-sur-Saone*, rec. 435.

[10] CE, 12 février 2020, *Bekheit*, rec. T. 578.

[11] <https://www.conseil-etat.fr/actualites/le-conseil-d-etat-denonce-les-attaques-ayant-vise-la-jurisdiction-administrative-et-tout-particulierement-un-rapporteur-public>

[12] CE, 15 mars 2023, *Ligue de Billard d'Ile-de-France et autres*, req. N°46663, rec. T. à paraître.

[13] C. MALVERTI, concl. CE, 22 juin 2023, préc., inédites, *ArianeWeb*, p. 3, §. II. 1.

[14] G. SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGD, coll. Bibl. de droit public, t. 156, 1990, p. 235.

[15] CE Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, rec. 274.



- [16] Cons. Const., déc. n°89-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication, *rec.* 141.
- [17] Ce qui justifie par exemple qu'un drapeau d'un parti politique ne puisse flotter au fronton d'une mairie, CE, 25 juillet 2005, *Commune de Saint-Anne*, *rec.* 347.
- [18] Article L. 121-2 du Code général de la fonction publique ; CE, 8 décembre 1948, *Pasteau*, *rec.* 464 ; CE avis, 3 mai 2000, *Marteaux*, n°217017.
- [19] Cass. soc., 19 mars 2013, *préc.*
- [20] CJUE, Gr. Ch., 14 mars 2017, *Samira Achbita c. G4S Secure Solutions*, n°C-157/15.
- [21] CJUE, 28 novembre 2023, *O. P c. Commune d'Ans*, n°C-148/22.
- [22] CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c. France*, n°64846/11.
- [23] Conseil d'État, Ass. Gén., 7 décembre 2020, avis sur le projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République, NOR : INTX2030083L/Verte-2, p. 7, §10
- [24] CE, 28 juillet 2017, *Mme Boutaleb et autres*, *rec. T.* 446 ; *JCP A*, 2017, 2310, note Pauliat ; *DA*, 2018, comm. 8, note Eveillard ; *AJDA*, 2017, p. 2084, note Juston et Guilbert.
- [25] CE, 12 février 2020, *Bekheit*, *préc.*
- [26] TA Nice, 9 juin 2015, *Dahi c. Recteur de l'académie de Nice*, n°1305386.
- [27] CAA Lyon, 23 juillet 2019, Hassani et Millard, req. N°17LY04351.
- [28] C. DEFFIGIER et H. PAULIAT, « Le service public », Dossier consacré à la loi du 24 août 2021, *RFDA*, 2021, p. 816 ; M. DORAY, « Neutralité religieuse et sorties scolaires : le cas des accompagnateurs bénévoles », *RFDA*, 2021, p. 1031.
- [29] Etude non publiée de 2013, commandée par le Défenseur des droits.
- [30] <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-369.html>
- [31] CE, avis, ass. gen., 3 décembre 2020, p. 8, §14.
- [32] C. MALVERTI, *op.cit.*, *ArianeWeb*, p. 13.
- [33] C. MALVERTI, *op.cit.*, *ArianeWeb*, p. 14.
- [34] Avis précité, p. 8, §14.
- [35] C. MALVERTI, *op.cit.*, *ArianeWeb*, p. 15.
- [36] CE, 16 mars 1984, *Broadie et autres*, *rec.* 118 ; D. 1984, p. 317, concl. Genevois.
- [37] En ce sens, C. MALVERTI, *op.cit.*, *ArianeWeb*, p. 19.
- [38] G. SIMON, « Existe-t-il un ordre juridique du sport ? », *Droits*, 2001, n°33, p. 99.
- [39] J.-P. KARAQUILLO, « L'ordre juridique du sport à la "croisée des chemins" », *RDP*, 2021, n°3, p. 707, spéc. p. 709.
- [40] *Ibid.*, p. 719.
- [41] CE Sect., 15 mai 1991, *Association « Girondins de Bordeaux Football Club*, *rec.* 179, concl. Pochard (spéc. p. 188).
- [42] J.-P. KARAQUILLO, *op.cit.*, p. 719.
- [43] *Ibid.*
- [44] Voir notamment les conclusions préc. (p. 22 et s.), le rapporteur public précisant que le Comité international olympique, au sommet de l'ordre juridique du sport, n'a jamais censuré le port d'un habit religieux.
- [45] CE Ass., 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, *rec.* 64.
- [46] CE avis, ass. gén., 27 novembre 1989, *RFDA*, 1990, p. 1, note Rivero.
- [47] CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa*, *rec.* 389 ; *RFDA*, 1993, p. 112, concl. Kessler ; CE Ass., 14 avril 1995, *Koen*, *rec.* 168, concl. Aguila.

