



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

GUIDE

de la

LAÏCITÉ

dans la

**FONCTION
PUBLIQUE**



GUIDE

de la

LAÏCITÉ

dans la

FONCTION PUBLIQUE

Direction générale de l'administration
et de la fonction publique

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

2023

Direction de l'information légale et administrative

Conception et réalisation graphique : studio graphique et multimédia de la DILA.

Impression DILA.

En application du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2023.

ISBN : 978-2-11-157967-5

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

La DGAFP est chargée, auprès du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (MTFP), de la politique statutaire de la fonction publique, de l'animation du dialogue social interministériel et de l'élaboration de la politique de gestion des ressources humaines des différents ministères. Le MTFP et la DGAFP veillent au respect des droits et des obligations de l'ensemble des agents publics, tels que la liberté d'opinion et les obligations de laïcité et de neutralité. Ils préparent et mettent en œuvre les lois et règlements applicables aux agents publics. La DGAFP assure en outre, un rôle d'expertise juridique et de ressources humaines au bénéfice des administrations. La DGAFP administre le portail de la fonction publique *fonction-publique.gouv.fr*.

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

La DLPAJ exerce une fonction de conception, de conseil, d'expertise et d'assistance juridiques auprès de l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (MIOM), dont elle traite également le contentieux. Elle est également chargée de la conception, de la mise en œuvre et du pilotage de plusieurs politiques publiques du ministère de l'Intérieur, dont celle des relations avec les cultes et de la laïcité. Au sein de la sous-direction des cultes et de la laïcité, le bureau de la laïcité assure le secrétariat général du comité interministériel de la laïcité. À ce titre, il est chargé d'une mission d'animation interministérielle des politiques mises en œuvre pour l'application, la diffusion et la promotion du principe de laïcité au sein de l'ensemble des administrations. Il assure enfin une mission d'expertise juridique sur l'application du principe de laïcité au soutien des administrations publiques centrales et déconcentrées, mais également du grand public et administre le site public officiel du Gouvernement *laicité.gouv.fr*.

Le bureau de la laïcité de la DLPAJ et la DGAFP animent conjointement le réseau des référents laïcité ministériels.

Sommaire

Préface	7
Remerciements	11
Partie 1 Qu'est-ce que la laïcité ?	13
Le principe de laïcité	15
La liberté religieuse et le respect du pluralisme	16
La neutralité de l'État, une garantie d'égalité de traitement des citoyens	18
La laïcité dans le service public	20
Les agents du service public et les acteurs de la laïcité	20
Liberté et limites de l'expression des convictions religieuses des usagers et protection des agents en cas de troubles	25
Partie 2 Comment se vit au quotidien le principe de la laïcité dans la fonction publique ?	29
Les agents publics	31
L'obligation de neutralité et l'égalité de traitement	31
Cas pratique n° 1 L'agent public peut-il porter un signe religieux dans l'exercice de ses fonctions ?	32
Cas pratique n° 2 Le comportement prosélyte d'un agent public envers ses collègues est-il permis ?	35
Cas pratique n° 3 L'obligation de neutralité s'applique-t-elle durant le temps de pause ?	38
Cas pratique n° 4 Un agent peut-il refuser de serrer la main d'une collègue pour des raisons religieuses ?	40

Cas pratique n° 5	Un candidat peut-il se présenter à un entretien de recrutement en portant un signe religieux ?	43
Le respect de la liberté religieuse des agents publics		45
Cas pratique n° 6	Une autorisation spéciale d'absence peut-elle être délivrée pour célébrer une fête religieuse ?	46
Cas pratique n° 7	Un agent peut-il bénéficier d'un aménagement de son temps de travail pour pratiquer son culte ?	48
Cas pratique n° 8	Un agent peut-il pratiquer le jeûne pour raison religieuse pendant le temps de travail ?	49
Les usagers du service public		51
La liberté religieuse des usagers		51
Cas pratique n° 9	Un usager peut-il porter un signe religieux dans un service public ?	52
Cas pratique n° 10	Une personne détenue peut-elle exercer son culte ?	54
Cas pratique n° 11	Les parents accompagnateurs de sortie scolaire peuvent-ils porter des signes religieux ?	56
Les limites à la manifestation des convictions religieuses des citoyens et des usagers		58
Cas pratique n° 12	Un usager peut-il prier dans les locaux du service public ?	59
Cas pratique n° 13	Un usager peut-il distribuer des tracts de nature religieuse dans les locaux du service public ?	60
Cas pratique n° 14	Un usager du service public peut-il exiger d'être reçu par une personne de même sexe ?	61
Cas pratique n° 15	Les parents d'élèves peuvent-ils demander que les menus de cantine soient adaptés à la confession religieuse de leurs enfants ?	63
Annexes		65

Préface

Cette année, l'état des lieux de la laïcité en France¹ met en exergue à quel point les Français restent très attachés au principe de laïcité tel que défini dans notre droit, et considèrent qu'il fait partie intégrante de l'identité française. Cette valeur républicaine, garante de notre vivre ensemble, doit donc plus que jamais s'inscrire dans la réalité de nos concitoyens et de nos agents.

Et pourtant, aujourd'hui, la laïcité est souvent prise pour cible et, à travers elle, nos agents sont directement attaqués. Un enseignant sur cinq² reconnaît avoir subi une agression à motivation religieuse ou identitaire au moins une fois dans sa carrière. Les attentats tragiques de Conflans-Sainte-Honorine et d'Arras ont une terrible résonance quant à l'enjeu renouvelé, notamment dans l'enceinte scolaire, d'aborder la laïcité, la liberté d'expression et l'esprit critique.

Il est donc vital de continuer à faire de la pédagogie autour de ce principe républicain fondateur, à l'encontre des risques engendrés par le séparatisme et le repli communautaire, et de le diffuser dans toute la fonction publique, notamment dans le cadre de la Journée de la laïcité le 9 décembre.

Pour cela, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a consacré plus fortement encore les principes de laïcité et de neutralité en les inscrivant dans le statut général. Nous devons poursuivre nos efforts. Dans un sondage IPSOS sur la laïcité dans l'exercice professionnel des agents de la fonction publique, rendu en décembre 2020, seuls 15 % des agents déclareraient avoir reçu une formation sur la laïcité depuis leur entrée dans la fonction publique.

¹ - Étude publiée par le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

² - 21 %.

Aussi, le Gouvernement s'est-il fixé comme priorité de « protéger les équilibres de notre modèle de laïcité » pour redonner « ainsi toute leur force aux grands principes hérités de 1905 »³ : les 17 décisions pour la laïcité adoptées le 15 juillet 2021 par le Comité interministériel de la laïcité (CIL) gardent toute leur actualité afin d'en assurer le respect et la promotion, en mettant en avant tous ceux qui, et singulièrement les agents publics, en sont les dépositaires et les font exister au quotidien.

En effet, comme citoyens, les agents du service public bénéficient de la liberté religieuse garantie par la Constitution. Représentants de la puissance publique, ils ont dans le même temps, au titre de l'exercice de leur mission de service public, tant l'obligation de respecter les principes de laïcité et de neutralité dans leur pratique professionnelle que d'être partie prenante de l'application cohérente et constante de ces principes au sein de la fonction publique, y compris s'agissant de leur propre protection.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, en instaurant l'obligation de formation de tous les agents des trois versants de la fonction publique au principe de laïcité et en créant des référents laïcité dans les administrations, a donné un nouvel élan à l'appropriation et au respect du principe de laïcité. Nous souhaitons que les encadrants et les services des ressources humaines puissent pleinement s'appuyer :

- sur le réseau des référents laïcité, qui ont notamment pour mission de les conseiller et de répondre à leurs interrogations ;
- sur des ressources accessibles, pédagogiques et actualisées ;
- sur la diffusion des bonnes pratiques à mettre en œuvre face aux situations concrètes qui se présentent. Leur appropriation par les agents est l'une des conditions du bon fonctionnement du service public et favorise aussi l'adhésion de tous à des valeurs communes et aux principes de la République.

3 - Éditorial du Premier ministre à l'occasion de l'adoption des 17 décisions pour la laïcité lors du Comité interministériel de la laïcité du 15 juillet 2021.

Ce premier guide de la laïcité dans la fonction publique, conçu par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (MTFP) et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, est destiné tout particulièrement aux encadrants et aux services en charge des ressources humaines. Construit comme un outil de référence ayant vocation à être régulièrement actualisé, il constituera un appui au quotidien grâce :

- à une présentation synthétique mais précise des fondements et des composantes du principe de laïcité et de ses implications pour le fonctionnement de la fonction publique ;
- à des réponses, *via* des cas pratiques, aux problématiques les plus fréquemment rencontrées par les encadrants et les services en charge des ressources humaines.

Animé par la volonté de l'État de faire de la laïcité une politique publique concrète, ce guide s'inscrit dans une action de sensibilisation et de formation à destination des agents publics, y compris des élus et des responsables des collectivités territoriales, trop souvent démunis face à ces questions.

Nous remercions très sincèrement l'ensemble des agents publics, leurs encadrants et les services des ressources humaines dont nous connaissons l'engagement quotidien en faveur de la laïcité, pilier de notre pacte républicain.

Stanislas GUERINI,
ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

Sabrina AGRESTI-ROUBACHE,
secrétaire d'État chargée de la citoyenneté et de la ville

Remerciements

La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques remercient les référents laïcité ministériels pour leur contribution à la rédaction du présent guide de la laïcité dans la fonction publique.



