

RÉDACTEUR PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2^{ème} CLASSE

EXAMEN PROFESSIONNEL DE PROMOTION INTERNE EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE

SESSION 2018

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

ÉPREUVE ÉCRITE :

La rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne sont en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 24 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes rédacteur principal territorial de 2^{ème} classe à la direction des ressources humaines de la commune d'Admiville (600 agents, 55 000 habitants).

Lors de la réunion trimestrielle de la direction générale avec l'ensemble des chefs de service, de nombreux cadres ont fait état des difficultés qu'ils rencontrent dans la prise en compte du fait religieux, tant au sein des services que dans les relations avec les usagers.

Dans un premier temps, le Directeur général des services vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport sur le principe de laïcité dans la fonction publique territoriale.

/ 10 points

Dans un deuxième temps, il vous demande d'établir un ensemble de propositions opérationnelles favorisant l'adoption par l'ensemble des agents de bonnes pratiques respectant le principe de laïcité.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

/ 10 points

Liste des documents :

Document 1 : « Décision du Défenseur des droits MLD 2014-061 » – 29 juillet 2014 – 5 pages

Document 2 : « Loi déontologie : une redéfinition légale des obligations des fonctionnaires » (extrait) – *La Gazette des communes* – 12 juillet 2016 – 3 pages

Document 3 : Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique (extrait) – 5 pages

Document 4 : « Laïcité et collectivités locales » (extraits) – Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2016-2017 – Avril 2017 – 5 pages

Document 5 : « Douze référents « laïcité » aident les agents à se positionner » – Béatrice Girard – *lagazette.fr* – 14 février 2018 – 2 pages

Document 6 : « La lettre du Référent déontologue et laïcité du CDG 64 » – Annie Fitte-Duval – *cdg64.fr* – 15 janvier 2018 – 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1



Paris, le 29/07/2014

Décision du Défenseur des droits MLD n°2014-061

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation portant sur le refus de lui accorder une autorisation spéciale d'absence pour participer aux célébrations des fêtes du Yom Kippour et du Rosh Hashana de 2012 et 2013 qu'il estime discriminatoire en raison de ses convictions religieuses,

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe :

- de recommander au Maire de Y de se rapprocher de Monsieur X afin de définir avec lui, les modalités les plus appropriées permettant de procéder à un réexamen de sa situation ;
- de recommander au Maire de Y de veiller à ce que, à l'avenir, les demandes d'autorisation d'absence pour fêtes religieuses présentées par les agents territoriaux soient examinées et étudiées au cas par cas au regard de l'intérêt du service.

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de deux mois.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Par courrier en date du 1^{er} octobre 2012, Monsieur X, agent territorial en charge du suivi du patrimoine des bâtiments communaux à la Mairie de Y, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation portant sur le refus de lui accorder une autorisation d'absence pour participer à la célébration des fêtes du Yom Kippour et du Rosh Hashana pour les années 2012 et 2013.

Monsieur X estime que ces décisions seraient fondées sur ses convictions religieuses et présenteraient, à ce titre, un caractère discriminatoire.

1 Rappel des faits et procédure :

Le réclamant a déposé, les 27 août 2012 et 2013, une demande d'autorisation spéciale d'absence de trois jours pour les mois de septembre pour motif religieux, afin de célébrer les fêtes du Yom Kippour et du Rosh Hashana.

Par courrier du 14 septembre 2012, sa demande a été refusée par les services de la mairie au motif que la collectivité *« n'a pas souhaité délibérer sur cette question »*. L'année suivante, le 5 septembre 2013, l'intéressé s'est vu opposer un nouveau refus au motif que la collectivité *« oppose son refus à l'ensemble des agents de la commune », « en considération des modalités organisationnelles des services »*.

L'intéressé estime que ces refus sont injustifiés, au regard des termes de la circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions. Il estime qu'un refus d'autorisation d'absence doit être justifié au cas par cas, par les nécessités de service.

Par courriers en date du 26 juillet 2013 et du 7 janvier 2014, le Défenseur des droits a demandé à la commune de Y de lui communiquer toutes les observations qui pourraient lui paraître utiles afin d'éclairer l'instruction de la réclamation, et notamment les éléments objectifs permettant d'écartier la présomption de discrimination qui résulte de l'analyse des faits recueillis au cours de l'enquête.

En réponse, la Directrice générale des services indique dans son courrier du 9 septembre 2013, que le refus est opposé *« à tous les agents de la commune compte tenu des difficultés organisationnelles que pourraient générer leur bénéfice »*, soulignant qu'*« il s'agit en l'occurrence d'une mesure d'ordre général »*.

En outre, par courrier du 14 février 2014, la commune de Y indique que *« comme toute autorisation d'absence, cela ne constitue qu'une faculté pour le chef de service »*.

La mairie ajoute que Monsieur X est *« le seul agent affecté au suivi des consommations de fluide »* et que *« des autorisations spéciales d'absence qui viendraient s'ajouter aux congés annuels ne manqueraient pas de poser une réelle difficulté au regard de l'organisation du service »*.

Enfin elle souligne qu'aucun texte ne prévoyant le maintien de la rémunération dans l'hypothèse d'une autorisation spéciale d'absence, elle *« n'est pas convaincue (..) que l'intérêt de Monsieur X soit de déposer une demande d'autorisation spéciale d'absence pour motif religieux plutôt qu'une demande de congés »*.

Toutefois, ces observations ne permettent pas d'écarter la présomption de discrimination qui résulte des éléments recueillis au cours de l'enquête.

En effet, si les autorisations d'absence pour motif religieux ne constituent pas un droit pour les agents publics, le caractère général de l'interdiction d'accorder de telles autorisations sans examen au cas par cas, semble être en contradiction avec la volonté du législateur et l'esprit des circulaires fixant annuellement une liste indicative des principales fêtes religieuses des différentes confessions.

Analyse juridique

Tout d'abord, la liberté de conscience est garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi »), et rappelée à l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, qui garantit l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

En outre, l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires fait de la liberté d'opinion une garantie reconnue aux fonctionnaires, et précise qu' « aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses (...) ».

Ainsi, si la laïcité, principe constitutionnel, fait obstacle à ce que les fonctionnaires disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leur croyance religieuse (CE, avis, 3 mai 2000, n°217017, Marteaux), la possibilité d'octroyer aux agents publics des autorisations d'absence pour motif religieux, en particulier en vue de la participation à des cérémonies religieuses, a été reconnue de longue date par une circulaire du 23 septembre 1967 (FP n°901).

La circulaire du 10 février 2012¹ - qui reprend les termes de la circulaire du 23 septembre 1967 - rappelle que « les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires ».

Cette circulaire du 10 février 2012 précise en annexe, à titre d'information, une liste des cérémonies des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée, sous réserve, que cette absence soit « compatible avec le fonctionnement normal du service ». Cette position a été confirmée par la jurisprudence et notamment le Conseil d'Etat dans son arrêt Mlle Henry du 12 février 1997 (Conseil d'Etat, 1 / 4 SSR, n° 125893).

Or, en l'espèce les refus opposés à Monsieur X ne portent pas sur le caractère incompatible de sa demande d'autorisation d'absence avec le fonctionnement du service, mais revêtent le caractère d'une mesure générale opposée à toute demande formulée par un agent sans examen de la situation particulière du service dans lequel est affecté l'agent.

En effet, dans son courrier du 14 septembre 2012 adressé au réclamant suite à sa première demande d'autorisation d'absence spéciale, la Directrice générale des services indique au réclamant ne pas pouvoir réserver une suite favorable, « la collectivité n'ayant pas souhaité délibérer sur cette question ». L'année suivante, la Directrice générale des services oppose un nouveau refus par courrier du 5 septembre 2013 au motif que « la collectivité oppose son

¹ Pour l'année 2013, le ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction précise que la circulaire du 10 février 2012 est pérenne

refus à l'ensemble des agents de la commune (..) en considération des modalités organisationnelles des services.».

