AJ Collectivités Territoriales 2026 p.501

Une trace épidermique manifestant une pratique cultuelle assidue n'est pas incompatible avec l'accès à la fonction publique

Observations sous CE, 27 juillet 2026, n° 499886

Pierre Villeneuve, Avocat, cabinet Goutal, Alibert & Associés - Le Droit Autrement (GAA-LDA), Professeur associé à l'École des hautes études en santé publique (EHESP)

Doit-on se fier aux apparences et, si oui, sont-elles suffisantes pour refuser l'accès à la fonction publique ? Une trace épidermique sur le front dite *tabâa*manifestant une appartenance cultuelle (ici la religion musulmane) n'est pas, selon le Conseil d'État, incompatible avec l'accès à la fonction publique (un emploi de policier adjoint pour M. B.). C'est un arrêt plus subtil (ou complexe, c'est selon) qu'il n'y paraît que vient de rendre la Haute juridiction administrative et qui ne peut se résumer simplement à la censure des juges du fond.

Depuis un peu plus de dix ans, avec la loi relative à la déontologie, aux droits et obligations des agents publics(1), dont les dispositions sont désormais codifiées dans le code général de la fonction publique (CGFP), deux obligations déontologiques constituent les « marqueurs régaliens de la fonction publique et des agents publics », l'obligation de probité et son corollaire, la prévention des conflits d'intérêts, l'obligation de neutralité et son corollaire, le respect du principe de laïcité. Pour l'une comme pour l'autre, la théorie de l'apparence semblait parfois suffire pour caractériser un commencement d'exécution d'un manquement déontologique d'un agent public.

M. B. avait fait acte de candidature à un emploi de policier adjoint dans le département de Paris. Par une décision du 29 octobre 2021, le préfet de police a refusé d'accorder l'agrément nécessaire à cette profession au motif principal que « l'intéressé présentait sur le front une marque visible dite *tabâa*, constituant une dermatose pigmentée, due à une pratique assidue de sa religion qui constituait une manifestation ostensible de son appartenance religieuse ». Par un jugement du 21 avril 2023, le tribunal administratif de Paris rejette sa requête tendant à l'annulation de la décision de refus d'agrément prise par le préfet de police. M. B. relève appel de la décision de rejet devant la cour administrative d'appel qui, le 18 octobre 2024, annule le jugement du tribunal administratif et la décision litigieuse du préfet de police et condamne l'État au versement de 1 500 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA). Le présent arrêt, au-delà de l'annulation de l'arrêt d'appel, confirme qu'une trace épidermique sur le front, liée à une pratique régulière et intensive du culte musulman, ne saurait à elle seule justifier le refus opposé à M. B. et ne peut être regardée comme la volonté manifeste de méconnaître l'obligation de neutralité.

Une approche casuistique de l'obligation de neutralité

À l'occasion de son avis *Demoiselle Marteaux* du 3 mai 2000, le Conseil d'État(2) rappelait que l'obligation de neutralité s'impose aux agents publics, fonctionnaires et contractuels. Plus encore, la Haute juridiction a examiné la question de la conciliation de l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui prévoit 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 » avec cet impératif autant légal que déontologique.

Nul ne peut être inquiété ou discriminé pour ses opinions. Il en résulte que l'administration ne peut légalement écarter des candidats à la fonction publique sur la seule considération de leurs croyances religieuses(3). Le même principe interdit de licencier un enseignant en raison de ses croyances(4). Néanmoins, l'appartenance cultuelle a pu être fondée sur la seule apparence vestimentaire. Il en fut ainsi des ministres du culte exclus du concours d'agrégation de philosophie et, plus largement, de l'enseignement supérieur(5). *A contrario* et beaucoup plus récemment, le port d'une barbe, eût-il été important, ne saurait à lui seul - au-delà des règles d'hygiène et de sécurité - être le signe d'un prosélytisme religieux contraire à l'obligation de neutralité(6).