Qu'est-ce que la laïcité ?

Selon une formule de Ferdinand Buisson (1841-1932), président, en 1905, de la commission parlementaire chargée de préparer la loi de séparation des Églises et de l'État, la laïcité résulte du « *lent travail des siècles* »¹.

Sous l'Ancien Régime, les rois de France, monarques « de droit divin », exerçaient une autorité à la fois politique et religieuse². Si le gallicanisme³ a pu constituer une première forme d'affranchissement du pouvoir temporel des rois vis-à-vis du pouvoir spirituel, les sphères spirituelles et temporelles n'en étaient pour autant pas séparées. La Révolution française a réellement constitué une rupture avec ce modèle en donnant naissance à l'idée d'État laïque dans lequel le religieux est séparé et indépendant. C'est ce que traduit l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui proclame la liberté de conscience et d'opinion, **même religieuse**⁴.

¹ - BUISSON Ferdinand, *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, 1^{re} partie, tome second, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1888, p. 1469.

² - Le Concordat de Bologne en 1516, signé entre le roi François I^{er} et le pape Léon X, reconnaît par exemple au roi de France le pouvoir de nommer les évêques.

³ - Le gallicanisme est une doctrine religieuse et politique française, mise en place sous l'Ancien Régime, qui cherche à organiser l'Église catholique du royaume de France de façon autonome par rapport à la papauté.

⁴ - Voir l'intervention de Jean-Marc Sauvé lors de la Conférence Olivaint du 6 décembre 2016 : « Laïcité et République ».

La Constitution proclame dans son article 1^{er} à la fois le **caractère laïque** de la République française et l'**égalité** de tous les citoyens devant la loi, sans distinction ni discrimination. Pour être effective, l'égalité de tous les citoyens implique la **neutralité** de l'État, laquelle commande la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses. La neutralité des services publics, corollaire du principe d'égalité, impose aux agents publics, représentants de l'État, de servir et traiter de façon égale tous les usagers, quelles que soient leurs convictions philosophiques ou religieuses. Cette exigence se traduit notamment par l'encadrement de la liberté de religion des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions.

Le principe de laïcité

Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. »

Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances [...]. »

Le caractère laïque de la République résulte de la combinaison des dispositions de **l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** et des trois premières phrases du premier alinéa de **l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958**.

Il repose sur trois piliers qui ont été précisés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État⁵ : la liberté religieuse⁶, le respect du pluralisme⁷ et la neutralité de l'État.

⁵ - Conseil d'État, *Un siècle de laïcité, Rapport public 2004*, p. 272.

⁶ - Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 : « Le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. »

⁷ - Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 : « Le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes », et décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

La liberté religieuse et le respect du pluralisme

Article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905
concernant la séparation des Églises et de l'État :

« La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

Article 9 de la Convention de sauvegarde
des droits de l'homme et des libertés fondamentales
du 4 novembre 1950 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

L'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 garantit la liberté religieuse, qui revêt un double aspect :

- ⦿ d'une part la liberté de conscience, c'est-à-dire notamment la liberté de croire, de ne pas croire, de ne plus croire, de changer de religion ;
- ⦿ d'autre part le libre exercice du culte, c'est-à-dire la liberté de pratiquer ou exercer un rite religieux – tout comme la liberté de ne pas y participer⁸ – qui va au-delà de la liberté de conscience.

Le **libre exercice des cultes** est garanti par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il est en outre protégé par **l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** (CEDH) du 4 novembre 1950, à laquelle la France est partie.

La liberté religieuse comprend ainsi concrètement le droit de manifester sa religion en portant des signes religieux ou en participant à des manifestations religieuses dans l'espace public, mais aussi le droit de s'abstenir d'exercer un quelconque culte. Toute restriction non justifiée de cette liberté constitue une discrimination religieuse.

L'État peut toutefois limiter cette liberté pour des motifs liés à l'ordre public ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Ainsi, la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage dans l'espace public, non pas au nom de la laïcité, principe qui ne s'applique pas à l'espace public, mais pour des considérations d'ordre public. Par ailleurs, les citoyens ne peuvent se prévaloir de leurs convictions religieuses pour s'affranchir de la loi ou des règlements.

⁸ - La liberté de ne pas participer à un culte est aussi protégée par la loi. Aux termes de l'article 31 de la loi du 9 décembre 1905, « Sont punis [...] ceux qui, soit par menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, ont agi en vue de le déterminer à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte. »

La neutralité de l'État, une garantie d'égalité de traitement des citoyens

Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme
et du citoyen de 1789 :

« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Il résulte de la combinaison de **l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**, duquel découle le principe d'égalité devant le service public et d'égal accès aux emplois publics, et de l'article 1^{er} de la Constitution que les citoyens sont égaux 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, en fonction de l'appartenance ou de la non-appartenance religieuse, réelle ou supposée, de ses usagers. La neutralité de l'État constitue ainsi la garantie de la protection de la liberté de religion des usagers.

Article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État :

« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. »

La loi du 9 décembre 1905 a posé le principe de « non-reconnaissance » : il n'y a plus de religion recevant une consécration par l'État et tous les cultes sont traités à égalité⁹. L'affirmation du pluralisme confessionnel implique notamment la non-discrimination entre les cultes et entre les fidèles de ces cultes, leur égal traitement, sans privilège ni défaveur. En vertu du principe de liberté et dans les principes du droit commun, un culte existe indépendamment de toute reconnaissance ou autorisation.

Pour garantir et manifester l'égalité de tous les citoyens devant la loi, l'État, les collectivités territoriales et les services publics représentés par leurs agents publics, ou les salariés de droit privé des organismes chargés d'une mission de service public, ne doivent pas marquer de préférence, ou même laisser supposer un tel comportement, ce qui serait notamment le cas si les agents arboraient des signes religieux ou politiques. Cette obligation s'étend aux bâtiments qui abritent les services publics.

⁹ - Sous le régime concordataire instauré en 1802, l'État reconnaissait quatre cultes (catholique, protestant réformé, protestant luthérien, israélite) organisés en service public du culte. L'État rémunérait les ministres du culte et participait à leur désignation ainsi qu'à la détermination des circonscriptions religieuses. Les autres cultes n'étaient pas reconnus et étaient souvent considérés comme des sectes.

La laïcité dans le service public

Comme indiqué précédemment, le principe de laïcité repose sur trois piliers : la liberté religieuse, le respect du pluralisme et la neutralité de l'État. Il trouve à s'appliquer dans l'ensemble des administrations publiques et s'impose à l'ensemble des agents publics (fonctionnaires et contractuels) dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de s'assurer du respect effectif de ce principe, un rôle de conseil est dévolu par la loi aux référents laïcité.

Les agents du service public et les acteurs de la laïcité

Une expression des convictions religieuses de l'agent limitée par l'obligation de neutralité

Comme tout citoyen, les agents publics bénéficient de la liberté religieuse garantie par le **préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** qui dispose que *« Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. »*

Cette disposition est déclinée par **l'article L. 111-1 du code général de la fonction publique** qui proclame la liberté d'opinion de l'agent public, et par **l'article L. 131-1** du même code qui prévoit qu'aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics notamment en raison de leurs opinions philosophiques ou religieuses¹⁰. Ainsi, en matière d'accès à la fonction publique et de gestion de la carrière, c'est le principe de non-discrimination qui prévaut. Les agents publics ne doivent pas être lésés dans leur emploi en raison de leurs croyances

¹⁰ - L'agent public qui subirait ou refuserait de subir un agissement contraire à ces principes et qui formerait un recours ou témoignerait de tels faits ne peut faire, en application de l'article L. 131-12 du code général de la fonction publique, l'objet d'une mesure de représailles de la part de sa hiérarchie.

et de leurs opinions. L'**article L. 137-2** du même code dispose par ailleurs qu'il ne peut être fait état, dans leur dossier individuel de même que dans tout document administratif, des opinions, activités religieuses ou philosophiques des agents.

Toutefois, le principe constitutionnel de laïcité et le principe d'égalité devant le service public, tel qu'il découle de l'article 6 de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**, imposent des contraintes spécifiques aux agents du service public.

D'origine jurisprudentielle¹¹, le principe de neutralité a été consacré par l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique en ces termes :

« Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe. L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

Dans le cadre de l'exécution de leur service, les agents du service public doivent ainsi observer un strict devoir de neutralité. Leur comportement et leur attitude ne doivent pas susciter le doute chez l'utilisateur quant à la possibilité d'une inégalité de traitement. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents s'abstiennent de manifester leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses et plus largement toute opinion de nature à faire douter de la neutralité du service public.

¹¹ - Conseil d'État, Section, 3 mai 1950, *Demoiselle Jamet*, mentionné au *Recueil Lebon*, p. 247 : le «devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public»; CE, avis du 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, n° 217017, mentionné au *Recueil Lebon*.

La **circulaire du 15 mars 2017** du ministre de la Fonction publique **relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique** précise que le principe de laïcité et son corollaire, l'obligation de neutralité, font obstacle à ce que les agents publics manifestent leurs croyances et leur appartenance religieuse, quel que soit leur statut (fonctionnaires titulaires ou stagiaires, contractuels de droit public, apprentis, stagiaires, volontaires du service civique accueillis dans les administrations...) et quelle que soit la nature de leurs fonctions, et notamment qu'ils soient ou non en contact avec le public. Ainsi, tout signe religieux visible et toute attitude ou discours qui pourrait être la marque d'une adhésion à une croyance particulière, même si l'agent n'est pas en contact avec le public, sont interdits.