La Directrice générale des services confirme ce motif dans son courrier du 9 septembre 2013 adressé au Défenseur des droits et précise que le refus est opposé «à tous les agents de la commune compte tenu des difficultés organisationnelles que pourraient générer leur *bénéfice*», soulignant qu'«*il s'agit en l'occurrence d'une mesure d'ordre général*».

Cette motivation semble contraire à l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 octobre 2012, (M. B n°346648) qui souligne «*qu'il appartient au chef de service d'apprécier au cas par cas si l'octroi d'une autorisation d'absence sollicitée par un agent pour participer à une fête autre que l'une des fêtes religieuses légales est compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service*», et, qu'en outre, «*en interdisant, en dehors des fêtes légales, l'octroi d'autorisation pour des fêtes religieuses autres que celles dont la direction générale de l'administration et de la fonction publique publie annuellement la liste, au demeurant indicative, le ministre a entaché la circulaire d'excès de pouvoir*». Ainsi une interdiction générale des absences pour fêtes religieuses qui viserait les fêtes des confessions non visées par la circulaire constitue une erreur de droit.

Cet arrêt vient confirmer une précédente décision du Conseil d'Etat (arrêt du 12 février 1997, Mlle HENRY précité), qui avait considéré que commettait une erreur de droit le chef de service qui refuse par principe toute autorisation d'absence pour participer à une fête religieuse autre que l'une des fêtes religieuses légales en France, alors qu'il lui appartenait d'apprécier si l'octroi d'une autorisation d'absence était ou non compatible avec les nécessités de fonctionnement normal du service.

En effet, pour le Conseil d'Etat «*l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations d'absence soient accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession*».

Ainsi, en interdisant de manière générale et absolue les absences pour les fêtes religieuses, a fortiori celles prévues par la circulaire annuelle, la commune de Y commet une erreur de droit.

En outre, la commune de Y tente de justifier ses décisions litigieuses par l'intérêt du service en précisant, dans son courrier du 14 février 2014, que Monsieur X est «*le seul agent affecté au suivi des consommations de fluide*» et que «*des autorisations spéciales d'absence qui viendraient s'ajouter aux congés annuels ne manqueraient de poser une réelle difficulté au regard de l'organisation du service*». Toutefois, cette explication, au demeurant très tardive, ne suffit pas, dans le cas d'espèce, à écarter le caractère discriminatoire des refus opposés à Monsieur X en 2012 et 2013.

En effet, l'intérêt du service évoqué n'est étayé par aucun élément objectif permettant d'apprécier de façon concrète le caractère compatible ou non de la demande d'autorisation d'absence de M.X avec les nécessités de service.

Enfin, la Mairie souligne qu'aucun texte ne prévoyant le maintien de la rémunération dans l'hypothèse d'une autorisation spéciale d'absence, elle «*n'est pas convaincue (..) que l'intérêt de Monsieur X soit de déposer une demande d'autorisation spéciale d'absence pour motif religieux plutôt qu'une demande de congés*».

Ainsi, l'autorisation d'absence lui aurait été refusée car sa présence était requise pour assurer le bon fonctionnement du service alors que, paradoxalement, les services de la mairie de Y expliquent également dans leurs conclusions que Monsieur X aurait intérêt à déposer une demande de congé pour les jours visés, pour ne pas être privé de rémunération.

Pour le Défenseur des droits, ces dernières explications montrent bien que le refus du Maire n'est pas fondé sur l'atteinte portée au fonctionnement du service entendu au sens de respect de la continuité du service, puisqu'il est opposé à tous les agents, sans examen au cas par cas des demandes et de l'intérêt du service, et que, par ailleurs, y est affirmé que Monsieur X aurait pu s'absenter en déposant une demande de congés.

Une telle pratique a donc pour effet d'entraîner un traitement défavorable des agents qui sollicitent une autorisation d'absence pour participer à des fêtes religieuses, en méconnaissance de la jurisprudence du Conseil d'État qui exige qu'une appréciation concrète des répercussions de l'absence sur le fonctionnement du service soit faite par l'administration.

Ainsi, les décisions litigieuses, eu égard à leur caractère général et faute d'explications suffisantes sur le caractère compatible ou non de l'absence de M. X avec le fonctionnement de son service, apparaissent discriminatoires.

Partant, le Défenseur des droits recommande au Maire de Y de réexaminer la situation du réclamant en veillant à le replacer dans la situation où il se serait trouvé si la décision contestée n'avait pas eu lieu.

Par ailleurs, le Défenseur des droits recommande au maire de veiller à ce que, à l'avenir, les autorisations d'absences pour fête religieuse soient examinées au cas par cas, en fonction de l'intérêt du service.

DOCUMENT 2

Loi « déontologie » : une redéfinition légale des obligations des fonctionnaires (extrait)

Publié le 12/07/2016 • La Gazette des communes

Tout le travail d'écriture de la loi du 20 avril 2016 vise à resserrer les obligations déontologiques des fonctionnaires autour de l'impératif d'exemplarité. C'est un « bloc déontologique » que la loi consacre, même si celui-ci contient quelques défauts, en surexposant le volet « laïcité » ou, au contraire, en omettant l'obligation de réserve. Il convient désormais de donner la priorité à la formation des agents et des cadres, afin qu'ils puissent relever le défi qui leur est lancé. C'est aussi une opportunité managériale.

Symboliquement déposé pour le trentième anniversaire de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a connu un périple parlementaire long et mouvementé. Longtemps éloigné de l'ordre du jour, sensiblement remanié par une lettre rectificative du 16 juin 2015, ce projet a enfin été publié le 21 avril 2016. Alors que sa version initiale laissait augurer un texte fondateur - tout à la fois contrepartie « statutaire » des lois relatives à la transparence de la vie publique et texte spécifique visant à moderniser la loi de 1983 -, il s'avère que la loi « déontologie » constitue davantage un texte fourre-tout, dans lequel figurent des dispositions très disparates qui lui ôtent toute cohérence réelle, payant ainsi le fait d'être le seul véritable texte relatif à la fonction publique de la législature.

Dans le cadre de cette première analyse, il s'agira d'appréhender la réécriture des droits et obligations déontologiques applicables aux fonctionnaires, intention première du projet de loi. Force est de constater que tout ce travail d'écriture législative vise à resserrer les obligations déontologiques autour de l'impératif d'exemplarité des fonctionnaires.

Légalisation partielle des obligations déontologiques

L'intention originelle du législateur était claire. Il s'agissait de « consolider et développer la culture déontologique dans la fonction publique ». La consolidation passait d'abord par la sécurisation des sources juridiques des obligations déontologiques applicables aux fonctionnaires, par leur intégration dans la loi de 1983. En effet, rares étaient les obligations inscrites dans la loi, la source majeure étant la jurisprudence administrative. C'est ce que la loi du 20 avril 2016 réalise partiellement.

Des obligations « codifiées »

C'est la finalité de l'article 1er de la loi : consacrer dans la loi du 13 juillet 1983 les principales obligations déontologiques correspondant à l'exercice des fonctions publiques, complétant celles qui y figuraient déjà (lire infra). Le fonctionnaire doit donc exercer ses fonctions « avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». L'obligation de dignité refait ainsi son apparition dans un texte valant *erga omnes*. Pour mémoire, elle figurait dans le statut des fonctionnaires du 14 septembre 1941. Il s'agit, pour l'agent, de ne pas compromettre par son comportement ou son attitude l'image et la réputation de son administration ou de ses fonctions.

