

Laïcité

L'expression de la liberté religieuse des agents du service public

Par **Nadia Ben Ayed** et **Alexandra Aderno**, avocates à la cour, Cabinet Seban & associés

Lors du comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015, faisant suite aux événements du 11 janvier, le Gouvernement a souhaité « réaffirmer la laïcité comme une valeur fondamentale de la fonction publique ».

La ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, a ainsi annoncé (1) que le principe de laïcité serait désormais inscrit dans le statut. Le projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires sera ainsi amendé afin que « le statut des fonctionnaires énonce clairement que la manifestation de ses croyances et convictions religieuses par un agent public dans le cadre du service public constitue un manquement à ses obligations. Le statut consacrera également le principe de neutralité, qui impose à tout agent public de traiter à égalité tous les usagers, quelles que soient leurs convictions ou croyances, dans le cadre des lois de la République » (2). Cette démarche ne peut qu'être saluée tant les incompréhensions du principe de laïcité et de la neutralité du service public subsistent en pratique. En effet, il faut rappeler que les agents publics disposent d'une liberté d'opinion et de conscience, interdisant notamment toute discrimination religieuse. Ces libertés doivent néanmoins se concilier avec le principe de neutralité du service public, interdisant ainsi toute manifestation des croyances religieuses dans le cadre du service, compte tenu de la nécessité de préserver l'égalité de traitement des usagers. Ce qui n'exclut pas la possibilité pour le chef de service de prévoir des aménagements pour l'exercice du culte. Le cas de l'application de l'obligation de neutralité aux élus encore trop méconnu sera également évoqué.

Liberté d'opinion et de conscience

Rappelons que le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 assure la liberté de conscience, notamment des agents publics, dans l'exercice de leur fonction, en disposant : « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ». Mais c'est surtout l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit que « La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses [...] ». Cela signifie donc qu'un agent titulaire peut adopter toute religion ou toute croyance. De la même manière, les agents non titulaires sont tenus au respect des mêmes obligations que les fonctionnaires, en application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale qui renvoie notamment à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983. Concrètement, la liberté d'opinion et de conscience se traduit par le principe de non-discrimination dans la gestion de la carrière des agents publics. Toute discrimination fondée sur un motif d'appartenance religieuse dans la carrière des agents publics territoriaux est clairement prohibée, à l'occasion de la titulari-

sation, du recrutement, de la notation ou du licenciement, tel que cela ressort de la jurisprudence du juge administratif. Ainsi, la délibération d'un jury de concours dont les membres ont demandé au candidat, lors d'une épreuve orale d'admission, plusieurs questions sur son origine, sur ses pratiques confessionnelles ainsi que sur celles de son épouse encourt l'annulation (3). Des jurisprudences plus anciennes rappellent également que ni l'appartenance à une religion, ni sa pratique à titre privé ne peuvent justifier une mesure défavorable à son encontre comme une mauvaise appréciation sur une feuille de notation (4), une sanction (5) ou un licenciement (6). Il convient également de souligner le cas des discriminations subies par des agents en raison des croyances manifestées en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Le Conseil d'État a ainsi censuré le licenciement fondé sur la fréquentation par une institutrice suppléante d'un groupe à caractère religieux en dehors de ses heures de travail (7).

Obligation de neutralité

C'est la jurisprudence qui a posé la première un « devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public » (8). Ainsi, sont non seulement soumis au principe de neutralité du service public les agents titulaires et non titulaires,



mais aussi les salariés d'un organisme privé exerçant une mission de service public (9). En revanche, l'expression de la liberté religieuse des salariés d'une structure exerçant une mission d'intérêt général et non une mission de service public demeure strictement encadrée par le code du travail (articles L.1121-1 et L.1133-1), tel que cela a été rappelé à deux reprises par la Cour de cassation dans le cadre de la célèbre affaire Baby Loup (10).