L'obligation sera toutefois appréciée plus sévèrement lorsque le manquement est commis par un agent en contact avec les usagers.

L'article 1^{er} de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoit que les mêmes obligations s'appliquent aux salariés de droit privé lorsqu'ils exécutent une mission de service public.

En cas de manquement, une réponse graduée de l'administration en fonction de la gravité des faits est recommandée :

- ④ le dialogue avec l'agent doit être privilégié afin de lui rappeler les obligations induites par le principe de laïcité et de s'assurer de sa totale compréhension des modalités d'application des règles qu'il doit respecter ;
- ④ en cas de réitération du comportement répréhensible, l'autorité peut mettre en garde par écrit l'agent, en l'informant qu'il s'expose à une sanction disciplinaire ;
- ④ lorsque l'agent informé persiste dans son refus de respecter le principe de laïcité et manque en outre à son obligation d'obéissance hiérarchique, une procédure disciplinaire pourra être engagée en veillant à ce que la sanction ne soit pas disproportionnée par rapport aux faits établis¹².

¹² - Neuf sanctions ont été prononcées dans la fonction publique de l'État en 2021 pour manquement à la laïcité et à la neutralité religieuse notamment pour des comportements de type prosélyte ainsi que des attitudes et propos discriminatoires ou irrespectueux. Aucune de ces sanctions n'a été motivée par le port d'un signe religieux.

Les acteurs de la laïcité

Au sein de la fonction publique, tous les agents sont acteurs de la laïcité, en premier lieu par le biais de la connaissance de leurs droits et obligations.

Certains agents ont vocation à jouer un rôle plus important en matière de laïcité, qu'il s'agisse d'information, de promotion de la laïcité, d'accompagnement à la formation ou de conseil juridique.

Le chef de service

L'expression « chef de service » désigne communément l'autorité qui dispose du pouvoir de prendre des mesures individuelles ou réglementaires nécessaires au bon fonctionnement du service placé sous son autorité, dans le respect des lois et des règlements. L'identification du chef de service varie selon les services publics, notamment au regard des textes qui attribuent des fonctions d'encadrement dans le service et qui organisent des délégations de compétences.

Le chef de service, en sa qualité d'encadrant, est formé plus spécifiquement à la laïcité, afin d'être capable de répondre à des saisines simples émanant de ses collaborateurs (comme les autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses). Il appartient par ailleurs à tout chef de service de veiller au respect du principe de laïcité, ainsi que le prévoit l'article L. 124-1 du code général de la fonction publique.

Le référent laïcité

L'article L. 124-3 du code général de la fonction publique prévoit que les administrations doivent désigner un référent laïcité, qui est notamment chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité.

Le **décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique** détermine les missions, les modalités et les critères de désignation des référents laïcité.

Désignés à un niveau permettant l'exercice effectif de leurs fonctions, les référents laïcité ont pour missions :

- le conseil aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, relativement à des situations individuelles ou des questions d'ordre général ;
- la sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion de l'information sur le sujet ;
- l'organisation de la journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année¹³.

Chaque référent rédige et transmet par ailleurs un rapport annuel d'activité qui dresse un état des lieux de l'application du principe de laïcité dans son périmètre durant l'année écoulée.

Les référents laïcité sont constitués en réseau. Chaque ministère dispose d'**un référent laïcité ministériel** chargé de déployer un réseau de référents de proximité et de correspondants pour relayer son action, à différents niveaux, dans le périmètre du ministère. L'article 6 du décret confie l'animation du réseau des référents laïcité ministériels au ministre chargé de la Fonction publique et au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer.

Toutefois, l'intervention du référent laïcité n'exonère pas le chef de service de son rôle de management et d'action pour l'accompagnement des agents, en vue d'assurer le respect de leurs obligations.

L'administration de la laïcité

Le Comité interministériel de la laïcité (CIL) a été créé par le **décret n° 2021-716 du 4 juin 2021** et se trouve placé sous la présidence du Premier ministre.

Appelé à donner une dimension opérationnelle à l'action publique en matière de laïcité, *« afin de garantir à la fois le respect et la promotion du principe de laïcité par l'ensemble des administrations publiques »*, le CIL concourt notamment à la définition des exigences de formation auxquelles doit satisfaire tout agent public. Il veille également au déploiement des référents laïcité dans l'ensemble des administrations,

¹³ - La Journée nationale de la laïcité, instituée au sein de la fonction publique par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, a lieu chaque 9 décembre, date anniversaire de la promulgation de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

ainsi qu'à la bonne information des usagers du service public sur les droits et devoirs découlant pour eux du principe de laïcité.

L'article 3 du décret instituant le comité interministériel confie son secrétariat au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer. Le bureau de la laïcité de ce ministère assure ainsi le secrétariat général du CIL. Sa vocation interministérielle lui permet également d'offrir son expertise, notamment juridique, à l'ensemble des administrations centrales et déconcentrées, conjointement avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, mais également pour renseigner le grand public via le formulaire de contact disponible sur le site *laicite.gouv.fr*.

Liberté et limites de l'expression des convictions religieuses des usagers et protection des agents en cas de troubles

Une liberté pour l'utilisateur d'exprimer ses convictions religieuses conciliée avec le bon fonctionnement du service public

Dans les services publics, les usagers ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité.

Ainsi, ils peuvent porter un signe d'appartenance religieuse dans ces espaces, sous réserve de certaines limitations très ponctuelles, par exemple pour la vérification d'identité à l'occasion de la délivrance de titres d'identité.

Le droit des usagers d'exprimer leurs convictions religieuses dans les services publics peut néanmoins être limité en raison de contraintes découlant notamment des nécessités du bon fonctionnement du service ou des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé ou d'hygiène ou encore afin de protéger les droits et libertés d'autrui, ainsi que le reconnaît l'article 9 de la **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**.

Le Conseil d'État précise ainsi que de telles nécessités, qui découlent également de l'article 10 de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** de 1789, impliquent pour les usagers de s'abstenir de toute forme de prosélytisme et de tout comportement de nature à perturber le service¹⁴.

Ces restrictions peuvent être différentes selon la nature du service public fréquenté par l'utilisateur et faire l'objet de précisions dans le règlement intérieur du service ou dans des chartes¹⁵.

Ainsi, par exemple, la charte de la laïcité rappelle que « *Les usagers doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme* », ce qui signifie par exemple qu'ils ne doivent pas distribuer de tracts religieux au sein d'un service public.

En effet, aucun usager ne peut se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers. Les usagers ne peuvent pas récusar un agent public, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public pour tenir compte de leurs convictions religieuses (par exemple, l'exigence d'être soigné par un professionnel de santé de même sexe ou une demande de non-mixité d'un équipement sportif...).

Ainsi, l'article 433-3-1 du code pénal, introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, punit d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles régissant le fonctionnement dudit service¹⁶.

14 - Étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013, à la demande du Défenseur des droits.

15 - Voir par exemple la charte de la laïcité à l'école ou la charte de la personne hospitalisée.

16 - À noter, par ailleurs, l'article 431-1 du code pénal dont l'alinéa 3 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait d'entraver d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la fonction d'enseignant.

La protection de l'agent public en cas de troubles causés par l'usager au bon fonctionnement du service public

La protection des personnels est une obligation de l'employeur tel que le prévoit l'article L. 135-6 du Code général de la fonction publique. Tout manquement engage sa responsabilité. En cas de danger imminent, le recours aux services de police ou de gendarmerie est de rigueur. Si la situation ne présente pas de danger imminent, le traitement par la chaîne hiérarchique doit être privilégié.

Lorsqu'il a connaissance de faits susceptibles de constituer l'infraction visée par l'article 433-3-1 du code pénal précité, le représentant de l'administration dépose plainte en son nom. On considère en effet que le service public se trouve lui-même mis en cause, même si les faits sont dirigés contre l'agent, alors que l'article 40 du code de procédure pénale ne permet d'effectuer qu'un signalement au procureur de la République.

L'agent du service public qui ferait l'objet de menaces ou intimidations doit être orienté sans délai vers les services et professionnels compétents chargés de l'accompagner (en particulier le service de santé au travail et le service social ainsi qu'un soutien RH/juridique), de prendre toute mesure de protection appropriée et d'assurer le traitement des faits signalés.

Que les éléments de cette infraction soient constitués ou non, il incombe en tout état de cause au service dont dépend tout agent public mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions d'accorder sa protection notamment contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet, le cas échéant en lui accordant la protection fonctionnelle prévue aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique.

La circulaire du 2 novembre 2020
relative au renforcement de la protection des agents publics rappelle qu'un agent qui subit des menaces faisant peser sur lui un danger imminent, doit bénéficier en urgence de mesures de protection, notamment de la protection fonctionnelle accordée à titre conservatoire.

Il appartient en effet en principe à l'employeur d'octroyer la protection fonctionnelle à l'agent lorsque les faits sont suffisamment établis, en tout ou partie.

Toutefois, l'article L. 134-6 du code général de la fonction publique prévoit que lorsque l'administration est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique d'un agent public, des mesures d'urgence à titre conservatoire doivent être prises sans délai pour faire cesser ce risque et prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque¹⁷.

Les mesures de protection peuvent se traduire par une assistance d'ordre juridique, psychologique, en matière de ressources humaines et financières, mais aussi par des obligations de prévention et de réparation.