Composante essentielle de l'exemplarité, cette obligation de dignité pèse sur l'agent autant dans l'exercice de ses fonctions qu'en dehors.

Le principe d'impartialité est la déclinaison du principe d'égalité devant la loi à la relation entre l'administration/ses agents et les administrés. L'agent ne saurait donc « faire entrer » dans son rapport avec l'administré d'autres considérations (politiques, philosophiques, religieuses) que celles requises par le traitement objectif de sa situation et/ou de sa demande. L'obligation de probité impose à l'agent public un comportement honnête dans l'accomplissement de ses fonctions. Même si ce terme présente une forte connotation morale, il ne faut pas se méprendre sur sa portée. Le code pénal consacre une section complète à la répression des « manquements au devoir de probité ». Il s'agit d'une obligation fortement symbolique :

il faut que le service public et ses agents puissent renvoyer aux citoyens une image d'un comportement vertueux et d'une parfaite honnêteté.

C'est en cela que le rajout de l'intégrité interroge. Si l'on comprend la logique de mise en cohérence de la loi de 1983 avec la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la différenciation juridique entre probité et intégrité n'est pas aisée. Admettons qu'il s'agisse d'une redondance argumentative, révélatrice de la volonté du législateur en matière de transparence et d'exemplarité. Au surplus, la loi « déontologie » dispose que, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire « est tenu à l'obligation de neutralité ». Dans le prolongement de l'impartialité, la neutralité signifie que l'agent ne doit pas se servir de son service comme d'un moyen de propagande ou de prosélytisme de ses idées, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses.

Des obligations complémentaires

Des obligations, figurant désormais dans le nouvel article 25 de la loi de 1983, viennent compléter les impératifs qui y figuraient déjà. Aussi les agents sont-ils toujours astreints à l'obligation de secret professionnel, consistant en l'interdiction de révéler des renseignements confidentiels recueillis dans l'exercice des fonctions sur des personnes ou des intérêts privés, dans le cadre des règles instituées dans le code pénal (art. 26, al. 1^{er}). Il en va de même avec l'obligation de discrétion professionnelle (art. 26, al. 2), qui se définit comme la défense faite à tout agent de révéler tous faits, informations ou documents intéressant son service ou son administration dont il a eu connaissance dans le cadre de ses fonctions, sauf en être délié par décision expresse de l'autorité dont il dépend. Tel est également le cas avec l'obligation de transparence, impliquant de répondre aux demandes d'information du public (art. 27).

Tel est enfin le cas avec le principe hiérarchique, impliquant tout à la fois pour l'agent de se conformer aux directives de son supérieur, de respecter sa hiérarchie et de désobéir lorsque l'ordre « est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public » (art. 28). C'est donc bel et bien un « bloc de déontologie » que la loi de 1983 consacre désormais, par les obligations figurant des articles 25 à 28, sans oublier les impératifs particuliers liés à la prévention des conflits d'intérêts et aux cumuls d'activités, figurant des articles 25 bis à 25 decies. Pour autant, ce bloc contient quelques défauts de construction.

Un principe de laïcité surexposé

A la lecture de l'article 25 nouveau, il ressort une volonté claire d'insister sur le principe de laïcité et ses implications. Il s'en suit une redondance inutile. Ainsi, même si les obligations d'impartialité et de neutralité sont déjà consacrées, le législateur tient à rajouter que « le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité » et que, à ce titre, il doit s'abstenir de manifester dans l'exercice de ses fonctions « ses opinions religieuses ». Et, comme si cela ne suffisait pas, il faut rappeler qu'il doit traiter « de façon égale toutes les personnes » et respecter « leur liberté de conscience et leur dignité ». Ces nombreuses répétitions relèvent davantage de la communication et de la symbolique politiques - révélatrices d'une véritable « déification » de la laïcité - que de la pertinence et de l'opérationnalité juridiques. Car elles conduisent notamment à une confusion dommageable.

En effet, la laïcité n'est pas une obligation déontologique comme les autres. Elle est valeur. Une valeur qui structure notre État et son administration, et qui s'exprime à travers des obligations déontologiques particulières, telles la neutralité et l'impartialité. Il faut également insister sur le fait que ces deux dernières obligations ne se limitent pas, malgré les apparences véhiculées par le texte, au seul domaine des convictions religieuses, mais bel et bien à toutes les opinions philosophiques ou politiques susceptibles d'interférer avec un traitement objectif de l'usager.

L'absence préjudiciable de l'obligation de réserve

Le refus d'introduire dans la loi l'obligation de réserve appelle commentaires. Se définissant comme le devoir pour l'agent, lorsqu'il est amené à manifester publiquement ses opinions, de mesurer les mots et la forme dans laquelle il les exprime, cette obligation figurait pourtant dans l'avant-projet de loi, dans une formule tout à fait pertinente. Maintes fois suggérée par les premiers commentateurs du projet de loi et proposée

par des amendements en grand nombre de parlementaires de tous bords, la légalisation de l'obligation de réserve s'est heurtée à un mur de mauvaise foi.

Faisant l'objet d'une abondante jurisprudence, le fait d'introduire le devoir de réserve dans la loi n'apporterait rien ; pire, cela risquerait de porter atteinte à l'œuvre protectrice du juge. Mais alors, tel n'est pas le risque avec toutes les obligations déontologiques initialement régies par la jurisprudence (impartialité, dignité, neutralité), que la loi du 20 avril 2016 légalise sans le moindre doute ? Et si le risque est si grand, pourquoi avoir expressément consacré le devoir de réserve dans le statut des membres des juridictions administratives ou financières, aux articles 13 et 15 de la même loi ? Non, rien ne justifie objectivement la non-inscription de l'obligation de réserve dans la loi de 1983. En y figurant, elle n'aurait pas été plus liberticide ou plus intense. Elle aurait été simplement légalisée, son application restant, comme pour les autres obligations, soumise à l'appréciation du juge. Et aurait permis la consécration d'un réel « droit commun de la déontologie ».

Une logique volontairement préventive

Le Parlement souhaitait également inscrire son action en matière déontologique dans une culture de la prévention des risques de transgression, en lieu et place d'une approche purement répressive. C'est particulièrement vrai avec la prévention des conflits d'intérêts. Et s'exprime également avec trois autres dispositions.

La réaffirmation du rôle du supérieur hiérarchique

Bousculé, voire remis en cause par les impératifs de la gestion publique moderne (maîtrise des contraintes budgétaires, obligation de résultats, management des risques et risques de management), le cadre est mis en exergue par la loi du 20 avril 2016, en se voyant confier une responsabilité spécifique. Celle consistant à assurer le contrôle déontologique des missions exercées par les agents placés sous son autorité. En cela, le supérieur hiérarchique est bien le premier référent déontologue de ses collaborateurs, le nouvel article 25 de la loi de 1983 lui imposant « de veiller au respect de ces principes (déontologiques) dans les services placés sous son autorité ».

Par ailleurs, qui mieux que lui peut « préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service », par la mise en place de chartes, guides et autres documents internes de régulation ? Et quand bien même la loi créerait un nouvel intervenant, le référent déontologue, les missions de ce dernier s'exercent « sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives » du supérieur hiérarchique (art. 28 bis). Pour être pleinement à même d'exercer l'intégralité de cette responsabilité, le cadre devra être formé non seulement à la connaissance des règles et à leur contenu, mais aussi à leur mise en œuvre concrète. (...)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la fonction publique

**Circulaire du 15 mars 2017 relative au
respect du principe de laïcité dans la fonction publique (extrait)**

NOR : R DFF1708728C

La ministre de la fonction publique

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département,
(Métropole et départements d'outre-mer)
Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé*

Objet : Le respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité par les agents publics

Résumé : *La présente circulaire précise le sens et la portée pour les agents publics du principe de laïcité et de son corollaire l'obligation de neutralité inscrits à l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-433 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.*

Elle présente également les nouveaux outils de formation, de communication, de conseil et de veille mis en place pour permettre aux agents publics d'exercer leurs fonctions dans le respect de ces obligations.

