L'essentiel du statut

La laïcité dans la fonction publique territoriale

Le cadre juridique

La laïcité figure dès l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, qui consacre ce principe essentiel du fonctionnement des services publics.

Il est transposé dans le statut des fonctionnaires par *l'article L.121-2 du Code général de la fonction publique qui* rappelle clairement que « *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. A 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. »

Article L.121-2 du Code général de la fonction publique

L'article L.124-1 du Code général de la fonction publique complète en expliquant qu'« il appartient à tout chef de service de veiller au respect des principes énoncés aux articles L. 121-1 et L.121-2 dans les services placés sous son autorité.

Article L.124-1 du Code général de la fonction publique

Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

La circulaire du 15 mars 2017 du ministre de la Fonction publique relative au respect du principe de la laïcité dans la fonction publique est venue rappeler les principes fondamentaux, les exigences et les actions à mettre en œuvre sur ce thème.

Circulaire du 15 mars 2017

DDHC 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 10)

Loi du 9 décembre 1905 : *« 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 »*
[…] « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (Articles 1 et 2)

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 »* (Article 1)

Les grands principes de la laïcité

Interdiction faite aux agents publics de manifester leurs convictions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions

Le principe de laïcité et son corollaire l'obligation de neutralité font obstacle à ce que les agents disposent, dans le cadre du service public et quelle que soit la nature de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances et leur appartenance religieuses.

C.E., avis, 3 mai 2000, n° 217017 ; *C.E.D.H., 26 novembre 2015, Ebrahimian c. France, n° 64846/11*

Ce principe est désormais clairement énoncé à *l'article 1 de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021* confortant le respect des principes de la République :

« *Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations.* »

Les principes de laïcité, d'égalité et de neutralité s'imposent à l'ensemble des agents, quelle que soit la nature des fonctions exercées et leur statut.

Cela concerne donc :

- Les agents titulaires et stagiaires
- Les agents contractuels de droit public
- Les agents contractuels de droit privé : contrats aidés, apprentis, contrats adultes relais, contrats d'engagement éducatif, etc.
- Salarié d'une entreprise ou d'une association à laquelle est confiée l'exécution d'un service public. La chambre sociale de la Cour de cassation a ainsi rappelé que « *les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé et que, si les dispositions du code du travail ont vocation à s'appliquer aux agents [qu'ils emploient], ces derniers sont soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public, lesquelles leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, en particulier vestimentaires* » → *C.Cass. Soc., 19 mars 2013, n° 12-11690*
- Les stagiaires
- Les volontaires du service civique accueillis dans les collectivités et les établissements publics.

Respect de leurs convictions religieuses

La liberté d'opinion garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est affirmée par *l'article L.111-1 du Code général de la fonction publique*. Le fonctionnaire est libre d'avoir les opinions et les croyances religieuses de son choix comme tout citoyen. Il peut librement les exprimer en dehors du service sous les seules restrictions imposées par la loi
Cet article interdit toute discrimination fondée sur les opinions ou croyances religieuses dans le recrutement et le déroulement de carrière des agents publics.

Article L.111-1 du Code général de la fonction publique.

A ce titre, certains aménagements du temps de travail des agents publics peuvent être autorisés au nom de la liberté de culte, à la condition qu'ils soient compatibles avec le bon fonctionnement du service public

C.E., 16 février 2004, n° 264314

Relations avec les usagers du service

La qualité d'usager du service public n'implique en elle-même aucune limitation à la liberté d'opinion et de conscience, ni à la possibilité d'exprimer ses convictions.
Toutefois, des restrictions à la liberté des usagers des services publics de manifester leurs convictions peuvent être justifiées. Celles-ci résultent alors de textes particuliers (par ex. la loi du 15 mars 2004 en ce qui concerne les écoles, collèges et lycées publics ou la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public).

Le renforcement de la culture de la laïcité dans la fonction publique

La loi n°2021-1109 du 24 août 2021 a conforté et renforcé le principe de laïcité au sein des collectivités territoriales et leurs établissements publics :

Elle instaure en premier lieu un comité interministériel de la laïcité, en remplacement de l'observatoire de la laïcité

Décret n°2021-716 du 4 juin 2021

Formation des agents publics

La formation des agents publics au principe de laïcité devient obligatoire.

Article L.121-2 du Code général de la fonction publique

Un rapport sur la formation au principe de laïcité des agents publics a été rendu au Premier ministre et à la ministre de la Transformation et de la fonction publique en mai 2021.

Rapport sur la formation au principe de laïcité des agents publics

Dans le prolongement un site dédié à la laïcité a été créé : laicite.gouv.fr. Il constitue une déclinaison du plan Plan Valeurs de la République et laïcité (VRL) de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (A.N.C.T.) et le Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.).

