

10

CRPE Oral Entretien motivation et MSP

Fiche- résumé

L

CIRCULAIRE RESPECT DU PRINCIPE DE LAÏCITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 15 mars 2017 (10 p.)

La circulaire précise, pour les agents publics, le principe de laïcité et son corollaire l'obligation de neutralité inscrits à l'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires, et la loi n°2016-433 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

« *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. À 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* » (loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

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 réaffirme la place essentielle de ce principe républicain consacré à l'article 1er 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'État et des organisations religieuses, se déduit la neutralité de l'État, 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.

Le respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité dans le quotidien professionnel des agents publics est un pilier essentiel des institutions, explicité dans les chartes, les rapports et les guides disponibles des trois fonctions publiques.

Il incombe 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, j'ai installé, en juin 2016, une commission « *Laïcité et fonction publique* » présidée par Emile Zuccarelli, et composée de 24 membres afin d'émettre des propositions permettant d'apporter des réponses concrètes aux interrogations des agents publics. Le rapport « *Laïcité et fonction publique* » résultant des travaux de la commission émet 20 propositions qui « *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* ». 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.

Annick Girardin

1. La portée du principe de laïcité dans la fonction publique : rappel du cadre juridique

Les principes de laïcité, d'égalité et de neutralité s'imposent à tous les agents publics. C'est pour conforter ces principes que la loi du 20 avril 2016 (déontologie, droits et obligations des fonctionnaires) rappelle la place essentielle du principe 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'État, justifient les restrictions apportées à la liberté d'expression religieuse des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions (1.1). Mais 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). Le principe de laïcité dans les relations agents publics-usagers est rappelée (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.

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.

Tout manquement à l'obligation de neutralité ou au respect du principe de laïcité peut justifier une sanction disciplinaire (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 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.

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'État. Un agent public qui fait apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association cultuelle 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).

Une personne employée par une personne publique, y compris en contrat aidé, ou un service public confié à une personne privée, ne change pas la nature des obligations. 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'État 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. 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 Conseil d'État juge 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. 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 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 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 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. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) laisse une large marge de manœuvre aux États dans l'encadrement de la liberté d'expression religieuse. Comme le rappelle 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. Elles résultent 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 laïcité 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).

2.1 Renforcement de la formation initiale et de la formation continue

2.1.1 Les leviers d'un dispositif de formation renforcé sur le principe de la laïcité

Je souhaite que tout nouvel entrant dans la fonction publique suive une action de formation. Il est également essentiel que l'ensemble des agents publics en fonctions soit informé des obligations professionnelles et formé au principe de laïcité et à ses conséquences. L'offre de formation est importante. Les formations comportant une phase d'échanges entre les participants ont montré leur efficacité. Des modules de formation à distance couplés à des formations en présentiel peuvent également être envisagés.

2.1.2 Les modalités de mise en œuvre

- Laïcité et formation initiale des agents publics

La formation initiale au sein des écoles de service public comprend une formation dédiée à l'explication du principe de laïcité, sa mise en perspective historique, sa portée juridique et son application au quotidien à des situations administratives concrètes. Au sein de la fonction publique de l'État, un référent par école est désigné pour la mise en place de cet enseignement. Au sein de la fonction publique territoriale, le CNFPT assure une séquence. Au sein de la fonction publique hospitalière, l'École des hautes études en santé publique assure la formation relative au principe de laïcité pour les fonctionnaires en formation.

- Laïcité et formation continue des agents publics

Il convient de former prioritairement les agents qui ne bénéficient pas d'une formation initiale intégrant un volet consacré au principe de laïcité. Le développement d'actions de formation continue dédiées au thème de la laïcité doit s'envisager autour de deux axes : favoriser le développement d'un réseau de formateurs internes et mobiliser les outils existants en les adaptant aux besoins des publics visés.

2.2 Mise à disposition d'un nouveau support d'information

Des ministères, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers se sont dotés de chartes et de guides détaillés sur les questions de laïcité, dans lesquels les agents, encadrants et décideurs, peuvent trouver des ressources sur les fondements du principe de laïcité ainsi que des cas pratiques et des bonnes attitudes à adopter. Les guides élaborés par l'Observatoire de la laïcité constituent également une ressource complète, pratique et utile. La charte de la laïcité dans les services publics synthétise les grands principes, sur une seule page (2022) : <https://www.gouvernement.fr/la-nouvelle-charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics?msclkid=266d8c8ed11711ecb65b1ea4d63afcd8>

2.3 Accès facilité à une documentation pertinente, via le site internet de la fonction publique

Le portail de la fonction publique propose depuis le mois de janvier 2017 une rubrique complète dédiée au thème de la laïcité dans la fonction publique.

2.4 Réseau d'expertise et de conseil : les référents laïcité

Afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

En effet, l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires consacre, pour les 3 versants de la fonction publique, le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue. Le référent déontologue a pour mission d'apporter au fonctionnaire qui le sollicite tout conseil utile sur des questions relatives aux obligations et principes déontologiques. Dans le cadre de ses missions, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité. Le référent déontologue peut donc exercer des fonctions de référent laïcité. Depuis fin 2011, un référent laïcité est déjà en place dans les établissements hospitaliers et dans les agences régionales de santé. Afin d'assurer cette mission, il conviendra que le correspondant ou le référent ait reçu une formation.

2.5 Développer une veille régulière sur les difficultés rencontrées dans les services quant au respect du principe de laïcité dans la fonction publique

Afin de disposer de données quantitatives sur les difficultés rencontrées dans les services quant au respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité, la DGAFP élaborera un outil de mesure.

2.6 Faire du 9 décembre une journée d'échange pour valoriser la laïcité

Le développement d'une culture de la laïcité dans la fonction publique suppose un engagement fort et constant des employeurs publics pour assurer avec pédagogie sa promotion auprès des agents publics.

Je vous invite à organiser lors de la journée nationale de la laïcité, jour anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, un évènement ou un temps collectif d'échanges avec les agents de votre service sur le thème de la laïcité afin de réaffirmer l'attachement de la fonction publique au principe de laïcité, dans une démarche de prévention et de sensibilisation. Cet évènement sera l'occasion d'exposer le sens et la portée du principe de laïcité, en rappelant l'histoire du principe de laïcité et l'exposé succinct de son cadre juridique (neutralité de l'État, différence agents/usagers). Cela permettra de vérifier la connaissance par les agents placés sous votre responsabilité de l'existence du référent laïcité, son rôle, les modalités de saisine, et conseil. J'invite les employeurs publics à s'emparer de cette journée symbolique dans les trois versants de la fonction publique, pour prévoir ce moment d'échanges avec leurs équipes et permettre à chacun de prendre conscience que la laïcité contribue au respect, au dialogue et à la tolérance mutuelle.

Références officielles : Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.