Mots-clés : laïcité, neutralité, droits et obligations, liberté de conscience, convictions religieuses, égalité, discriminations.

Textes de référence : *articles 6, 25 et 32 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires*

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose désormais que :

«Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.

Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du

personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ».

En inscrivant, parmi les obligations qui s'imposent à tous les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, le respect du principe de laïcité et de son corollaire l'obligation de neutralité, le législateur a entendu réaffirmer de manière solennelle la place essentielle de ce principe républicain consacré à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques et des services publics.

La laïcité repose sur trois principes : la liberté de conscience et la liberté de culte, la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses, et l'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs croyances ou leurs convictions.

De la séparation de l'Etat et des organisations religieuses, se déduit la neutralité de l'Etat, des collectivités territoriales et des services publics.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus de respecter le principe de laïcité dans toute cette dimension, c'est-à-dire de servir et de traiter de façon égale et sans distinction tous les usagers, quelles que soient leurs convictions philosophiques ou religieuses, en faisant preuve d'une stricte neutralité. Les agents publics ne doivent marquer aucune préférence à l'égard de telle ou telle conviction, ni donner l'apparence d'un tel comportement préférentiel ou discriminatoire, notamment par la manifestation, dans l'exercice de leurs fonctions, de leurs convictions religieuses.

Pilier essentiel de nos institutions, explicité dans les chartes, les rapports et les guides disponibles dans chacun des trois versants de la fonction publique, le respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans le quotidien professionnel des agents publics peut être source d'interrogations et d'incertitude, voire de contresens et de malentendus, qui contribuent à un sentiment d'inconfort et parfois de malaise que l'employeur se doit de dissiper.

Il incombe en effet, en vertu de l'article 25 du titre 1^{er} du statut général, aux chefs de service de veiller au respect des obligations et principes déontologiques par les agents placés sous leur autorité.

Afin d'apporter des réponses concrètes aux agents qui s'interrogent quant à l'application et au respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions, j'ai installé, en juin 2016, une commission « Laïcité et fonction publique » présidée par Emile Zuccarelli, et composée de 24 membres d'horizons divers, historiens, sociologues, élus, représentants des organisations syndicales de fonctionnaires, des ministères et des employeurs territoriaux et hospitaliers, afin d'émettre des propositions permettant d'apporter des réponses concrètes aux interrogations des agents publics.

Le rapport « Laïcité et fonction publique » résultant, après audition de nombreux acteurs et agents publics des trois versants, des travaux de la commission, et qui m'a été remis en décembre dernier, émet vingt propositions qui toutes « convergent vers une conviction profonde : la laïcité, expliquée et correctement appliquée, constitue un principe de liberté et une source d'émancipation qui bénéficie à tous, agents comme usagers et, de là, à la cohésion nationale ».

Parmi ces propositions, six doivent être mises en œuvre en priorité. Elles doivent permettre à tous les agents publics d'appréhender pleinement le sens et la portée du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité qu'ils doivent respecter dans l'exercice quotidien de leurs fonctions et leur fournir les outils nécessaires pour faire face aux situations concrètes auxquelles ils peuvent être confrontés. Tel est l'objet du rappel du cadre juridique du principe de laïcité dans la fonction publique (1) et des mesures, présentées ci-après (2).

Je vous remercie de votre contribution en vue de garantir la place de la laïcité en tant que principe fondamental dans l'organisation du service public.



Annick GIRARDIN

1 LA PORTEE DU PRINCIPE DE LAÏCITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE : RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Les principes de laïcité, d'égalité et de neutralité qui gouvernent le fonctionnement des services publics s'imposent à l'ensemble des agents publics, quelle que soit la nature des fonctions exercées. C'est pour conforter ces principes que la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires rappelle la place essentielle du principe à valeur constitutionnelle de laïcité dans le statut général des fonctionnaires.

Les principes de laïcité et d'égalité de tous devant la loi, et la neutralité de l'Etat qui en découle, justifient que des restrictions soient apportées à la liberté d'expression religieuse des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions (1.1). Mais il convient également de rappeler, pour donner tout son sens au principe de laïcité, que ces restrictions ne portent pas sur les libertés d'opinion et de conscience qui sont garanties aux agents publics comme à tout citoyen (1.2). Enfin, il me semble nécessaire de rappeler la portée du principe de laïcité dans les relations des agents publics avec les usagers (1.3).

1.1 L'interdiction faite aux agents publics de manifester leurs convictions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions

Le principe de laïcité et son corollaire l'obligation de neutralité font obstacle à ce que les agents disposent, dans le cadre du service public et quelle que soit la nature de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances et leur appartenance religieuses (CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017 ; CEDH, 26 novembre 2015, Ebrahimian c. France, n° 64846/11).

Le Gouvernement a souhaité consacrer la jurisprudence du Conseil d'Etat dans le cadre de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pour rappeler, à l'article 25 du statut général des fonctionnaires, l'importance du respect de ce principe par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Les obligations et principes énoncés à l'article 25 s'imposent également aux agents contractuels en vertu de l'article 32 du titre 1^{er} du statut général.

Pour que la portée de ce principe soit comprise par chacun, **l'article 25** de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires impose expressément aux agents publics de s'abstenir de manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs opinions religieuses. La méconnaissance de cette obligation constitue un manquement aux obligations professionnelles de l'agent.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ce principe par les agents des services placés sous son autorité. Tout manquement à l'obligation de neutralité ou au respect du principe de laïcité peut justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire. Comme le préconise le guide de l'encadrante et de l'encadrant récemment mis en ligne sur le site de la fonction publique, il convient cependant de privilégier, en cas de difficultés, le dialogue et la pédagogie qui permettent dans la majorité des cas de régler les situations problématiques, avant d'envisager des suites disciplinaires.

En cas de poursuite disciplinaire, la sanction prononcée doit, sous le contrôle normal du juge, être proportionnée à la faute et tenir compte des circonstances de l'espèce telles que la nature des fonctions exercées, la réitération du manquement malgré des rappels à la règle, le degré d'ostentation du signe d'appartenance religieuse, le port de ce signe au contact ou non du public, la vulnérabilité du public, etc. (*cf.* par exemple, CAA Versailles, 23 février 2006, n° 04VE03227).

Outre le port de signe d'appartenance religieuse dans le service, deux exemples de manquement à l'obligation de neutralité des fonctionnaires peuvent être tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Un agent public qui fait apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle peut être légalement sanctionné par son administration (CE, 15 octobre 2003, n° 244428). De même, toute forme de prosélytisme auprès d'autres agents ou des usagers est constitutive d'une faute. Il en va ainsi de la distribution par un agent public aux usagers de documents à caractère religieux à l'occasion de son service (CE, 19 février 2009, n° 311633), y compris par l'utilisation d'outils numériques mis à sa disposition, tels qu'Internet et les courriels, ou de propos visant à diffuser ses

convictions religieuses auprès des usagers et de ses collègues (CAA de Versailles, 30 juin 2016, n°15VE00140).