- [48] Car la conception française part du postulat de la partialité d'un fonctionnaire faisant état de ses préférences personnelles. G. GUGLIELMI, G. KOUBI et M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, coll. Domat droit public, 2016, 4<sup>e</sup> édition, pp. 262-264.
- [49] Analyse des discussions et scrutins publics établie par le service de la Séance du Sénat ([https://www.senat.fr/dossier-legislatif/tc/ana\\_pjl03-209.html#:~:text=Loi%20n%C2%B0%202004%2D228,officiel%20du%2017%20mars%202004%20](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/tc/ana_pjl03-209.html#:~:text=Loi%20n%C2%B0%202004%2D228,officiel%20du%2017%20mars%202004%20)).
- [50] CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'Éducation nationale c. Khalid*, rec. 460.
- [51] S. RIALS, *Le juge administratif français et la technique du standard, essai sur le traitement juridique de l'idée de normalité*, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, 1980, p. 120.
- [52] F. COLIN, « Le bon fonctionnement du service », *RRJ*, 2006/4, p. 2055, spéc. p. 2063.
- [53] G. KOUBI, « Exclusion définitive d'élèves d'un collège ayant refusé d'ôter leur foulard islamique pour participer au cours d'éducation physique », note sous CE, 10 mars 1995, M. et Mme Aoukili, *D.* 1995, n°26, p. 365.
- [54] F. COLIN, *op.cit.*, p. 2068.
- [55] CE Sect., 7 février 1936, *Jamart*, rec. 172 ; *S.* 1937, 3, p. 113, note Rivero.
- [56] CE Ass., 14 avril 1995, préc.
- [57] J. ARROYO, « Interdiction des signes religieux : la fin justifie-t-elle les moyens ? », *RDLF*, 2023, chr. n°30.
- [58] Par exemple, la polémique du bandeau « 100% Jésus » exhibée par Neymar après la finale remportée de la Ligue des Champions en 2016.
- [59] En ce sens les conclusions précitées de Clément Malverti (p. 16), appuyées par la jurisprudence.
- [60] C. MALVERTI, *op.cit.*, p. 17 : « Aucun des éléments avancés n'établit un lien quelconque entre ces incidents et le port par des joueurs de signes manifestant ostensiblement une appartenance politique ou religieuse, notamment d'un hijab ».
- [61] CE, ord., 26 août 2016, *Ligue des droits de l'Homme et autres et Association de défense des droits de l'Homme – Collectif contre l'islamophobie en France*, rec. 390.
- [62] CE, ord., 26 septembre 2016, *Association de défense des droits de l'Homme – Collectif contre l'islamophobie en France*, rec. T. 659.
- [63] TA Bastia, ord., 6 septembre 2016, *Commune de Sisco*, n°1600975.
- [64] CE, 11 décembre 2020, préc.
- [65] CE, 10 février 2016, *Khadar*, rec. 26.
- [66] J.-M. DELARUE, « Laïcité, cultes et lieux de privation de liberté » in *Le Service public, Mélanges en l'honneur de Marceau Long*, Dalloz, 2016, p. 154.
- [67] X. BIOY, « Dans toute la mesure du possible. À propos de l'alimentation halal en prison », note sous CE, 10 février 2016, préc., *AJDA*, 2016, p. 1127.
- [68] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 4<sup>e</sup> édition, 2022 p. 893.
- [69] R. SCHWARTZ, « Le pouvoir d'organisation du service », *AJDA*, 1997, n° spécial, p. 47.
- [70] B. PLESSIX, *op.cit.*, p. 994.
- [71] P. BERNARD, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, t. 42, 1962, p. 70.
- [72] *Ibid.*, p. 72.
- [73] G. MOLLION, *op.cit.*, pp. 37-38.
- [74] S. PHILIBERT, « Les missions incombant par nature à l'État », *DA*, octobre 2022, n°11, étude 11, p. 13.
- [75] E. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. Bibl. de droit public, t. 146, 1989, p. 260.
- [76] F. COLIN, *op.cit.*, p. 2084.
- [77] CE, 30 mai 1986, *Epoux Faix*, rec. T. 553, LPA, 8 juin 1987, p. 6, concl. Guillaume. Voir également, CE, 26 mai 1976, *Epoux Salabras*, rec. 276.

[78] Voir notamment le dossier consacré aux vingt ans de l'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge* (RFDA, 2015, p. 869 et s.)

[79] CE Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur Orge*, rec. 372, concl. Frydman.

[80] Article L.332-16-2 du Code du sport (restrictions de déplacements de supporters) ; Article L.212-2 du Code de la sécurité intérieure (dissolution des groupements de supporters).

Antoine Simonneaux, «Voile sur la liberté religieuse des footballeuses (CE, 29 juin 2023, Asso. Alliance citoyenne, n°458088)»  
RDLF 2024 chron. n°01 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)).