En l'espèce, M. B. ne conteste nullement sa pratique cultuelle qu'il qualifie de régulière et d'assidue dans un cadre strictement privé ayant conduit à une dépigmentation cutanée sur le front en raison du frottement et de la rugosité du tapis de prière. La dimension cultuelle de cette marque n'est nullement contestée ni par ailleurs invoquée ou revendiquée par le requérant. Cette marque n'est accompagnée d'aucun repli identitaire ou de revendications cultuelles incompatibles avec l'obligation de neutralité attachée à l'emploi de policier adjoint, pas davantage

d'affirmation d'un signe distinctif et faisant état de sa pratique cultuelle autre que dans un cadre privé. L'ensemble de ces éléments sera pris en compte par les juges d'appel pour lesquels « la marque de *tabâa* n'est que la conséquence physique d'une pratique religieuse exercée dans un cadre privé ».

Il ressort des pièces du dossier en particulier des éléments produits par le défenseur des droits que « l'intéressé avait indiqué être prêt à en atténuer la visibilité afin qu'elle ne traduise pas de manifestation de croyance dans le cadre du service ».

Pour les juges d'appel comme pour le juge de cassation, la neutralité du service public comme de celui qui l'exerce n'est pas en cause et ne peut fonder à elle seule le refus d'agrément pour l'accès à l'emploi de policier. L'apparence physique, non matérialisée par un vêtement, ne suffit pas à caractériser le manquement déontologique de l'intéressé.

De manière asymétrique avec l'obligation de probité pour laquelle l'apparence d'un conflit d'intérêts suffit à le caractériser au sens de l'article L. 121-5 du CGFP, l'apparence d'une marque corporelle ne suffit pas à caractériser le manquement à l'obligation de neutralité au sens de l'article L. 121-2 du CGFP.

Une difficulté d'application pratique fondée sur la distinction entre signes matériels et physiques

Le requérant ne portait aucun signe vestimentaire ou cultuel autre que la trace sur le front qu'il avait proposé d'atténuer en raison de sa visibilité apparente.

Le fait pour un agent public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations. Les suites à donner à ce manquement déontologique, notamment sur le plan disciplinaire, doivent être appréciées par l'administration sous le contrôle du juge administratif qui en apprécie la proportionnalité(7), compte tenu de la nature et du degré d'ostentation de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté.

On le sait, et cela constitue un élément d'appréciation *in concreto* pour l'administration, les signes matériels comme les vêtements, les objets se suffisent à eux-mêmes pour être la démonstration d'une atteinte à l'obligation de neutralité des agents publics y compris dans le cas d'un sous-turban sikh qui ne peut être qualifié de signe discret par opposition à la croix, au voile ou à la kippa(8). En l'espèce, le signe est visible (légère dépigmentation cutanée), bien que discret, physique (sur le front) et non matérialisé par un vêtement ou un objet.

Le Conseil d'État semble donc introduire un degré dans l'appréciation *in concreto* de l'atteinte à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. Le signe matériel suffit à lui seul à démontrer une volonté d'atteinte à l'obligation de neutralité, y compris lorsque la controverse porte sur la qualification juridico-religieuse du vêtement(9). *A contrario*, le signe non matériel comme le signe physique ne saurait à lui seul être le signe d'une atteinte suffisante au respect du principe de laïcité.

Deux situations semblent alors possibles. Si l'intéressé ayant un signe physique cultuel (on pense, au-delà de la *tabâa*, au tatouage d'une croix, de la Vierge Marie ou d'un « personnage dont la dimension cultuelle n'est pas contestable ») ne l'accompagne d'aucune revendication ou démonstration cultuelle dans un cadre professionnel, ce seul signe visible et incontestable ne suffira pas pour démontrer une éventuelle atteinte à l'obligation de neutralité. Dit autrement, et la solution serait alors différente, un signe physique visible accompagné de propos, d'attitudes ou de revendications cultuelles sera la démonstration d'un manquement à l'obligation de neutralité.