Il convient de souligner enfin que la circonstance qu'une personne soit employée par une personne publique selon les dispositions du code du travail, y compris en contrat aidé, ou qu'un service public soit confié à une personne privée ne change pas la nature des obligations inhérentes à l'exécution du service public. Il en va de même des apprentis, des stagiaires et des volontaires du service civique accueillis dans les administrations. La chambre sociale de la Cour de cassation a ainsi rappelé que « *les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé et que, si les dispositions du code du travail ont vocation à s'appliquer aux agents [qu'ils emploient], ces derniers sont soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public, lesquelles leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, en particulier vestimentaires* » (Cass. Soc., 19 mars 2013, n° 12-11690, publié au bulletin).

1.2 Le droit des agents publics au respect de leurs convictions religieuses

Les exigences relatives à la laïcité de l'Etat et à la neutralité des services publics ne doivent pas conduire à la négation de la liberté d'opinion et de conscience dont bénéficient les agents publics au même titre que tous les citoyens. La liberté d'opinion garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est d'ailleurs clairement affirmée par l'**article 6** de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires. Le fonctionnaire est libre d'avoir les opinions et les croyances religieuses de son choix comme tout citoyen. Il peut librement les exprimer en dehors du service sous les seules restrictions imposées par la loi.

Il convient de rappeler plus généralement que dans l'expression de ses opinions, l'agent public, notamment lorsqu'il exerce des fonctions d'autorité, est tenu à un devoir de réserve dont l'intensité varie selon la nature des fonctions et des responsabilités qu'il occupe.

Dès lors, le principe de la liberté d'opinion interdit toute discrimination fondée sur les opinions ou croyances religieuses dans le recrutement et le déroulement de carrière des agents publics.

Les convictions religieuses d'un candidat doivent être indifférentes au recrutement des agents publics. De manière générale, la pratique d'un culte ne doit pas constituer un critère discriminant à l'encontre d'un candidat à un concours ou d'un agent contractuel prétendant à la titularisation. Le juge administratif a annulé un concours en raison des questions que le jury avait posées à un candidat sur son origine et sur ses pratiques confessionnelles (CE, 10 avril 2009, n° 311888).

Le Conseil d'Etat juge, en outre, que ni l'appartenance à une religion, ni sa pratique à titre privé, même connue par les autres agents du service, ne peut justifier une mesure défavorable à l'encontre d'un agent comme une mauvaise appréciation sur une feuille de notation (CE, 16 juin 1982, n° 23277), une sanction ou, a fortiori, un licenciement.

Le respect de ces principes doit être assuré au cours du recrutement et dans la gestion de la carrière des agents publics.

Par ailleurs, certains aménagements du temps de travail des agents publics peuvent être autorisés au nom de la liberté de culte, à la condition qu'ils soient compatibles avec le bon fonctionnement du service public (CE, 16 février 2004, n° [264314](#)).

1.3 Les relations avec les usagers du service

La qualité d'usager du service public n'implique en elle-même aucune limitation à la liberté d'opinion et de conscience, ni à la possibilité d'exprimer ses convictions. Si un devoir de stricte neutralité s'impose à l'agent des services publics, qui incarne un service qui doit lui-même être neutre, les usagers ont, a priori, le droit d'exprimer leurs convictions religieuses. En effet, la neutralité du service public est le corollaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics et implique, notamment, l'égal accès des usagers au service public et leur égal traitement, quelles que soient leurs convictions religieuses. Elle garantit tout à la fois la liberté de conscience, de religion et l'absence de discrimination.

Toutefois, les normes constitutionnelles et conventionnelles rappellent que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions religieuses ne saurait avoir une portée absolue. Qu'il s'agisse de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ou encore de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des restrictions à la liberté de manifester sa religion sont autorisées au nom, principalement, de la protection de l'ordre public. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) laisse une large marge de manœuvre aux Etats dans l'encadrement de la liberté d'expression religieuse (CEDH, 4 décembre 2008, Dogru c. France, n° 27058/05 et Kervanci c. France n° 31645/04 ; CEDH, 10 novembre 2005, Sahin c. Turquie n° 44774/98).

Comme le rappelle notamment la Charte de la laïcité dans les services publics de 2007 à laquelle il convient de se référer, des restrictions à la liberté des usagers des services publics de manifester leurs convictions peuvent être justifiées. Celles-ci résultent alors soit de textes particuliers (par ex. la loi du 15 mars 2004 en ce qui concerne les écoles, collèges et lycées publics ou la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public), soit de considérations liées au bon fonctionnement du service ou d'impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé, d'hygiène. Le juge administratif contrôle la légalité des restrictions ainsi apportées à la libre expression des convictions religieuses et veille à leur stricte nécessité.

S'agissant par exemple des personnes hospitalisées dans les établissements publics de santé, elles ont droit au respect de leurs croyances (article R. 1112-46 du code de la santé). La Charte de la personne hospitalisée prévoit que « L'établissement de santé doit respecter les croyances et convictions des personnes accueillies. Dans les établissements de santé publics, toute personne doit pouvoir être mise en mesure de participer à l'exercice de son culte (...) Toutefois, l'expression des convictions religieuses ne doit porter atteinte ni au fonctionnement du service, ni à la qualité des soins, ni aux règles d'hygiène, ni à la tranquillité des autres personnes hospitalisées et de leurs proches ».

2 LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE LA LAÏCITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'inscription du respect du principe de laïcité parmi les obligations et principes déontologiques des fonctionnaires dans le statut général doit s'accompagner de la diffusion d'une plus grande culture de la laïcité dans la fonction publique. Le renforcement de la culture de la laïcité s'appuiera sur l'intensification du dispositif de formation aux divers moments de la carrière (2.1), sur la mise à disposition d'un nouveau support d'information à destination de tous les agents (2.2), sur la mise en place d'un espace dédié sur le site du ministère de la fonction publique recensant toutes les informations relatives au principe de laïcité dans la fonction publique (2.3), sur la désignation d'un référent ou correspondant « laïcité » qui assurera une écoute et un accompagnement des agents publics relevant de votre autorité (2.4), ainsi que sur la création d'outils de veille afin de mieux identifier les difficultés éventuelles rencontrées dans les services (2.5).

Enfin, je souhaite que la journée du 9 décembre devienne, chaque année, l'occasion de rappeler l'histoire de ce principe fondamental, sa portée et de favoriser le dialogue afin de valoriser la laïcité dans la fonction publique (2.6).

(...)

Rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2016-2017 – Avril 2017 « Laïcité et collectivités locales » (extraits)

Rappel à la loi et cas concrets

La manifestation des convictions religieuses au sein du service public

L'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions et le déroulement de carrière

L'Observatoire de la laïcité rappelle que les exigences relatives à la laïcité de l'État et à la neutralité des services publics ne doivent pas conduire à la négation de la liberté de conscience dont les agents publics peuvent se prévaloir. (...)

Le devoir de neutralité des agents publics et des salariés participant à une mission de service public

La France, République laïque, « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁸. Elle assure ainsi l'égalité des citoyens face au service public, quelles que soient leurs convictions ou croyances. Le service public ne peut donc montrer une préférence, ou faire preuve d'une attitude discriminatoire, selon l'appartenance ou la non appartenance religieuse, réelle ou présumée, de ses usagers.

- L'État, les collectivités territoriales et les services publics représentés par leurs agents publics doivent non seulement ne pas marquer une telle préférence mais aussi ne pas laisser supposer un tel comportement préférentiel ou discriminatoire, par exemple par la présence de signes à caractère religieux dans leur bureau ou guichet ou par le port de tels signes.
- Comme le rappelle l'avis du Conseil d'État, *M^{lle} Marteaux*, du 3 mai 2000, l'interdiction de manifester sa croyance s'applique quelles que soient les fonctions exercées par l'agent public.

Les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé. Ainsi, les salariés de ces derniers, même s'ils relèvent du droit privé, sont soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public. Ces contraintes leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses (ou leurs convictions politiques) par des signes extérieurs, notamment vestimentaires⁹.