Ainsi, par exemple, le service pourra :

- recevoir l'agent victime en entretien individualisé ;
- favoriser la prise en charge médicale ;
- saisir le procureur de la République pour l'aviser de faits susceptibles de constituer un délit, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale ;
- assurer un soutien institutionnel à l'agent en usant du droit de réponse ou de rectification de l'administration.

Enfin, lorsque l'agent fait l'objet de diffamation, menaces ou injures véhiculées sur les réseaux sociaux le visant nominativement, l'employeur doit systématiquement rapporter ces contenus suspects ou illicites constitutifs notamment de faits d'incitation à la haine à la plateforme PHAROS ou faire un signalement au procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

¹⁷ - La situation pour laquelle la protection est accordée fait l'objet d'une enquête. Si, à l'issue de l'enquête, il apparaît que les faits ne sont pas suffisamment établis, il pourra être mis fin aux mesures de protection. À l'inverse, si les faits sont établis, la protection est accordée selon la procédure prévue à l'article 3 du décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017.

Comment se vit au quotidien le principe de laïcité dans la fonction publique ?

L'article L. 121-2 du code général de la fonction publique prévoit que les agents publics doivent être formés au principe de laïcité. En complément de la présentation de situations concrètes, ce guide a vocation à offrir des réponses juridiques mais aussi des pistes d'action. Que vous soyez un agent en contact avec le public, un chef de service, un gestionnaire des ressources humaines, vous trouverez ci-après des réponses aux problématiques les plus fréquemment rencontrées par les agents publics.

L'obligation de neutralité et l'égalité de traitement

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus de respecter le principe de laïcité dans tous ses aspects, 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. Non seulement les agents publics ne doivent pas manifester une quelconque préférence à l'égard de telle ou telle conviction, mais ils doivent se garder, dans l'exercice de leurs fonctions, de tout comportement donnant l'apparence d'une appartenance ou d'une expression religieuse.

La situation des militaires n'est pas abordée dans le présent guide. Elle fait l'objet d'un livret édité par le ministère des Armées, *Expliquer la laïcité française : une pédagogie par l'exemple de la laïcité militaire* disponible sur www.defense.gouv.fr



L'agent public peut-il porter un signe religieux dans l'exercice de ses fonctions ?

Après plusieurs années de service au sein d'une mairie, un agent revenant de vacances arbore un signe religieux. D'abord surpris, ses collègues lui rappellent le droit en vigueur. Il persiste cependant dans son choix. Interpellé, son supérieur hiérarchique décide de le recevoir en entretien afin de lui rappeler formellement ses obligations. Mais quelles sont-elles précisément ? Les agents ne disposent-ils pas de la liberté de conscience ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 3 mai 2000¹, l'interdiction de manifester ses croyances s'applique quelles que soient les fonctions exercées par l'agent public, avec un degré de gravité plus important pour le manquement commis par un agent en contact avec le public. Il était en l'espèce question d'un « voile couvrant entièrement la chevelure, destiné à marquer manifestement son appartenance à une religion » mais le même type de solution s'appliquerait au port d'une kippa, d'une croix, d'une abaya, d'un qamis, mais aussi d'un bandana dès lors qu'il lui serait donné le caractère d'un signe manifestant une appartenance religieuse², ou encore d'un keshi (turban), signe qui manifeste l'appartenance à la religion sikhe³. Un vêtement, un bijou, un tatouage ou tout autre accessoire n'est donc pas en soi

¹ - Conseil d'État, avis du 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, n° 217017, mentionné au *Recueil Lebon*.

² - Voir par exemple, en ce qui concerne les usagers, Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 295671, publié au *Recueil Lebon*.

³ - Voir par exemple, en ce qui concerne les usagers, Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 285394, publié au *Recueil Lebon*.

un signe d'appartenance religieuse, mais peut le devenir du fait du comportement de la personne qui le porte. Le non-respect de cette obligation professionnelle expose tout agent qui y contrevient, de façon générale et indifférenciée, à des sanctions disciplinaires. Celles-ci doivent être mesurées selon la gravité du manquement et le niveau hiérarchique de l'agent.

En tout état de cause, le processus de réponse graduée précédemment évoqué doit être observé en cas de port de signes religieux par un agent. En effet, la sécurité juridique de la décision portant sanction sera renforcée par le fait que les juridictions pourront tenir compte de la réitération de la faute malgré les tentatives de dialogue et les injonctions répétées des supérieurs hiérarchiques pour rappeler à l'agent public son obligation de respecter le principe de laïcité.



QUE FAIRE ?

Il convient d'abord de s'assurer de la bonne connaissance des règles applicables. Un entretien avec l'agent permettra de rappeler les obligations des agents publics. L'agent pourrait être amené à revoir sa tenue et ne plus manifester son appartenance religieuse à l'issue de ce simple rappel des règles. Si tel n'est pas le cas, une mise en garde écrite rappelant à l'agent qu'il s'expose à une sanction en cas de non-respect de ses obligations pourra être faite par la hiérarchie de l'agent.

Enfin si l'agent persiste dans son refus de se conformer à l'obligation de neutralité, la voie disciplinaire devra être envisagée.

Le niveau de la sanction sera fonction de la nature de l'expression des convictions religieuses, du niveau hiérarchique de l'agent ainsi que des fonctions qu'il exerce (notamment l'exercice par lui soit de prérogatives de puissance publique soit de fonctions de représentation),



du critère du contact avec l'utilisateur⁴. Le choix de la sanction pourra également tenir compte du comportement général de l'agent, de sa manière de servir, de ses antécédents disciplinaires.

⁴ - Cour administrative d'appel de Lyon, formation plénière, 27 novembre 2003, n° 03LY01392; Cour administrative d'appel de Versailles, 23 février 2006, n° 04VE03227.



Le comportement prosélyte d'un agent public envers ses collègues est-il permis ?

Un agent distribue une invitation à un événement religieux durant son service à ses collègues. Ce n'est pas la première fois, puisque l'année dernière il avait offert des porte-clefs avec une représentation religieuse aux agents qui partagent son bureau. Que faire ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Le principe de neutralité implique non seulement que les agents publics servent et traitent de façon égale et sans distinction tous les usagers quelles que soient leurs convictions philosophiques ou religieuses, en faisant preuve d'une stricte neutralité, mais aussi qu'ils respectent ce même principe de neutralité entre collègues. La manifestation par les agents publics d'une opinion religieuse n'est pas autorisée sur le lieu de travail ou dans l'exercice des fonctions. Ils ne peuvent exercer aucune action de prosélytisme, qui peut consister à chercher à convaincre autrui, avec ou sans pression, d'adhérer à des idées ou convictions religieuses. À ce titre, commet une faute disciplinaire l'agent qui se livre au sein du service à des actes de propagande politique ou religieuse¹.

Ainsi, l'agent ne doit pas laisser apparaître de manière ostentatoire son appartenance religieuse à l'occasion, par exemple, de son refus de participer à une minute de silence².

Par ailleurs, le fait d'exercer des actes de prosélytisme religieux à l'égard des usagers du service public constitue une faute grave, susceptible de perturber la bonne

¹ - Conseil d'État, 22 mars 1963, *Lorée*.

² - Cour administrative d'appel de Paris, 19 février 2019, n° 17PA00273.

marche du service³, en particulier pour un agent en contact avec de jeunes enfants⁴.

Une mesure d'éloignement prise dans l'intérêt du service, et non au titre d'une sanction disciplinaire, d'une responsable communale qui a distribué à ses agents, durant le service, des documents religieux, a été considérée comme justifiée en raison du fait que ce comportement a conféré à l'intéressée un caractère controversé au sein du service⁵.



QUE FAIRE ?

Il convient de rappeler à l'agent que la distribution d'objets ou de documents religieux sur le lieu de travail est contraire à l'obligation de neutralité du service public. Cette interdiction vaut quelles que soient les fonctions exercées, au contact ou non du public, durant le temps de travail et sur le lieu de travail, mais aussi sur les lieux constituant une extension du lieu de travail comme les lieux de restauration collective de l'employeur⁶.

L'agent doit être prévenu qu'il s'expose à une sanction disciplinaire en cas de récidive. Un rappel collectif pourra être effectué à l'attention de tout le service.


Lorsque le comportement reproché est à l'origine d'une perturbation dans les conditions de travail, par exemple en créant des relations conflictuelles importantes, sans pour autant qu'une faute soit clairement établie, un changement d'affectation d'office peut être envisagé

³ - Conseil d'État, 19 février 2009, n° 311633, publié aux tables du *Recueil Lebon*.

⁴ - Cour administrative d'appel de Versailles, 30 juin 2016, n° 15VE00140.

⁵ - Cour administrative d'appel de Versailles, 18 avril 2019, n° 17VE00743.

⁶ - Le réfectoire d'un établissement est regardé comme le prolongement du service : Conseil d'État, 31 mars 2014, n° 368898, publié aux tables du *Recueil Lebon*.



(sans formalités particulières lorsqu'il ne s'accompagne pas de modifications substantielles dans la situation de l'agent⁷).