Au-delà de l'intérêt manifeste de l'espèce commentée, cet arrêt du Conseil d'État nous fait penser à ceux rendus en 2016(10) lors de l'installation de crèches dans l'espace public en violation de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905. Depuis 2016, la distinction entre une crèche licite et celle qui ne l'est pas au regard de la loi de 1905 repose pour l'essentiel sur la dimension touristique, patrimoniale et festive de ladite crèche. Chacun s'accordera sur le caractère casuistique et somme toute très arrangeant du juge administratif pour l'installation de crèches à une période de l'année (fin nov./début déc.) qui, sauf à l'ignorer superbement, est celle de l'Avent au sens que lui confère la quadragésime de Saint-Luc.

Dix ans après cette distinction jurisprudentielle en matière de neutralité de l'espace public, c'est la neutralité de la fonction publique qui est aujourd'hui concernée par une distinction entre les signes matériels et les autres qui ne sera pas aisée à appliquer. *Quid* du fonctionnaire ayant un tatouage représentant une croix qui dès lors ne saurait

suffire à traduire à elle seule une atteinte à l'obligation de neutralité ? *Quid* du tatouage représentant une iconographie cultuelle sur la main ou une partie du corps ?

L'obligation de neutralité et son corollaire, le respect du principe de laïcité, constituentassurément une matière juridique sur laquelle se penche régulièrement le juge administratif et pour laquelle la théorie de l'apparence n'est plus retenue pour un signe physique, *a contrario* du signe matériel et, plus encore peut-être, de la théorie de l'apparence en matière de conflit d'intérêts pour l'instant reconnue par le juge administratif. L'avenir le dira.

À retenir

Un signe physique d'appartenance ou de pratique cultuelle intensive et régulière ne saurait à lui seul caractériser un manquement à l'obligation de neutralité et justifier le refus d'agrément de l'administration pour l'accès à un emploi de la fonction publique. Le signe physique (en l'espèce la marque de prière sur le front dite *tabâa*) constitue un élément d'apparence que l'administration doit corroborer par des propos ou revendications incompatibles avec l'obligation de neutralité, et ce, sous le contrôle du juge administratif.

Mots clés :
RESSOURCES HUMAINES * Droits et garanties des agents publics * Liberté d'opinion
DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Religion * Liberté religieuse * Police * Refus d'agrément
DROIT EUROPEEN * Droit de la convention européenne des droits de l'homme * Droits et libertés * Liberté de religion
SERVICE PUBLIC * Principes du service public * Laïcité du service public * Neutralité du service public

(1) L. n° 2016-483 du 20 avr. 2016.

(2) CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, *M. Marteaux*, Lebon ; AJDA 2000. 673 ; *ibid*. 602, chron. M. Guyomar et P. Collin ; D. 2000. 747, note G. Koubi ; AJFP 2000. 39 ; AJCT 2019. 489, étude A. Fitte-Duval ; RFDA 2001. 146, concl. R. Schwartz ; Juris-Data n° 217017.

(3) CE 28 avr. 1938, *Weis*, DP 1939. 3. 41, CE 29 juill. 1938, *Beis*, Rec. 524 ; CE 8 déc. 1948, *Pasteau*, S. 1949. 3. 41, note Rivero ; CE 3 mai 1950, *Jamet*, Rec. 247.

(4) CE 7 juill. 1954, *Janinet*, RPDA 1954, n° 363.

(5) CE 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*, Rec. p. 561, concl. Heilbronner ; RD publ. 1912. 453, S. 1912. 3. 46, note Hauriou.

(6) CE 12 févr. 2020, n° 418299, Lebon ; AJDA 2020. 374 ; *ibid*. 1076, note J. Guilbert ; D. 2020. 2312, obs. S. Vernac et Y. Ferkane ; AJFP 2020. 166, comm. A. Zarca ; AJCT 2020. 437, obs. M. Bahouala ; *ibid*. 348, prat. M. Bahouala ; Dr. soc. 2021. 232, étude J. Mouly.

(7) Sur ce point, P. Villeneuve, Cachez ce couvre-chef que je ne saurais voir, AJCT 2026. 227.