Le cas particulier des élus

Si le principe de neutralité du service public fait obstacle à ce que des agents ou des salariés participant au service public manifestent leurs croyances religieuses, ni la jurisprudence, ni la loi n'étend aux élus cette interdiction.

- Ainsi, la Cour de cassation a décidé¹⁰ que le maire ayant interdit, lors d'un conseil municipal, à une élue de prendre la parole, au motif qu'elle portait un signe symbolisant son appartenance à la religion chrétienne avait commis une discrimination dès lors que ce signe n'était facteur d'aucun trouble susceptible de justifier la décision du maire et « *qu'aucune disposition législative, nécessaire en vertu de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, [n'avait été prise] pour que des restrictions soient apportés à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions* ».

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que « *la présence d'une candidate voilée sur une liste électorale n'est pas contraire à la liberté de conscience, à l'égalité des droits et au droit à la sûreté, au principe de laïcité, à la loi sur la séparation des Églises et de l'État et n'est donc pas de nature à faire obstacle à l'enregistrement de la liste en préfecture*¹¹ ».

⁸ Article premier de la Constitution.

⁹ Cour de Cassation, Caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis, 19 mars 2013.

¹⁰ Cour de cassation, 1^{er} septembre 2010, n°10-80.584.

Cependant, il est recommandé aux représentants élus de la République, lorsqu'ils participent à titre officiel à des cérémonies religieuses, de ne pas témoigner, par leur comportement, d'une adhésion manifeste à un culte quel qu'il soit. Cette recommandation ne s'oppose pas à l'observation des marques de respect communément admises.

Le cas des « collaborateurs occasionnels du service public »

La théorie des « collaborateurs occasionnels des services publics », au sens que la jurisprudence administrative a donné à cette notion, est purement fonctionnelle. Elle puise sa source dans la théorie du risque professionnel inventée à la fin du XIX^e siècle et a pour seul objet d'indemniser des personnes qui, en prêtant un concours occasionnel, ont subi un dommage¹².

De cette théorie fonctionnelle, le juge n'a déduit aucun statut auquel seraient soumises les personnes apportant leur concours au service public : si les dommages causés par ces collaborateurs sont également indemnisés par l'administration, ces personnes n'en deviennent pas pour autant des agents du service public auxquels pourraient être imposées des obligations ou des sujétions statutaires¹³.

- L'emploi par diverses sources et pour des finalités diverses, de la notion de « collaborateur », « collaborateur occasionnel » ou « participant » ne dessine pas une catégorie juridique dont les membres seraient, entre autres, soumis à l'exigence de neutralité religieuse¹⁴.
- Ainsi, les parents accompagnateurs de sortie scolaire ne sont pas soumis à une obligation de neutralité. Les parents ne peuvent voir leur liberté de manifester leurs opinions religieuses limitée qu'en raison de textes particuliers ou d'une atteinte à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service¹⁵, qui doit être appréciée au cas par cas.

La liberté de conscience des usagers du service public

▸ Si la neutralité s'applique aux agents du service public, elle ne saurait s'appliquer à ses usagers, qui, en application du principe de laïcité qui leur garantit la liberté de conscience, peuvent manifester leurs convictions et appartenances religieuses notamment par le port de signes d'appartenance religieuse, même dans les services publics, sous la stricte réserve de ne pas troubler l'ordre public et le bon fonctionnement du service.

- Ainsi, au sein de tout service public, tout usager peut porter un signe religieux (ou politique). Seule la dissimulation du visage (par un voile intégral, un casque ou encore une cagoule par exemple) est interdite, pour des raisons de sécurité et d'ordre public, en application de la loi du 11 octobre 2010.

▸ Par exception, la loi du 15 mars 2004 a introduit l'encadrement du « port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse » pour les élèves des écoles, collèges et lycées publics, usagers du service public de l'éducation. Ainsi, les signes et tenues interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse, tels que le foulard, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive. La loi ne remet pas en cause le droit des élèves de porter des signes religieux discrets¹⁶.

- La loi n'interdit pas les accessoires et les tenues qui peuvent être portés communément par des élèves en dehors de toute signification religieuse¹⁷ (par exemple, une jupe longue ne constitue pas en soi un signe religieux). En revanche, la loi interdit à un élève de se prévaloir du caractère religieux qu'il y attacherait, notamment pour refuser de se conformer aux règles applicables à la tenue des élèves dans l'établissement¹⁸ (par exemple, de se mettre en tenue de sport lors des cours d'EPS).

Il convient de manière générale d'être particulièrement vigilant sur d'éventuelles pressions prosélytes et sur le comportement (de quelque nature qu'il soit) des élèves vis-à-vis des enseignements, de leurs camarades et des personnels.

Cependant, l'Observatoire de la laïcité rappelle que tant les sorties scolaires que la journée scolaire relèvent du service public de l'éducation et non de compétences des collectivités locales.

11 Conseil d'État, 23 décembre 2010, n° 337079, *Association Arab Women's Solidarity*.

12 Etude du Conseil d'État du 19 décembre 2013.

13 Etude du Conseil d'État du 19 décembre 2013.

14 Etude du Conseil d'État du 19 décembre 2013.

15 Etude du Conseil d'État du 19 décembre 2013 ; tribunal Administratif de Nice, 9 juin 2015, n° 1305386, *M^{me}D*.

La neutralité des bâtiments des collectivités territoriales

- L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 dispose :

« Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. »

- Il découle de cet article que les bâtiments de la collectivité doivent rester neutres¹⁹, de même qu'une salle municipale ou une salle de mariage²⁰.

- Ainsi, ont été jugés conformes à la loi :

- la conclusion d'un contrat par une municipalité en vue d'ériger une statue placée sur le territoire communal pour rendre hommage à un prélat ayant œuvré pour la ville²¹.

- l'apposition sur la façade d'un collège public d'un logotype du département composé de deux cœurs entrelacés surmontés d'une couronne portant une croix²².

- L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 s'applique également à la question des crèches de la Noël dans l'espace public : il laisse une large marge d'appréciation dans la qualification ou non d'emblème religieux de ces représentations.

- Ainsi, une appréciation par le juge *in concreto*, guidée par les circonstances locales de temps et de lieu, par la récurrence de l'exposition, par le caractère culturel, artistique ou festif de l'installation, et par la présentation publique qui en a éventuellement été faite, s'impose.

- En amont, la collectivité ou le gestionnaire du service public devra prendre en considération l'existence ou non d'un particularisme local qui justifierait cette installation dans un espace public ouvert à tous en tant qu'« exposition » traditionnelle ou installation culturelle, artistique ou festive. Toute présentation religieuse de la crèche traduisant une préférence du service en question, serait un manquement à l'obligation de neutralité de l'État, des collectivités ou du service public en question.

- Enfin, le Conseil d'État²³ précise qu'il y a lieu de distinguer les bâtiments publics des autres emplacements publics. Dans l'enceinte des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, l'installation d'une crèche par une personne publique n'est en principe pas conforme au principe de neutralité, sauf si des circonstances particulières permettent de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif. Dans les autres emplacements publics, « en raison du caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année, l'installation d'une crèche par une personne publique ne méconnaît pas le principe de neutralité, sauf si elle constitue un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse ». (...)