Le principe de laïcité fait obstacle à ce que les agents disposent dans le cadre du service public du droit de manifester leurs croyances religieuses. En l'occurrence, il a considéré qu'un agent du service de l'enseignement public ne peut, sans méconnaître ses obligations, manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion (11).

Le fait pour un agent public de porter un signe destiné à manifester ostensiblement son appartenance religieuse, dans l'exercice de ses fonctions, constitue un manquement à ses obligations professionnelles relatives au respect du principe de neutralité et donc une faute.

À cet égard, le Conseil d'État, dans son avis du 3 mai 2000, indique les suites à donner aux manquements constatés, notamment sur le plan disciplinaire, sous le contrôle du juge, compte tenu de la nature et du degré du caractère ostentatoire de ce signe, comme

des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté. Plus précisément, selon le juge, l'administration doit prendre en compte la plus ou moins grande visibilité du symbole religieux, son caractère ostentatoire, la réitération du comportement manifestant la croyance religieuse malgré des injonctions répétées des supérieurs hiérarchiques et la nature des fonctions de l'agent (exercice de hautes responsabilités, exercice de prérogatives de puissance publique, en contact avec le public et les contacts avec des usagers vulnérables).

S'agissant plus particulièrement des assistantes maternelles, au stade de la délivrance de l'agrément, les agents départementaux qui les reçoivent en entretien ne peuvent pas leur demander de retirer un signe religieux ostensible ou encore fonder leur décision d'accorder ou non cet agrément en se référant à ce comportement.

Cependant, concernant les assistantes maternelles qui seront ensuite employées de collectivités territoriales, est légal le licenciement d'une assistante maternelle refusant d'ôter son voile manifestant son appartenance à sa religion (12). Le juge administratif a précisé à cet égard que « la circonstance que l'enfant dont elle avait la garde soit très jeune et que les parents de ce dernier ne se soient jamais plaints de son comportement ne saurait l'exonérer du nécessaire respect du principe de neutralité à l'égard des usagers du service public » alors

même que « son activité professionnelle se déroule à son domicile ».

Si les refus réitérés d'enlever ledit signe religieux ont pu justifier le licenciement pour faute grave, il est difficile de considérer qu'ils pourraient entraîner un retrait d'agrément.

Ce qui semble confirmé par la cour administrative d'appel de Versailles qui, de façon encore plus stricte, a considéré que le port du voile, puis du bandana, destinés à marquer manifestement son appartenance à une religion, quand bien même elle ne le portait que pour recevoir les parents, justifie le licenciement d'une assistante maternelle employée d'une commune dès lors qu'elle ne saurait s'exonérer du nécessaire respect du principe de neutralité à l'égard des usagers du service public (13).

Sur un autre thème, il a été jugé que justifie la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois, dont trois mois avec sursis, l'utilisation par un agent de son adresse électronique professionnelle à des fins personnelles d'échange en sa qualité de membre affiché d'une association culturelle (14).

Concernant les actes de prosélytisme, la collectivité peut mettre fin au détachement d'un agent qui a encouragé deux agents placés sous sa responsabilité à rejoindre son église et leur a remis à cet effet un livret paroissial (15).

Le Conseil d'État a également validé la .../...

.../... sanction d'un agent public qui remettait aux usagers du service public de la poste des imprimés à caractère religieux dans le cadre de son activité de guichetier (16).

On ne peut pas exclure que l'interdiction de prosélytisme et l'obligation de neutralité s'étendent en dehors de l'exercice des fonctions des agents publics. Ainsi pourrait-il en être des agents publics exerçant de hautes responsabilités, restant soumis à un devoir de réserve qui ne les autorise pas, en dehors de leurs fonctions, à tenir des propos ou à manifester un comportement susceptible d'avoir un retentissement sur leur service.

Aménagements accordés pour l'exercice d'un culte

La circulaire du 23 septembre 1967 prévoit la possibilité pour le chef de service d'accorder des autorisations d'absence pour motifs religieux aux agents qui le désirent sans pour autant consacrer un droit à l'absence pour motif religieux.