(8) CE 5 déc. 2007, n° 285394, *Singh*, Lebon ; AJDA 2007. 2343 ; RFDA 2008. 529, concl. R. Keller.

(9) CE 7 sept. 2023, n° 487891, AJDA 2023. 1582 ; D. 2023. 1592, et les obs. ; *ibid*. 1805, chron. B. Beignier ; *ibid*. 2024. 891, obs. Régine ; JA 2023, n° 686, p. 11, obs. X. Delpech ; AJCT 2023. 692, obs. L. Houmer ; CE 25 sept. 2023, n° 487896, *Assoc. La Voix lycéenne*, AJDA 2023. 1686 ; D. 2023. 1697, et les obs. ; *ibid*. 2024. 891, obs. Régine ; AJCT 2023. 692, à propos de l'abaya porté par de jeunes filles dans les écoles

publiques.

(10) CE 9 nov. 2016, n° 395223, *Féd de la libre pensée de Vendée* et n° 395122, *Féd départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2016. 2135 ; *ibid*. 2375, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; D. 2016. 2456, entretien D. Maus ; *ibid*. 2017. 345, édito. N. Dissaux ; AJCT 2017. 90 , obs. F. De la Morena et M. Yazi-Roman ; *ibid*. 2018. 613, prat. M. Bahouala ; JT 2016, n° 192, P. 13, obs. E. Royer ; RFDA 2017. 127, note J. Morange .

AJ Collectivités Territoriales 2026 p.501

Une trace épidermique manifestant une pratique cultuelle assidue n'est pas incompatible avec l'accès à la fonction publique

Décision rendue par Conseil d'Etat

27-07-2026
n° 499886

Texte intégral :

« [...] M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 29 octobre 2021 par laquelle le préfet de police a refusé de lui accorder l'agrément nécessaire à l'exercice de la profession de policier adjoint. Par un jugement n° 2126781 du 21 avril 2023, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 23PA02755 du 18 octobre 2024, la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de M. B..., annulé ce jugement et la décision du 29 octobre 2021 du préfet de police.

3. Aux termes de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, applicable à l'espèce, dont la substance est désormais reprise à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique : "[...] Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses [...]". Aux termes de l'article R. 434-29 du code de la sécurité intérieure : "Le policier est tenu à l'obligation de neutralité. Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de toute expression ou manifestation de ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques. Lorsqu'il n'est pas en service, il s'exprime librement dans les limites imposées par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République."

5. Il résulte des termes de l'arrêt attaqué que, pour annuler le refus d'agrément opposé à M. B... et le jugement du tribunal administratif ayant rejeté sa demande, la cour administrative d'appel s'est fondée sur ce que la marque présente sur le front de l'intéressé sous la forme d'une dermatose pigmentée, observée lors de l'enquête administrative préalable à l'agrément, ne pouvait être regardée, en tant que telle, comme traduisant une volonté de M. B... de manifester ses croyances religieuses dans le cadre du service. En statuant par ce seul motif, alors qu'elle avait également relevé que la marque en cause constituait un signe d'appartenance religieuse et qu'il était soutenu devant elle que ce signe était susceptible, par son apparence, de traduire la manifestation d'une croyance religieuse dans le cadre du service, la cour a commis une erreur de droit qui justifie l'annulation de son arrêt, dans la mesure demandée par le ministre de l'Intérieur [...] ».

CE, 27 juillet 2026, n° 499886

Texte(s) appliqué(s) :
Code de la sécurité intérieure - art. L. 114-1 - art. R. 114-2 - art. R. 434-29
Code général de la fonction publique - art. L. 121-2

Mots clés :
RESSOURCES HUMAINES * Droits et garanties des agents publics * Liberté d'opinion
DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Religion * Liberté religieuse * Police * Refus d'agrément
DROIT EUROPEEN * Droit de la convention européenne des droits de l'homme * Droits et libertés * Liberté de religion
SERVICE PUBLIC * Principes du service public * Laïcité du service public * Neutralité du service public

Copyright 2026 Lefebvre Dalloz – Tous droits réservés