Le financement de projets d'intérêt public local en rapport avec les cultes :

- Par cinq arrêts du 19 juillet 2011, le Conseil d'État a décidé que, pour attribuer une subvention pour un projet en rapport avec les cultes, il fallait... :

1. Un intérêt public local :

Cas d'espèce :

- Financement d'un orgue dans une église pour organiser des cours ou des concerts de musique³² ;
- Construction d'un ascenseur pour accéder à la basilique de Fourvière³³ (afin de valoriser les atouts culturels ou touristiques de l'édifice),

16 Circulaire n°2004-084 du 18 mai 2004.

17 Circulaire n°2004-084 du 18 mai 2004.

18 Circulaire n°2004-084 du 18 mai 2004.

19 Le Conseil d'État (CE) a décidé que « le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques ». Cette décision a été rendue à l'encontre d'un drapeau à signification politique sur le fronton d'une mairie (CE, 27 juillet 2005, Commune de St Anne, n° 259806).

20 Un crucifix ne peut être installé dans une salle municipale ou une salle de mariage. Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes, 11 mars 1999, Association civique Joué Langueurs et autres, n°98NT00207.

21 Conseil d'État, 25 novembre 1988, n°65932, *Dubois*.

22 Cour administrative d'appel de Nantes, 11 mars 1999, n°98NT00357.

23 Conseil d'État, 9 novembre 2016, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne n°395122 et Fédération de la libre pensée de Vendée n°395223*

- c. Financement (respectant des conditions tarifaires et qui excluent toute libéralité) d'un abattoir provisoire pour l' « Aïd el Kébir »³⁴ (respect des règles de salubrité et de santé publiques) ;
- d. Financement d'une manifestation pour la paix, organisée par une association, sous forme de tables-rondes et de conférences sans caractère culturel³⁵ ;
- e. En revanche, les ostensions septennales ont un caractère culturel qui, malgré leur intérêt culturel et économique, empêche tout financement public³⁶.

2. Qu'elle respecte le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité.

3. Qu'elle exclue toute libéralité qui pourrait s'analyser comme une aide *au culte*, notamment... :

- a. En inscrivant par voie conventionnelle la destination de la subvention qui doit être autre que l'association culturelle ;
- b. En inscrivant par voie conventionnelle l'organisation de l'usage du bien acquis ;
- c. En prévoyant une redevance en contrepartie du service.

Les subventions accordées aux associations :

- Au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, aucune subvention, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices culturels, ne peut être accordée aux associations culturelles.
- Les collectivités territoriales peuvent accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle a des activités culturelles, uniquement dans le cas de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte et à la condition que³⁷ ... :
 1. Ce projet, cette manifestation ou cette activité présente un intérêt public local ;
 2. Soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association.

La mise à disposition de locaux et équipements communaux :

- Concernant le cas de salles ou équipements mis à disposition pour des activités culturelles devenues, de fait, culturelles :
 1. Si la salle ou l'équipement est fourni gracieusement pour une activité devenue culturelle, il s'agit d'une subvention à un culte, ce qui est illégal.
 2. En revanche, si la salle est louée et non prêtée, la location est possible et ne peut être refusée que pour deux raisons :
 - a. Les nécessités objectives de l'administration communale.
 - b. Les troubles à l'ordre public.
 3. La mise à disposition de la salle ne peut être exclusive et pérenne.
 4. Tout refus de location doit être justifié³⁸.

Le seul fait que l'association soit culturelle ne permet pas de justifier un refus.

³⁰ Conseil d'État dans son rapport public de 2004.

³¹ Conseil d'État, 24 décembre 1926, Sieur Empereur, Rec. p. 1138.

³² Conseil d'État, assemblée, 19 juillet 2011, n°308544, *Commune de Trélazé*.

³³ Conseil d'État, assemblée, 19 juillet 2011, n°308817, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. Picquier*.

³⁴ Conseil d'État, assemblée, 19 juillet 2011, n°309161, *Communauté urbaine Le Mans Métropole*.

³⁵ Conseil d'État, 4 mai 2012, n°336462, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône*.

³⁶ Conseil d'État, n°347049 15 février 2013, *Grande confrérie de Saint Martial*.

³⁷ Cf. point précédent sur « Le financement de projets d'intérêt public local en rapport avec les cultes ».

³⁸ Conseil d'État, 30 mars 2007, n°304053, *Ville de Lyon*.

Les manifestations religieuses sur la voie publique :

1. L'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que :

« *Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte, sont réglées en conformité de l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales.* »

2. L'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) rappelle les différents pouvoirs de police du maire qui doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

3. Ainsi, conformément au régime général réglementant les manifestations sur la voie publique, les manifestations religieuses sont en principe soumises à déclaration préalable. En sont dispensées les manifestations extérieures du culte conforme aux traditions et aux usages locaux³⁹.

► Pour qu'un refus soit opposé aux manifestations religieuses il faut que...⁴⁰ :

– l'ordre public soit menacé ;

– les limitations à la liberté de réunion et de manifestation soient proportionnées aux risques d'atteinte à l'ordre public.

– le refus soit justifié par l'impossibilité d'encadrer par des mesures préventives les risques de débordement ;

► Il est possible pour le maire d'imposer un itinéraire ou un espace à ces manifestations religieuses pour des raisons de sécurité ou de bon déroulement de la circulation⁴¹.

(...)

La restauration scolaire

► Selon le juge administratif, la création d'un service de restauration scolaire ne présente pas de caractère obligatoire car il ne s'agit pas d'une obligation liée au service public de l'enseignement. La fréquentation de la cantine par les élèves n'est pas non plus obligatoire.

► Ainsi, étant un service public facultatif, aucune obligation ne contraint la commune en matière de menus⁴⁷.

► Cependant, il est recommandé, comme c'est le plus souvent déjà le cas, que les cantines scolaires proposent une diversité de menus, avec ou sans viande, et que l'organisation des repas favorise le vivre ensemble

Les demandes de non-mixité

► Sur le fondement du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes et du principe d'interdiction des discriminations, les demandes de non-mixité doivent être refusées en heures ouvrables⁴⁸. Cependant, il existe trois exceptions, qui ne sont pas fondées sur des raisons religieuses⁴⁹ :

1. La protection des victimes de violences à caractère sexuel.

2. Les considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes et des femmes

3. La liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives⁵⁰.

► En raison du principe de non-discrimination, une municipalité ne peut octroyer un créneau horaire à un groupe de personnes mettant en avant leur souhait de se séparer des autres, du fait de leur pratique ou de leur conviction religieuse.

► En revanche, des demandes de cours de sport réservés aux femmes sans qu'il n'y ait de références religieuses ou de discrimination dans le choix des femmes est possible. Mais il ne pourra pas être demandé que le professeur soit expressément une femme.

(...)

39 Conseil d'État, 9 mars 1929, *Abbé Pléneau* recueil p. 285 ; Conseil d'État 13 janvier 1932, *Dumont*, recueil p. 36.

40 Conseil d'État, 31 janvier 1934, *Sieur Renaux*, recueil p. 45.

41 Conseil d'État, 21 janvier 1966, *Sieur Legastebois*, recueil p. 806.

47 Tribunal administratif de Marseille, 26 novembre 1996 et Conseil d'État, 25 octobre 2002, n° 25116, M^{me} Renault.

48 Pour les heures non-ouvrables, voir le paragraphe sur la mise à disposition des locaux et équipements communaux.

49 Article 225-3 alinéa 4 du code pénal.

50 Cela explique que la mixité puisse ne pas être pratiquée par les associations gérant des équipes sportives de handball, basket, football, gymnastique, athlétisme, boxe, etc.

Douze référents « laïcité » aident les agents à se positionner

Publié le 14/02/2018 • Par [Béatrice Girard](#) • dans : [Régions](#), [Toute l'actu RH](#)



hofred - Fotolia

Le conseil départemental de la Haute-Garonne a lancé un réseau interne d'agents formés qui veillent au respect des principes de laïcité avec les usagers.