⁷ - La mutation décidée dans l'intérêt du service, qui ne porte atteinte ni aux droits ou aux prérogatives que l'agent tient de son statut, ni à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux, pas plus qu'elle n'emporte une perte de responsabilités ou de rémunération, constitue une mesure d'ordre intérieur à l'encontre de laquelle le recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable (Conseil d'État, Section, 25 septembre 2015, n° 372624, publié au *Recueil Lebon*) sauf en cas de discrimination (Conseil d'État, 15 avril 2015, n° 373893, publié au *Recueil Lebon*) ; de même, lorsqu'elle n'emporte pas de changement de résidence administrative susceptible de bouleverser de manière suffisamment importante les conditions de travail de l'agent (B. STIRN, Y. AGUILA, *Droit public français et européen*, Paris, Dalloz, 2014, p. 330).



L'obligation de neutralité s'applique-t-elle durant le temps de pause ?

Un agent demande à pouvoir pratiquer la prière durant ses temps de pause dans un local technique isolé appartenant au bâtiment où il exerce ses fonctions et demande également à pouvoir porter des signes religieux durant la pause déjeuner au restaurant administratif de l'employeur. Doit-on répondre favorablement à ces demandes ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

L'obligation de neutralité religieuse fait obstacle à ce que les agents publics manifestent leurs croyances et leur appartenance religieuse, quel que soit leur statut (fonctionnaires titulaires, fonctionnaires stagiaires, contractuels de droit public, apprentis, stagiaires, volontaires du service civique accueillis dans les administrations...) et quelle que soit la nature de leurs fonctions, qu'ils soient ou non en contact avec le public, avec un degré de gravité plus important pour le manquement commis par un agent en contact avec le public.

Cette obligation s'applique au local de travail ainsi qu'aux lieux assimilés aux lieux de travail tels que les locaux affectés à l'hygiène, au repos, à la restauration collective destinés aux agents publics¹, les locaux techniques, de stockage et de stationnement des véhicules, y compris durant les temps de pause.

L'obligation s'applique aussi aux agents qui exercent leurs fonctions dans l'espace public, par exemple pour les forces de sécurité, les personnels d'entretien de la voirie ou de collecte des déchets.

¹ - Voir note 4 du cas n° 2, p. 36.

Les temps de pause ne font pas exception en ce que ces derniers sont considérés comme temps de travail effectif lorsque l'agent demeure à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles².

En dehors des temps et des locaux de travail, et durant la pause méridienne du déjeuner qui s'effectue sur le temps libre de l'agent hors restaurant administratif, l'agent public retrouve la liberté de manifestation de ses opinions religieuses et d'exercice des rituels religieux.



QUE FAIRE ?

Il convient de rappeler à l'agent que l'obligation de neutralité du service public fait obstacle à la manifestation, durant l'exercice de ses fonctions, de toute croyance et donc à la pratique d'un rituel religieux. Il ne peut donc pas effectuer de prière, y compris durant les temps de pause dès lors qu'il se trouve dans les locaux de l'employeur. Il ne peut davantage porter de signes religieux lorsqu'il choisit de déjeuner dans un restaurant administratif.

² - Cour administrative d'appel de Lyon, 28 novembre 2017, n° 15LY02801.



Un agent peut-il refuser de serrer la main d'une collègue pour des raisons religieuses ?

Lors d'une réunion, un agent du service public entrant dans la salle salue l'ensemble de ses collègues hommes en leur serrant la main. En arrivant devant son unique collègue féminine, il refuse de lui serrer la main et l'ignore. Avertie, sa supérieure hiérarchique le convoque. L'agent lui explique alors qu'il ne souhaite pas serrer la main des femmes pour des raisons religieuses.



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer certains collègues ou usagers ou de les recevoir, sont proscrits. Ce rappel relève de la responsabilité de l'encadrement.

Un comportement qui discrimine une personne à raison de son sexe est susceptible d'enfreindre différentes dispositions sans lien avec le principe de laïcité.

Le dernier alinéa de l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique prévoit d'abord que « *L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.* »

L'article L. 131-2 du même code prévoit en outre qu'« *aucune distinction ne peut être faite entre les agents publics en raison de leur sexe.* »

Enfin, aux termes de l'article L. 131-3 du même code, « *aucun agent public ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.* »

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'aucun propos ou attitude dirigé contre une personne, à raison de son sexe, qui la rabaisse ou la dénigre, ne doit être accepté et quelles que soient les intentions de l'auteur des faits, lequel ne peut donc se justifier en invoquant ses convictions personnelles.

Dès lors qu'il n'y a aucun malentendu sur le caractère sexiste du comportement adopté, l'agent s'expose à une sanction disciplinaire.

Ainsi, une sanction d'exclusion de fonctions d'une durée de six mois a été prononcée à l'encontre d'un agent pour des propos déplacés et sexistes envers ses collègues et divers manquements liés à son insubordination hiérarchique et aux troubles occasionnés dans le service¹. A également été confirmée la révocation d'un surveillant d'administration pénitentiaire adoptant un comportement discriminatoire par conviction personnelle par le refus systématique de saluer ou de serrer la main à ses collègues féminines².

Par ailleurs, le refus d'être placé sous l'autorité d'une personne de l'autre sexe constitue un refus d'obéissance hiérarchique méconnaissant l'article L. 121-10 du code général de la fonction publique qui dispose que l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique.




QUE FAIRE ?

Comme pour tout manquement à une obligation statutaire, le traitement de telles situations dépendra de la gravité du comportement fautif.

¹ - Cour administrative d'appel de Bordeaux, 28 septembre 2020, n° 18BX01481.

² - La sanction a été jugée proportionnée eu égard aux missions assurées par le service pénitentiaire et à la nature particulière des fonctions exercées par l'intéressé et au regard de la violation d'obligations du code de déontologie du service public pénitentiaire (Cour administrative d'appel de Marseille, 10 décembre 2020, n° 20MA03816).



Si un fait isolé ne justifie pas nécessairement l'engagement d'une procédure disciplinaire³, en revanche, l'encadrant doit prévenir sans tarder l'agent qu'il lui incombe d'observer les règles élémentaires de civilité, de respect et de courtoisie qui doivent exister au sein d'un collectif de travail⁴ et que son comportement pourrait l'exposer à une sanction s'il ne le modifie pas. La répétition de faits révélant une volonté systématique de stigmatiser et donc de discriminer une personne à raison de son sexe peut justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire pour le manquement observé et pour l'insubordination de l'agent qui, dûment prévenu, persiste dans son comportement.

Le cas échéant, un rappel au règlement plus général visant l'ensemble du service peut prévenir le développement de comportements et attitudes portant atteinte à la dignité (incivilités, remarques sexistes, marques de mépris, interpellations familières, réflexions malveillantes liées au sexe, à l'apparence physique ou aux aptitudes, courriels, messages et affichages déplacés...). Ces mesures préventives participent à la mise en œuvre par l'employeur de son obligation de sécurité.

3 - Un blâme infligé au salarié qui refusait de serrer la main de collègues, en prétextant une pandémie, est une sanction proportionnée (Cour d'appel de Lyon, 8 septembre 2015, n° 13/10060).

4 - Toutefois, choisir une forme de salutation relève de la liberté individuelle et ne peut subir une restriction injustifiée ou disproportionnée de la part de l'employeur, autre que le caractère respectueux et adapté au milieu professionnel concerné que la salutation doit présenter.



Un candidat peut-il se présenter à un entretien de recrutement en portant un signe religieux ?

Un candidat contractuel se présente à un entretien de recrutement en portant un signe religieux. Que doit faire l'agent chargé de le recevoir dans ce cas ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Le candidat qui se présente à un entretien de recrutement doit être considéré comme un usager du service public. À ce titre, il a le droit de porter des signes religieux au sein du service public.

Aux termes de la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique : *« 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 (Conseil d'État, 10 avril 2009, n° 311888) ».*

Dès lors, en ce qui concerne l'accès à la fonction publique, le principe applicable est celui de la non-discrimination, dont le non-respect est réprimé par l'article 225-1 du code pénal. Le Conseil d'État a rappelé *« qu'il résulte ainsi du principe constitutionnel de laïcité que l'accès aux fonctions publiques [...] s'effectue sans distinction de croyance et de religion¹ ».*

¹ - Conseil d'État, 27 juin 2018, n° 419595, publié au Recueil Lebon.

Les recruteurs doivent s'abstenir de questionner un candidat sur son origine et ses pratiques confessionnelles et une personne qui se verrait poser ce type de questions n'est pas tenue d'y répondre.



QUE FAIRE ?

Durant l'entretien de recrutement, le candidat, sauf s'il a déjà la qualité d'agent de la fonction publique, a le droit de porter des signes religieux et ne doit pas faire l'objet d'une discrimination sur ce fondement, qui relève exclusivement de sa liberté religieuse. Ce critère ne doit donc pas intervenir dans l'appréciation des mérites du candidat par l'autorité chargée du recrutement. Toute interrogation sur les convictions religieuses du candidat doit également être proscrite.

Un temps d'échange peut toutefois permettre de rappeler au candidat les principes qui régissent le fonctionnement du service, parmi lesquels figurent l'obligation de neutralité et le respect du principe de laïcité, dont le manquement expose son auteur à une sanction disciplinaire. La décision de recrutement peut tenir compte de l'attitude d'un candidat qui ferait part de son intention de ne pas observer ces principes en constatant son inaptitude à exercer des fonctions au sein du service public. Cette analyse s'applique également aux candidats qui se présentent aux concours de la fonction publique, lors des épreuves écrites comme lors des épreuves orales. Les épreuves sportives requièrent une tenue adaptée.