L'autorité administrative dispose ainsi d'un large pouvoir discrétionnaire pour octroyer une autorisation d'absence ou la refuser en prenant en compte le fonctionnement normal du service. Le chef de service doit donc étudier chaque demande d'autorisation d'absence.

À titre d'illustration, a été jugée illégale la décision du chef de service qui refuse d'octroyer des autorisations d'absence à un agent au motif que « seules les fêtes religieuses légales en France peuvent donner lieu à autorisation d'absence » alors que ces autorisations peuvent être accordées pour participer à d'autres fêtes correspondant à leur confession (17).

Au-delà des autorisations d'absence, la collectivité peut accorder un aménagement d'horaire pour permettre à leurs agents l'exercice du culte à la condition que cela n'entre pas en contradiction avec les principes de continuité du service public et de bon fonctionnement.

Cas particulier des élus : absence d'obligation de neutralité

La chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que le maire qui prive de parole un conseiller municipal, au motif qu'il porte un signe religieux, se rend coupable de discrimination dès lors qu'il n'est pas établi que le seul port d'un signe d'appartenance religieuse soit constitutif de troubles à l'ordre public et qu'aucune disposition législative ne permet au maire, dans le cadre des séances du conseil municipal, d'interdire aux élus de manifester publiquement leur appartenance religieuse (Cass. crim. 1^{er} septembre 2010, n° 10-80.584).

Le maire ne saurait donc a fortiori interdire la présence d'un élu aux séances du conseil municipal au seul motif qu'il porterait un signe d'appartenance religieuse.

En effet, si le principe de neutralité du service public fait obstacle à ce que les agents disposent dans le cadre du service public du droit de manifester leurs croyances religieuses, aucun texte, ni aucune jurisprudence n'étendent ce principe aux élus. L'obligation de neutralité ne saurait dès lors être transposable aux élus, et notamment aux conseillers municipaux qui ne sont pas des agents publics. En revanche, le principe

de neutralité devrait s'appliquer au maire et à des adjoints en leur qualité d'officiers de police judiciaire (code général des collectivités territoriales, art. L.2122-31) et officier d'état civil.

Plus largement, cette question rejoint celle de la possibilité pour un candidat de porter un signe distinctif religieux et qui s'était posé pour une candidate aux élections cantonales qui portait un voile islamique ainsi qu'une candidate aux élections municipales qui portait une croix de façon très distincte. Le Conseil d'État a apporté une réponse très claire en affirmant que « la circonstance qu'un candidat à une élection affiche son appartenance à une religion est sans incidence sur la liberté de choix des électeurs ; qu'aucune norme constitutionnelle, et notamment pas le principe de laïcité, n'impose que soit exclues du droit de se porter candidates à des élections des personnes qui entendraient, à l'occasion de cette candidature, faire état de leurs convictions religieuses » (18).

(1) Rapport du Comité interministériel du 6 mars 2015 « Égalité et citoyenneté : la République en actes ».

(2) Extrait du rapport du Comité interministériel du 6 mars 2015 « Égalité et citoyenneté : la République en actes ».

(3) CE, 10 avril 2009, n° 311888.

(4) CE, 16 juin 1982, n° 23277.

(5) CE, 28 avril 1938, Rec. p. 379.

(6) CE, 8 décembre 1948, Rec. p. 463.

(7) CE, 3 mai 1950, Lebon 247.

(8) CE, 8 décembre 1948, Lebon 464 ; CE, 3 mai 1950, Lebon 247.

(9) C. Cass, 19 mars 2013, CPAM, n° 12-11.690.

(10) C. Cass. 19 mars 2013, n° 1122.845 et CE, 25 juin 2014, n° 13-28-369.

(11) CE avis, 3 mai 2000, n° 217017.

(12) CAA Versailles, 23 février 2006, n° 04VE03227.

(13) CAA Versailles, 6 octobre 2011, n° 09VE02048.

(14) CE, 15 octobre 2003, n° 244428.

(15) TA Versailles, 7 mars 2007, n° 0504207.