[Haute-Garonne, 6 665 agents, 1,3 million d'habitants]

En plus du logement, de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion ou encore de la protection des adultes vulnérables... Le conseil départemental de la Haute-Garonne a inscrit l'information sur les principes de laïcité dans la liste de ses priorités. En 2015, un groupe de travail interne a vu le jour pour rédiger une charte puis un guide pratique sur le sujet, à destination des agents. Depuis, un réseau interne de douze référents « laïcité » a été créé et la collectivité a organisé le 11 décembre « les rencontres de la laïcité », avec Rémy Schwartz, conseiller d'État et ancien rapporteur général de la commission « Stasi » de 2003 sur l'application du principe de laïcité.

Refus de serrer la main, interdits alimentaires...

Le juriste a rappelé ces principes pour les collectivités et la neutralité de l'État. Répondant aux questions des agents, il a précisé que, « si ces derniers sont tenus à la neutralité, la limite à la liberté des usagers reste le fonctionnement du service public. » Le refus de serrer la main et la gestion des interdits alimentaires dans les collèges sont, entre autres, autant de circonstances auxquelles les agents sont régulièrement confrontés. « Nous avons rapidement compris qu'un guide et une charte de la laïcité ne suffisaient pas, qu'il fallait former les gens en interne pour les aider à se positionner face à de telles situations », décrit Cécile Cros, cheffe de service à la direction de la coordination et du développement social (DCDS), qui gère le réseau des référents.

800 agents formés en deux ans

En deux ans, 800 agents du département ont ainsi été formés par le Centre national de la fonction publique territoriale à la maîtrise d'un premier niveau d'information, avec le soutien de la direction des ressources humaines. « Nous avons aussi assisté le groupe de

travail dans la rédaction d'une fiche sur la fonction des référents « laïcité », puis lors de la sélection de ces agents », indique Karine Sauvage, la directrice des RH.

Dans les prochains mois, certains de ces référents deviendront à leur tour formateurs en matière de laïcité. « L'objectif est de créer des ressources en interne, pour pouvoir donner un bagage sur ce thème aux agents qui rejoignent la collectivité », explique Odile Filandre, directrice adjointe de la DCDS, qui a conduit ce projet depuis deux ans et a organisé des « journées de la laïcité ».

En ce qui concerne la formation sur le sujet, la collectivité s'est déjà fixé de nouveaux objectifs. « Nous sentons bien que nous devons aussi nous structurer afin d'aider des agents qui pourraient être alertés par des comportements en interne, relève Karine Sauvage. Pour cette étape, nous nous appuyerons peut-être sur le dispositif des référents. »

FOCUS

Un réseau commun à plusieurs collectivités

La problématique de la laïcité ne s'arrête pas à la porte du conseil départemental de la Haute-Garonne. « Les autres collectivités rencontrent les mêmes publics et sont confrontées aux mêmes difficultés que nous, pointe Odile Filandre, directrice adjointe à la direction de la coordination et du développement social. C'est pourquoi nous avons proposé à Toulouse métropole, la ville de Toulouse et plusieurs communes de l'agglomération de mettre en place un réseau technique sur le thème « la laïcité et les relations avec les usagers ». » Le réseau compte une dizaine de membres qui se réunissent régulièrement pour partager leurs expériences et compétences. Ils réfléchissent à l'organisation de formations interinstitutionnelles.

FOCUS

« Plus que des experts, nous souhaitons des gens motivés ayant envie de s'engager »

Odile Filandre, directrice adjointe à la direction de la coordination et du développement social

« Des gens à l'écoute, capables de prendre du recul, ayant le sens du relationnel, faisant preuve de neutralité et d'impartialité... Voilà les qualités que nous recherchions chez les candidats à la mission de référent laïcité. En effet, il n'était pas question de flécher un seul poste de référent « laïcité » au sein de la collectivité mais plutôt de permettre que les agents parlent à leurs pairs dans le cadre de ce réseau. Plus que des experts, nous souhaitons des gens motivés qui aient envie de s'engager. Pour les sélectionner, avec la DRH, nous avons lancé un appel à projets auprès des 6 665 agents et reçu 25 candidatures, sur lesquelles douze ont été retenues. Ils exercent aujourd'hui cette mission en plus de leurs fonctions habituelles, avec un temps de décharge de 50 heures par an. Ils vont continuer à être formés pour acquérir un niveau d'expertise supplémentaire. »

La lettre du Référent déontologue et laïcité du CDG 64

Art 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Le mois de Janvier 2018 offre l'occasion à la toute nouvelle référente déontologue et laïcité que je suis d'adresser ses vœux aux acteurs territoriaux et de revenir plus précisément sur le contexte et le contenu de cette mission qui m'a été confiée par le Président du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale des Pyrénées-Atlantiques depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'article 28 bis modifié de la loi du 13 juillet 1983 et du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017.

La loi Déontologie du 20 avril 2016 a consacré la place de la déontologie dans le statut des fonctionnaires et introduit solennellement à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, (titre I du statut consacré aux droits et obligations des fonctionnaires), la mention des valeurs et principes essentiels à la fonction publique : l'impartialité, la neutralité, la laïcité, la probité, l'intégrité et la dignité des fonctionnaires.

Le choix du législateur s'inscrit dans un contexte national et international tendant au renforcement de l'éthique publique et des règles de bonne conduite et d'exemplarité dans le secteur public, et marqué par l'intervention de plusieurs lois tendant ces cinq dernières années à renforcer la transparence et la lutte contre les conflits d'intérêts. Ainsi, dans le prolongement de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'année 2016 a été marquée par l'adoption de la loi Déontologie précitée du 20 avril 2016 réformant le statut de la fonction publique, de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et par celle de la loi organique du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats. L'année 2017 a permis plus récemment l'adoption de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Le législateur s'inscrit ainsi résolument dans une démarche de prévention des comportements préjudiciables à l'intérêt public.

Dans ce nouveau climat déontologique, l'article 28 bis modifié de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 créé par la loi déontologie prévoit que *« Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...]. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service »*.

Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique détermine les modalités de désignation des référents déontologues et donne ainsi consistance à un droit au conseil déontologique désormais reconnu aux agents. Le référent déontologue et laïcité a vocation à informer et conseiller les agents publics pour toute question relative à l'application des articles 23 à 28 de la loi du 13 juillet 1983 qu'il s'agisse par exemple de l'application des obligations statutaires prévues par ces dispositions, du cumul d'activités ou plus spécifiquement du risque de conflits d'intérêts, défini par la loi comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Le décret du 10 avril 2017 précise que les missions de référent déontologue peuvent, selon les cas, être assurées par une ou plusieurs personnes, relevant notamment d'administrations publiques. Le choix du référent déontologue incombe aux présidents des centres de gestion pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion.

Le référent déontologue est aux termes de la loi une instance indépendante, soumise au secret et à la discrétion professionnels. Pour préserver cette indépendance et pour des raisons d'efficacité pratique, le choix du CDG 64 s'est porté sur une universitaire, Maître de conférences en droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et spécialiste du statut de la fonction publique et du droit des collectivités territoriales.

J'ai l'honneur d'avoir été désignée pour occuper depuis le 1^{er} janvier 2018 cette nouvelle fonction de référent déontologue et laïcité. Mon premier souhait est d'espérer que cette mission sera utile tant aux agents qu'à leurs employeurs, en favorisant une meilleure connaissance des règles déontologiques et en contribuant au respect des bonnes pratiques, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi.

La saisine du référent déontologue devra s'effectuer selon les modalités définies dans le texte de présentation de la fonction (un onglet « Référent déontologue et laïcité » a été créé en accès direct sur le site Internet du Centre de Gestion www.cdg-64.fr). La souplesse doit cependant prévaloir dans les échanges ultérieurs à la première saisine officielle.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à mon message et me tiens à la disposition de chacun d'entre vous.

Annie Fitte-Duval