Mise en place des référents laïcité

La circulaire du 15 mars 2017 précitée préconisait la mise en place d'un référent « laïcité » au sein des collectivités territoriales et leurs établissements afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité.

S'agissant du secteur public territorial, la circulaire incitait, le cas échéant à désigner le référent déontologue déjà installé. A cet égard, le référent déontologue du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Loiret a été désigné « référent laïcité » pour toutes les collectivités et établissements affiliés ou adhérentes au socle commun à l'exception du Département du Loiret et de la commune de Saran.

Ce mouvement est considérablement renforcé par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 qui a introduit un nouvel article 28ter dans l'ancienne loi du 13 juillet 1983 (cet article est devenu *l'article L.124-3 du Code général de la fonction publique*). Cet article consacre désormais **l'obligation** de désigner un référent laïcité au sein des collectivités territoriales et leurs établissements.

« Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. »

Article L.124-3 du Code général de la fonction publique

L'article 23 de la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 a modifié *l'article 23 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984* en introduisant un alinéa 14bis qui prévoit désormais, dans les missions obligatoires d'un centre de gestion et relevant également des missions inclues dans le socle commun, la désignation d'un référent laïcité. Sur ce fondement, le Centre de gestion du GARD a confirmé que la fonction de référent laïcité serait confiée au référent déontologue qu'il a désigné.

L.452-34 10° du Code général de la fonction publique.

Ce référent laïcité :

- Apporte un conseil utile aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général,
- Peut aussi être sollicité en cas de difficulté dans l'application du principe de laïcité entre un agent et des usagers du service public.

D'un point de vue plus général, le référent laïcité assure la sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion, au sein de l'administration concernée, de l'information au sujet de ce principe et organise à son niveau et le cas échéant en coordination avec d'autres référents laïcité, la journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année.

Exemples :

- Un agent peut-il promouvoir une religion au sein de son équipe ou auprès d'usagers du service ?
- Un agent peut-il porter un signe d'appartenance religieuse (croix, voile, kippa etc.) dans le cadre de ses fonctions ?
- Un usager peut-il porter un signe d'appartenance religieuse quand il se rend dans un service public ?
- Des questions religieuses peuvent-elles être abordées à l'occasion d'un recrutement ?
- Quelles incidences de la laïcité dans les différents espaces de travail ?

Une norme nationale

Journée de la laïcité

La circulaire invite également à organiser lors de la journée nationale de la laïcité, jour anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 un évènement ou un temps collectif d'échanges sur le thème de la laïcité afin de réaffirmer l'attachement de la fonction publique à ce principe.
L'article L.124-3 du Code général de la fonction publique précité a confié ce rôle au référent laïcité.

Déféré – liberté

Les articles *L.2131-6*, *L.3132-1* et *L.4142-1* du Code général des collectivités territoriales ont été modifiés pour introduire la possibilité pour le Préfet, dans le cadre du « contrôle de légalité » d'engager un déféré liberté contre les actes qui portent gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.

Quelques illustrations

Le port d'un foulard recouvrant entièrement la chevelure et le refus réitéré de l'enlever en invoquant une obligation religieuse		Exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un an	CAA Lyon 12 juil. 2005 n°04LY01507
Le port de la barbe et le refus de la tailler		Ces éléments ne sont pas suffisants pour caractériser la manifestation de convictions religieuses	CE 12 fév. 2020 n°418299
Utilisation de son adresse électronique professionnelle pour le compte de son association religieuse		Exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de six mois, dont 3 avec sursis	CE 15 oct. 2003 n°244428
Le fait de distribuer des imprimés à caractère religieux aux usagers pendant le service		Exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée de six mois	CE 19 février 2009, M. B., n° 311633
Poser des questions à un candidat sur sa pratique confessionnelle et celle de son épouse		Annulation du concours	CE 10 avril 2009, M. E.H., n°311888
La pratique de sa religion dans un cadre privé mais connu des autres agents du service		Il s'agit de simples opinions personnelles sans aucune manifestation	CE 16 juin 1982, Epoux Z., n°23277

Quelques situations particulières

Les élus locaux ne sont pas soumis au principe de neutralité, sauf dans l'exercice d'une mission de service public (ex : état civil)
S'agissant des élèves des écoles, des collèges et des lycées publics qui étudient au sein de ces établissements, le port de signes ou de tenues distinctifs par lesquels les élèves manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse est interdite. Seuls les signes discrets sont autorisés.

Article L141-5-1 du code de l'éducation

Concernant les étudiants des universités, ces derniers ne pas soumis au principe de neutralité sur les bancs de la faculté (cours magistraux travaux dirigés…). En revanche, lorsqu'ils effectuent un stage en administration, ils doivent se comporter comme les agents publics.