(16) CE, 19 février 2009, n° 311633.

(17) CE, 12 février 1997, n° 125893.

(18) CE, 23 décembre 2010, n° 337899.



Il faut former au dialogue, sensibiliser à la culture de l'autre, et, de façon très pragmatique, à la gestion des conflits



DR

Anne Rinnert

Responsable du Pôle citoyenneté et affaires juridiques, CNFPT-INSET de Nancy

Quelle méthode vous paraît la plus adaptée, dans le contexte actuel, pour former les agents à la laïcité ?

L'essentiel est de rappeler les fondamentaux, ce qu'est la laïcité, ce qu'elle n'est pas, ce que disent la loi et la jurisprudence. Rappeler les principes, énoncés dans le statut de la fonction publique, de neutralité, d'obligation de réserve, d'égalité de traitement. On rencontre des difficultés liées à ces principes mal compris, des besoins d'information exprimés sur le terrain, notamment de la part des personnels en contact direct avec le public ou des agents ne maîtrisant pas ces bases juridiques. Sans oublier les demandes d'absences ou de dispenses pour motifs religieux émanant des agents eux-mêmes et pouvant représenter, dans certaines collectivités, un problème réel d'organisation. Et il importe de dispenser cette formation de façon dépassionnée, avec davantage de recul que depuis janvier 2015. Néanmoins, il me semble que ce rappel ne suffira pas car la loi ne règle pas tous les problèmes du quotidien. Un agent a besoin d'une réponse quand il demande : « Là, concrètement, je fais comment ? ». Par conséquent, il faut également former au dialogue, sensibiliser à la culture de l'autre, et, de façon très pragmatique, à la gestion des conflits. Réagir sereinement tout en connaissant la loi est en effet la clé du « bien vivre ensemble », du respect de chacun et de la prévention des contentieux.

Jusqu'à présent, quelle était l'offre du CNFPT en la matière ?

Le CNFPT n'a pas attendu les terribles événements de janvier 2015 pour former à la laïcité. C'est un thème que nous abordons à travers différentes thématiques, comme la petite enfance, le sport... Nous co-organisons aussi, depuis plusieurs années, un séminaire du réseau des écoles de service public (RESP) qui permet à des agents publics venus d'univers très différents de partager leurs expériences sur la question de la laïcité et des valeurs du service public.

Quels sont les projets du CNFPT pour renforcer son offre de formation ?

Le CNFPT va mettre à la disposition de l'ensemble de ses structures des outils pédagogiques souples permettant de s'adapter à des questions à la fois très diverses et potentiellement très nombreuses. Nos projets visent à s'adresser à différents publics. En collaboration avec l'Observatoire de la laïcité et le ministère de l'Intérieur, nous avons mis en ligne des vidéos abordant les problématiques liant laïcité et collectivités territoriales. Ces vidéos seront très prochainement suivies de fiches juridiques – « La laïcité et l'école », « La gestion des lieux de culte », etc. –, et de kits d'e-learning, afin de constituer une vaste banque de ressources. Nous allons organiser une formation de formateurs afin d'assurer des interventions harmonisées sur tout le territoire. Enfin, la thématique irriguera la journée d'actualité que nous organisons le 4 juin 2015 et les Rencontres territoriales des juristes des collectivités, en novembre 2015. Le CNFPT sera aussi partenaire du colloque programmé lors de la Journée de la laïcité le 9 décembre 2015.

Propos recueillis par **Sophie Le Gall**

Principe de laïcité

Pour mieux accompagner les fonctionnaires dans le traitement des questions liées à la laïcité, la ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, a confirmé, fin février, qu'une disposition allant en ce sens serait ajoutée au projet de loi sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires, d'une part, et le principe de laïcité inscrit dans le statut, d'autre part. La ministre souhaite également que se développent, « de façon systématique », des formations à la pratique de la laïcité (sur un modèle déjà expérimenté à Lyon), qui seront dispensées dès 2016 dans l'ensemble des instituts régionaux d'administration.