Le respect de la liberté religieuse des agents publics

La liberté religieuse garantie aux agents publics leur permet de pratiquer un culte et d'exprimer leurs convictions religieuses en dehors de l'exercice de leurs fonctions, à la condition de respecter le devoir de réserve auquel tout agent public est soumis. Dans le cadre de leurs fonctions, ils bénéficient notamment de certains droits, par exemple celui de demander ponctuellement des autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse, ou des aménagements du temps de travail, mais ces autorisations doivent rester compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

Le principe de laïcité ne fait, en effet, pas obstacle à ce que l'employeur public prenne en compte les croyances religieuses de ses agents pour organiser le travail de son service, tant que ces aménagements ne portent pas atteinte au bon fonctionnement du service¹.

En effet, comme le rappelle la circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique, qui s'appuie sur la jurisprudence *Jamart* du Conseil d'État du 7 février 1936, il appartient au chef de service dans la fonction publique de l'État, à l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière ou à l'autorité territoriale, de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de son service et donc la continuité du service public, tout en prenant en compte les situations personnelles de chacun des agents.

¹ - Conseil d'État, 16 février 2004, n° 264314, publié aux tables du *Recueil Lebon*.



Une autorisation spéciale d'absence peut-elle être délivrée pour célébrer une fête religieuse ?

Un agent demande à son chef de service de pouvoir s'absenter un jour pour célébrer une fête religieuse. Quelle doit être la réponse du chef de service ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Une circulaire du ministre de la Fonction publique du 10 février 2012¹ encadre l'octroi des autorisations spéciales d'absence pour fête religieuse.

Un agent a donc le droit de demander une autorisation d'absence pour fête religieuse correspondant à sa confession², y compris lorsqu'il n'est pas adepte d'une des « grandes religions »³. Une telle demande doit cependant être adressée dans des conditions et des délais qui permettent à l'encadrant d'anticiper et de décider si, au regard des contraintes et du service, il peut y faire droit, notamment dans l'hypothèse où plusieurs demandes lui seraient adressées pour le même jour.

Tout refus d'absence doit être justifié par une nécessité de service démontrant que l'absence de l'agent n'aurait pas permis le fonctionnement normal du service.

L'agent absent sans autorisation s'expose, en application de l'article L. 711-2 du code général de la fonction publique, à une retenue sur salaire pour absence de

¹ - Circulaire NOR/MFPF1202144C du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions (principes transversaux à usage des trois versants de la fonction publique).

² - Conseil d'État, 12 février 1997, n° 125893, publié aux tables du *Recueil Lebon*.

³ - Cour administrative de Paris, 22 mars 2001, n° 99PA02621.

service fait, laquelle n'est pas une sanction disciplinaire mais le simple constat d'une absence injustifiée et sa traduction comptable, ainsi qu'à un rappel à l'ordre le prévenant d'un risque de sanction en cas de récidive. Un comportement appelé à se répéter peut justifier une procédure disciplinaire, comme pour toute absence injustifiée qui constitue en soi une faute disciplinaire⁴.



QUE FAIRE ?

Il convient d'accorder l'autorisation d'absence à l'agent qui en fait la demande, sous réserve :

- des nécessités de service qu'il faut être en mesure de démontrer ;
- que la demande ait été faite en amont au supérieur hiérarchique afin qu'elle ait pu être planifiée pour ne pas faire obstacle au bon fonctionnement du service (le cas échéant, en prévoyant des rotations entre agents).

⁴ - Conseil d'État, 29 décembre 1995, n° 135187 ; Conseil d'État, 31 juillet 1992, n° 101327.



Un agent peut-il bénéficier d'un aménagement de son temps de travail pour pratiquer son culte ?

Un agent demande à s'absenter plus tôt tous les vendredis pour pouvoir observer le shabbat. Quelle doit être la réponse du chef de service ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Certains aménagements du temps de travail des agents publics sont autorisés pour des motifs religieux, dans la mesure où ces aménagements restent compatibles avec le bon fonctionnement du service public qui constitue le seul motif pouvant motiver un refus de la part du chef de service qui doit concilier l'ensemble des demandes de ses agents en respectant le principe d'égalité de traitement.



QUE FAIRE ?

Un aménagement horaire peut être accordé à l'agent pour lui permettre de s'absenter plus tôt au motif de l'observance de sa pratique religieuse, sous réserve que cette absence ne compromette pas le bon fonctionnement du service.



Un agent peut-il pratiquer le jeûne pour raison religieuse pendant le temps de travail ?

Un agent pratique le jeûne pendant le mois de ramadan. Ses collègues s'en aperçoivent puisqu'il ne partage pas ses repas avec le reste de l'équipe à la pause déjeuner. Inquiets pour son état de santé, ils en réfèrent à son supérieur hiérarchique. Celui-ci doit-il intervenir ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

La liberté religieuse est garantie aux agents publics. En l'espèce, le fait de modifier ses habitudes alimentaires, quelle que soit la période de l'année durant laquelle cette pratique intervient, ne peut s'analyser en soi comme la manifestation d'une croyance religieuse.

En service, les agents sont en principe libres de s'alimenter comme ils le souhaitent et de fréquenter ou non les lieux de restauration collective de l'employeur.

L'obligation de neutralité proscriit, durant l'exercice des fonctions, tout propos, attitude ou action qui manifesterait l'appartenance religieuse de son auteur. Il ne peut être considéré que s'abstenir de fréquenter les lieux de restauration collective, en dehors de tout autre comportement à caractère prosélyte, révèle une pratique religieuse de nature à qualifier un manquement à l'obligation de neutralité.

Une telle attitude ne saurait toutefois permettre à l'agent de se prévaloir d'une baisse de sa capacité de travail qui résulterait d'une privation volontaire d'alimentation, pour ne pas accomplir toutes les tâches qu'il lui revient d'exécuter. L'agent public doit en effet consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées¹,

¹ - Article L. 121-3 du code général de la fonction publique.

et dont il est responsable quel que soit son rang dans la hiérarchie².

Le supérieur hiérarchique ne peut pas intervenir pour inciter l'agent à rompre son jeûne. Il devra néanmoins être attentif à l'état de santé de l'agent dans le cadre de l'exercice de ses missions, non en application du principe de laïcité mais du fait de sa responsabilité de chef de service qui doit veiller à la sécurité de tous les agents³. Le cas échéant, la médecine de prévention pourra évaluer la compatibilité de l'état de santé de l'agent avec l'exercice de ses missions.

L'agent qui choisit de jeûner demeure responsable de ses actes. Il a la possibilité d'informer son employeur de ses éventuelles difficultés s'il estime que celles-ci sont susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement normal du service.



QUE FAIRE ?

L'autorité hiérarchique ne doit pas interférer dans le choix de l'agent qui pratiquerait un jeûne religieux. Lorsque l'agent fait part des difficultés qu'il peut rencontrer dans l'accomplissement de ses tâches ou lorsque l'autorité a connaissance de telles difficultés occasionnant une perturbation dans le service, le supérieur hiérarchique se rapprochera de l'agent pour déterminer avec lui les aménagements qui peuvent être apportés à sa situation, y compris le cas échéant, un changement temporaire d'affectation lorsque les conditions de fonctionnement du service le permettent.

2 - La rémunération de l'agent est justifiée par le service fait, et non par la seule présence. En application de l'article L. 711-2 du code général de la fonction publique, il n'y a pas « service fait » lorsque l'agent public s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service mais aussi lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service. Il doit rejoindre le poste de travail dans lequel il a été nommé (Conseil d'État, 10 mai 1972, n° 80582, publié au *Recueil Lebon*) et doit se conformer aux règles applicables aux fonctions qu'il exerce, notamment les consignes de sécurité (Conseil d'État, 1^{er} octobre 1976, n° 00730, publié au *Recueil Lebon*).

3 - Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux agents publics durant leur travail (article L. 136-1 du code général de la fonction publique).

La liberté religieuse des usagers

Le droit français, européen et international consacre la liberté d'exprimer ses convictions religieuses en public.

Les usagers du service public ne sont pas soumis à la neutralité qui s'impose aux agents publics. Ils sont donc libres de manifester ou non leurs convictions religieuses, sous réserve de ne pas adopter de comportements irrespectueux du bon fonctionnement des services publics ou des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.



Un usager peut-il porter un signe religieux dans un service public ?

Un usager se rend dans un service public afin de réaliser une démarche administrative. Il porte un signe religieux visible et apparent. Quelle doit être l'attitude adoptée par l'agent d'accueil ou le responsable du service public ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

La laïcité garantit à chacun la liberté de croire ou de ne pas croire et celle de pratiquer ou s'abstenir de pratiquer une religion, de changer de religion ou de ne pas ou plus en avoir. Doit cependant être distinguée la liberté de croire de celle d'exprimer ses croyances. En effet, si la liberté de croire, qui découle de la liberté de conscience, n'est pas limitée, celle de manifester ses croyances peut l'être, dans les conditions définies par la loi, afin de garantir le respect de l'ordre public.

Ainsi que le rappelle la charte de la laïcité dans les services publics, les usagers disposent donc de la liberté d'exprimer leurs convictions, notamment religieuses, par le port de signes ou de tenues au sein des services publics, sauf exceptions résultant de textes particuliers et tant qu'il ne porte atteinte ni au bon fonctionnement des services publics, ni aux impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Ils doivent toutefois s'abstenir de toute forme de prosélytisme, étant précisé que le port d'un signe religieux n'est pas, en lui-même, prosélyte¹. Les usagers que sont les élèves des écoles, collèges et lycées publics ne peuvent porter de signes ou de tenues par lesquels ils manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse depuis

¹ - Conseil d'État, 27 novembre 1996, n° 172719.

l'adoption de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004². Il s'agit toutefois d'une exception, le principe restant que les usagers des services publics sont libres de porter un signe religieux.

En application de la loi, pour des raisons d'ordre public et conformément aux exigences minimales de la vie en société, la dissimulation du visage est interdite par la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.



QUE FAIRE ?

Les usagers sont libres de porter des tenues ou signes religieux au sein des services publics. Ce droit ne doit pas être limité sauf si sont méconnues les dispositions qui interdisent le port de tenues destinées à dissimuler leur visage.

L'agent d'accueil ne doit adopter aucune attitude particulière, l'usager étant dans son droit, sous réserve de limitations très ponctuelles. Ainsi, la vérification de l'identité de l'usager peut être opérée toutes les fois où elle est nécessaire, par exemple à l'occasion de la délivrance de titres d'identité.

² - Selon l'article 6 de la charte de la laïcité à l'École, « la laïcité de l'École offre aux élèves les conditions pour forger leur personnalité, exercer leur libre arbitre et faire l'apprentissage de la citoyenneté. Elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression qui les empêcheraient de faire leurs propres choix ».



Une personne détenue peut-elle exercer son culte ?

Une personne détenue souhaite exercer son culte en détention. Elle sollicite également le soutien spirituel d'un aumônier. Quelle doit être la réponse de l'administration ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 pose l'obligation positive reposant sur l'État de garantir à tous le libre exercice du culte. Comme indiqué *supra*, les usagers dits « contraints », comme les personnes détenues, les personnes hospitalisées et les élèves des internats étant privés, à tout le moins temporairement, de leur liberté d'aller et venir, il incombe à l'État de garantir leur liberté d'exercice du culte notamment par le biais d'aumôneries, dont le financement est à la charge de l'État.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'administration pénitentiaire, l'article L. 351-1 du code pénitentiaire dispose que « *les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ». En vertu de l'article R. 351-2 du même code, elle est tenue de permettre aux personnes détenues de « *pouvoir satisfaire aux exigences de [leur] vie religieuse, morale ou spirituelle* ».

C'est pourquoi les personnes incarcérées peuvent pratiquer leur religion en détention et respecter ses préceptes par la pratique de la prière, de la lecture, ou lors d'offices

collectifs organisés dans des conditions adaptées selon la configuration des lieux.

À ce titre, ce sont les aumôniers des prisons qui ont la charge de l'assistance spirituelle et morale des personnes détenues. Des aumôniers agréés par l'administration pénitentiaire, après avis de l'instance cultuelle, interviennent en détention pour célébrer les offices religieux, animer des réunions cultuelles et apporter l'assistance spirituelle individuelle aux personnes détenues par le biais d'entretiens¹.

Au même titre que les personnes détenues, les personnes hospitalisées et les élèves en internat peuvent également bénéficier de l'assistance spirituelle d'un aumônier.



QUE FAIRE ?

La pratique religieuse souhaitée par la personne détenue sera autorisée dans un cadre compatible avec la sécurité et le bon ordre de l'établissement pénitentiaire.

Ainsi, elle peut bénéficier de l'assistance spirituelle et morale d'un aumônier de sa confession.

¹ - Sept cultes sont agréés par la direction de l'administration pénitentiaire : catholique, protestant, orthodoxe, israélite, musulman, bouddhiste, témoins de Jéhovah.



Les parents accompagnateurs de sortie scolaire peuvent-ils porter des signes religieux ?

Des parents volontaires pour accompagner une classe d'école publique lors d'une sortie culturelle à l'extérieur de l'établissement scolaire se présentent avec une tenue religieuse. Doit-on leur demander de ne porter aucun signe religieux, au même titre que les enseignants ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Les parents d'élèves ont la qualité d'utilisateurs du service public et en tant que tels, ils ne sont pas soumis à l'exigence de neutralité religieuse¹. Comme le rappelle la charte de la laïcité dans les services publics, la neutralité ne s'applique pas aux usagers.

Ainsi, les parents qui pénètrent dans l'enceinte de l'école maternelle pour emmener ou chercher les enfants dans la classe peuvent porter les tenues de leur choix. Il en va de même pour les parents d'élèves représentants d'associations, élus par leurs pairs, lors de réunions du conseil d'école ou du conseil d'administration. Aucune restriction vestimentaire ne s'impose hormis celles de la sécurité – le visage doit ainsi être découvert en application de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public – et de la décence.

Par conséquent, on ne saurait restreindre par principe la liberté d'expression des convictions religieuses des

¹ - Étude du Conseil d'État du 19 décembre 2013 sur l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics.

parents accompagnateurs de sortie scolaire². Néanmoins, lorsque les exigences liées au bon fonctionnement du service public de l'éducation le justifient, l'autorité compétente peut recommander aux parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses³. En tout état de cause, ils doivent s'abstenir de tout comportement prosélyte auprès des enfants.

En revanche, lorsque les parents participent directement à des activités scolaires en faveur des élèves en situation d'apprentissage dans l'école (ateliers informatiques, lecture...), la réglementation impose la neutralité de leur tenue.

Pour en savoir plus, voir le vade-mecum *La Laïcité à l'école* édité par le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports⁴.



QUE FAIRE ?

Aucune distinction ne doit être faite entre les parents d'élèves accompagnateurs de sortie scolaire au regard de la tenue religieuse qu'ils pourraient porter. Ils bénéficient en effet de la liberté d'expression des convictions religieuses. Néanmoins, en cas de risque de troubles à l'ordre public, il peut être recommandé aux parents de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses en portant des signes religieux⁵.

2 - Tribunal administratif de Nice, 9 juin 2015, n° 1305386 ; Tribunal administratif d'Amiens, 15 décembre 2015, n° 1401797.

3 - Étude du Conseil d'État du 19 décembre 2013 précitée.

4 - Disponible sur education.gouv.fr mis à jour décembre 2021.

5 - Selon l'étude du Conseil d'État adoptée le 19 décembre 2013, « les exigences liées au bon fonctionnement du service public de l'éducation peuvent conduire l'autorité compétente, s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses ».

Les limites à la manifestation des convictions religieuses des citoyens et des usagers

Le droit de manifester sa religion en public n'est pas absolu et comporte des restrictions qui doivent être **justifiées pour des raisons liées à l'ordre public** ou par des législations spécifiques telles que la **loi n° 2004-228 du 15 mars 2004** interdisant le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse au sein des écoles, collèges et lycées publics.



Un usager peut-il prier dans les locaux du service public ?

Dans le hall d'accueil d'un service public, un usager effectue une prière à genoux devant tous les usagers et agents présents. Quelle doit être la conduite à tenir ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

La charte de la laïcité dans les services publics rappelle que les usagers «*sont égaux devant le service public*» et «*ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses*», ce qui signifie notamment que le port de signes religieux, comme de tout autre signe convictionnel est libre, mais ce droit s'exerce «*dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène. Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme*». L'action de prier, lorsqu'elle constitue une pratique ostentatoire de caractère prosélyte, trouble le bon fonctionnement du service et ne peut donc être acceptée dans un hall d'accueil d'un service public.



QUE FAIRE ?

Il convient de demander à l'usager, de manière claire et respectueuse, de cesser la pratique de son rituel dans le local de service public.



Un usager peut-il distribuer des tracts de nature religieuse dans les locaux du service public ?

Un usager du service public se met à distribuer des tracts à caractère religieux dans un service public. Quelle doit être la conduite à tenir ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

La réponse apportée est similaire à celle apportée au cas précédent : si l'utilisateur peut exercer sa liberté de manifester ses croyances, il doit respecter la neutralité du service public. Il doit donc s'abstenir de toute forme de prosélytisme.



QUE FAIRE ?

Il convient donc de demander à l'utilisateur, de manière respectueuse mais ferme, de cesser la distribution de tracts dans le local de service public.



Un usager du service public peut-il exiger d'être reçu par une personne de même sexe ?

Un usager se présente à l'accueil d'un service public afin de déposer son dossier de renouvellement de pièce d'identité. Cependant, lorsqu'il comprend qu'il va être reçu par une femme, il revient vers l'agent d'accueil et demande à être reçu par un homme, arguant que sa religion lui interdit d'être seul dans une pièce avec une femme.



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

La charte de la laïcité dans les services publics rappelle que le fait pour un usager de récuser un agent public ou d'autres usagers, ou d'exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public en se fondant sur des considérations religieuses est proscrit. Une telle demande ne peut donc être acceptée.

Par ailleurs, lorsque la revendication d'une prestation différente de celle prévue pour l'ensemble des usagers prend une forme violente, menaçante ou intimidante, cela constitue un délit, passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (article 433-3-1 du code pénal, introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République).

Le soutien de la hiérarchie doit se manifester par application du dispositif de protection fonctionnelle¹ et la possibilité d'un dépôt de plainte par le représentant de l'administration ou de la personne de droit public ou de droit privé à laquelle a été confiée la mission de service

¹ - Circulaire du 2 novembre 2020 relative au renforcement de la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions.

public, ce qui n'empêche pas, pour l'agent concerné, de procéder pour lui-même à un tel dépôt de plainte. On rappellera que constitue également un délit le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer. Ce délit est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (article 223-1-1 du code pénal).



QUE FAIRE ?

Il ne pourra être fait droit à la demande de cet usager. Hors contexte de menace, il conviendra de faire œuvre de pédagogie et d'expliquer à l'intéressé de façon claire et respectueuse les motifs du refus.



Les parents d'élèves peuvent-ils demander que les menus de cantine soient adaptés à la confession religieuse de leurs enfants ?

Les parents d'un élève demandent que leur enfant bénéficie à la cantine d'un établissement scolaire public d'un menu conforme à leurs pratiques confessionnelles. Quelle réponse peut-on apporter ?



RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Le fait de prévoir des menus différenciés, liés ou non à des pratiques confessionnelles des élèves ne constitue ni un droit pour les usagers, ni une obligation pour les collectivités territoriales¹. En revanche, le principe de neutralité auquel sont soumis tous les services publics, dont la restauration scolaire, ne fait pas obstacle à ce que les collectivités territoriales mettent librement en place des repas différenciés dans les établissements scolaires dont elles ont la charge, pour prendre en compte les préférences alimentaires de quelque nature qu'elles soient et les prescriptions d'ordre médical.

En effet, rien ne s'oppose à ce que le service public prévoie de faciliter l'exercice, par les élèves, de leur liberté de conscience, à condition que soient respectés l'ordre public, la santé publique, le bon fonctionnement du service, et les droits et libertés d'autrui, en prévoyant par exemple une proposition de repas sans viande². Toutefois, si une collectivité territoriale décide de mettre fin à ce type de dispositif, elle ne peut fonder

¹ - Conseil d'État, 11 décembre 2020, n° 426483, publié au *Recueil Lebon*.

² - Dès lors que le menu ne fait référence à aucun interdit alimentaire (CE, 25 octobre 2002, n° 251161, s'agissant d'une commune ayant mis en place des repas sans viande le vendredi dans les cantines scolaires).

sa décision sur le principe de laïcité et de neutralité du service public³.

La collectivité publique n'est donc pas tenue d'accéder à une demande visant à distribuer des repas différenciés tels que des menus proposant de la nourriture ritualisée. Lorsqu'il est fait usage de cette faculté, cette disposition ne doit cependant pas conduire à des regroupements d'élèves, par exemple par tables distinctes dans un réfectoire, selon les pratiques alimentaires. Elle ne doit pas non plus être l'occasion d'attribuer d'autorité telle ou telle pratique à quelque élève que ce soit (pas d'assignation identitaire). Ces différenciations ne doivent pas en outre être à l'origine de pressions entre les élèves. Pour en savoir plus, voir le vade-mecum *La Laïcité à l'école* édité par le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports⁴.



QUE FAIRE ?

Il convient de rappeler aux parents le caractère facultatif de l'inscription de l'élève au service de restauration scolaire et de leur rappeler que l'aménagement que constitue un repas différencié n'est pas un droit, mais une simple possibilité mise en œuvre ou non selon le choix opéré par les collectivités et leurs capacités.

³ - Même décision.

⁴ - Disponible sur education.gouv.fr mis à jour décembre 2021.

Annexes

Annexe 1	Ressources en ligne	67
Annexe 2	Normes juridiques	69
Annexe 3	Chartes, circulaires et guides	71
Annexe 4	Doctrine et avis	73
Annexe 5	Décisions juridictionnelles	75

Annexe 1 Ressources en ligne

www.laicite.gouv.fr



www.fonction-publique.gouv.fr

Annexe 2 Normes juridiques

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 – article 9
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – articles 6 et 10
- Constitution du 4 octobre 1958 – article 1^{er}
- Code général de la fonction publique – articles L. 111-1 ; L. 121-2 et L. 121-3 ; L. 121-10 ; L. 124-1 ; L. 124-3 ; L. 131-1 ; L. 131-12 ; L. 134-1 à L. 134-12 ; L. 136-1 ; L. 137-2 ; L. 711-2
- Code pénal – articles 223-1-1 ; 225-1 ; 433-3-1
- Code de procédure pénale – article 40
- Code pénitentiaire – article R. 351-2
- Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République
- Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit
- Décret n° 2021-716 du 4 juin 2021 instituant un comité interministériel de la laïcité
- Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique

Annexe 3 Chartes, circulaires et guides

Comprendre la laïcité – Dépliant du comité interministériel de la laïcité

MBGA44T (gouvernement.fr)



et

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/12/comprendre_la_laicitev10.pdf



Charte de la laïcité dans les services publics

<https://www.gouvernement.fr/la-nouvelle-charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics>

Charte de la laïcité à l'école

<https://www.education.gouv.fr/la-laicite-l-ecole-12482>



Charte de la personne hospitalisée

https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/charte_a4_couleur.pdf

Vade-mecum *La laïcité à l'école*

<https://eduscol.education.fr/document/1609/download>



*Expliquer la laïcité française : une pédagogie par l'exemple
de la laïcité militaire – ministère des Armées*

Circulaires :

- Circulaire NOR/MFPP1202144C du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions
- Circulaire NOR/RDFF1708728C du 15 mars 2017 du ministre de la Fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique
- Circulaire NOR/TFPP2029892C du 2 novembre 2020 relative au renforcement de la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions

Annexe 4 Doctrine et avis

- Buisson Ferdinand, *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, 1^{re} partie, tome second, Paris, Librairie Hachette et Cie, 1888, p. 1469
- Intervention de Jean-Marc SAUVÉ, Conférence Olivaint du 6 décembre 2016 : « Laïcité et République »
- Conseil d'État, avis du 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, n° 217017, mentionné au *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, *Un siècle de laïcité, Rapport public 2004*, p. 272
- Étude du Conseil d'État du 19 décembre 2013, assemblée générale sur l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics

Annexe 5 Décisions juridictionnelles

- Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013
- Conseil d'État, Section, 3 mai 1950, *Demoiselle Jamet*, mentionné au *Recueil Lebon* p. 247
- Conseil d'État, 22 mars 1963, *Lorée*
- Conseil d'État, 10 mai 1972, n° 80582, publié au *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 1^{er} octobre 1976, n° 00730, publié au *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 31 juillet 1992, n° 101327
- Conseil d'État, 29 décembre 1995, n° 135187
- Conseil d'État, 27 novembre 1996, n° 172719
- Conseil d'État, 12 février 1997, n° 125893, publié aux tables du *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 25 octobre 2002, n° 251161
- Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 295671, publié au *Recueil Lebon*.
- Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 285394, publié au *Recueil Lebon*.
- Conseil d'État, 19 février 2009, n° 311633, publié aux tables du *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 16 février 2004, n° 264314, publié aux tables du *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 31 mars 2014, n° 368898, publié aux tables du *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 15 avril 2015, n° 373893, publié au *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, Section, 25 septembre 2015, n° 372624, publié au *Recueil Lebon*
- Conseil d'État, 27 juin 2018, n° 419595, publié au *Recueil Lebon*

- ⊙ Conseil d'État, 11 décembre 2020, n° 426483, publié au *Recueil Lebon*
- ⊙ Cour administrative de Paris, 4^e chambre, 22 mars 2001, n° 99PA02621
- ⊙ Cour administrative d'appel de Lyon, formation plénière, 27 novembre 2003, n° 03LY01392
- ⊙ Cour administrative d'appel de Versailles, 2^e chambre, 23 février 2006, n° 04VE03227
- ⊙ Cour administrative d'appel de Versailles, 6^e chambre, 18 avril 2019, n° 17VE00743
- ⊙ Cour d'appel de Lyon, 8 septembre 2015, n° 13/10060
- ⊙ Cour administrative d'appel de Versailles, 6^e chambre, 30 juin 2016, n° 15VE00140
- ⊙ Cour administrative d'appel de Lyon, 3^e chambre, 28 novembre 2017, n° 15LY02801
- ⊙ Cour administrative d'appel de Paris, 4^e chambre, 19 février 2019, n° 17PA00273
- ⊙ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3^e chambre, 28 septembre 2020, n° 18BX01481
- ⊙ Cour administrative d'appel de Marseille, 2^e chambre, 10 décembre 2020, n° 20MA03816
- ⊙ Tribunal administratif de Nice, 9 juin 2015, n° 1305386
- ⊙ Tribunal administratif d'Amiens, 15 décembre 2015, n° 1401797

Ce premier guide de la laïcité dans la fonction publique, conçu par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, est destiné tout particulièrement aux encadrants et aux services en charge des ressources humaines.

Construit comme un outil de référence ayant vocation à être régulièrement actualisé, il constituera un appui au quotidien grâce :

- à une présentation synthétique mais précise des fondements et des composantes du principe de laïcité et de ses implications pour le fonctionnement de la fonction publique ;
- à des réponses, *via* des cas pratiques, aux problématiques les plus fréquemment rencontrées par les encadrants et les services en charge des ressources humaines.

Animé par la volonté de l'État de faire de la laïcité une politique publique concrète, ce guide s'inscrit dans une action de sensibilisation et de formation à destination des agents publics, y compris des élus et des responsables des collectivités territoriales, trop souvent démunis face à ces questions.

Nous remercions très sincèrement l'ensemble des agents publics, leurs encadrants et les services des ressources humaines dont nous connaissons l'engagement quotidien en faveur de la laïcité, pilier de notre pacte républicain.

Stanislas GUERINI,
ministre de la Transformation et de la Fonction publiques,
Sabrina AGRESTI-ROUBACHE,
secrétaire d'État chargée de la citoyenneté et de la ville

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157967-5

Imprimé en France

Non vendu