



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ  
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE  
MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES  
MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

**EXAMEN PROFESSIONNEL POUR L'ACCÈS AU GRADE DE SECRÉTAIRE  
ADMINISTRATIF DE CLASSE EXCEPTIONNELLE RELEVANT DES MINISTRES  
CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES  
AU TITRE DE L'ANNÉE 2017**

**MARDI 30 mai 2017**

**de 13h00 à 17h00 (horaire métropole)**

**ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ : (durée : 4 heures – coefficient 1)**

Rédaction à partir d'un dossier à caractère professionnel, d'une note permettant de vérifier les qualités de rédaction, d'analyse, de synthèse du candidat, ainsi que son aptitude à dégager des solutions appropriées. Le dossier peut comporter des graphiques ainsi que des données chiffrées. Il ne peut excéder trente-cinq pages (un seul sujet).

**SUJET**

**Vous exercez vos fonctions de secrétaire administratif/ive de classe exceptionnelle au sein d'un service des ressources humaines de la fonction publique de l'État. Votre directeur vous demande d'établir une note administrative afin que vous lui présentiez les règles régissant le principe de laïcité dans la fonction publique et les difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre et que vous lui proposiez les mesures de nature à en assurer l'effectivité au sein de ses services.**

***IMPORTANT : Dès la remise du sujet, les candidats sont priés de vérifier la numérotation et le nombre de pages du dossier documentaire.***

**Examen professionnel de secrétaire administratif  
de classe exceptionnelle - Session 2017**

**Documents joints :**

Document n° 1	Extrait de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.	pages 1 à 2
Document n°2	Circulaire de la ministre de la fonction publique du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique.	pages 3 à 12
Document n°3	Extraits du rapport de la commission "Laïcité et fonction publique" de décembre 2016 : synthèse, introduction et propositions.	pages 13 à 26
Document n°4	Dépliant "Laïcité et fonction publique. Mode d'emploi pour les agents" - Ministère de la fonction publique - Mars 2017.	pages 27 à 31
Document n°5	"Laïcité : la fonction publique en première ligne" -Le point.fr - 9 décembre 2016.	page 32 à 33

**Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.**

Version consolidée au 5 janvier 2017 (extrait)

**Article 1**

La présente loi constitue, à l'exception de l'article 31, le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

**Chapitre IV : Des obligations et de la déontologie**

**Article 25**

· Modifié par LOI n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 1

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

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

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

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

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service.

**Article 25 bis**

· Créé par LOI n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 2

I.- Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

II.- A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts:

1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la fonction publique

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

**NOR : R DFF1708728C**

La ministre de la fonction publique

à

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

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

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

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

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

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

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

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

**Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.**

**Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ».**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Annick GIRARDIN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.3 Les relations avec les usagers du service**

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



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

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

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

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

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

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

### **2.1 Renforcement de la formation initiale et de la formation continue**

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

Afin que les obligations résultant du principe de laïcité soient comprises par l'ensemble des agents publics et pleinement respectées dans l'exercice de leurs fonctions, je souhaite tout d'abord que tout nouvel entrant dans la fonction publique suive une action de formation portant sur cet objet.

Il est également essentiel que l'ensemble des agents publics en fonctions, quels que soient leur catégorie et leur corps ou cadre d'emplois d'appartenance, y compris les agents contractuels, soit informé des obligations professionnelles et formé au principe de laïcité et à ses conséquences.

Je souhaite, dès lors, que l'ensemble des employeurs publics intègre le thème de la laïcité dans leurs plans de formation - cf., pour la fonction publique de l'Etat, la circulaire relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie du 17 octobre 2016 - et s'assure que le plus grand nombre d'agents publics puisse se voir proposer une action de sensibilisation ou de formation sur ce thème, notamment dans les formations dispensées lors de l'accueil des agents nouvellement recrutés ou de la prise de poste.

Cette priorité de formation initiale et continue doit être prise en compte par les écoles de service public ainsi que dans les plans de formation ministériels et les plans régionaux interministériels de formation, en s'appuyant, pour ce second volet, sur les plateformes régionales d'appui en matière de gestion des ressources humaines (PFRH), dans les plans de formation des collectivités territoriales, l'offre de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et dans les plans de formation des établissements relevant de la fonction publique hospitalière conformément aux priorités nationales de formation.

L'offre de formation est importante. Sur un sujet aussi sensible que la laïcité, il est particulièrement important de s'assurer de l'adéquation de la formation dispensée aux besoins du public visé, des compétences des formateurs et de la qualité des outils pédagogiques. Les formations comportant une phase d'échanges entre les participants ont montré leur efficacité. Des modules de formation à distance couplés à des formations en présentiel peuvent également être envisagés.

## 2.1.2 Les modalités de mise en œuvre

### *2.1.2.1 Laïcité et formation initiale des agents publics*

La formation initiale au sein des écoles de service public comprend une formation clairement identifiée et dédiée à l'explication du principe de laïcité, sa mise en perspective historique, sa portée juridique et son application au quotidien à des situations administratives concrètes.

Le réseau des écoles de service public (RESP) a élaboré à cette fin un module de formation à distance généraliste, qui est utilisé par l'ensemble des écoles de service public du réseau. Ce module est, le plus souvent, couplé à une formation en présentiel adaptée à chaque public des écoles de service public. La formation à ce module doit être réalisée chaque année pour l'ensemble des élèves des dites écoles.

Au sein de la fonction publique de l'Etat, un référent par école est désigné pour la mise en place de cet enseignement.

Au sein de la fonction publique territoriale, le CNFPT assure également une séquence, au cours de ses formations initiales consacrées aux principes de laïcité et de neutralité, par la mise en place de la formation à distance créée par le RESP ou l'utilisation de ses ressources pédagogiques propres.

Au sein de la fonction publique hospitalière, l'Ecole des hautes études en santé publique, également membre du RESP, assure la formation relative au principe de laïcité pour les fonctionnaires en formation. Tous les élèves stagiaires suivent dans ce cadre une formation portant sur le principe de laïcité dans la fonction publique.

### *2.1.2.2 Laïcité et formation continue des agents publics*

Dans l'objectif de formation de l'ensemble des agents publics énoncé au point 2.1.1, il convient de former prioritairement les agents qui ne bénéficient pas d'une formation initiale intégrant un volet consacré au principe de laïcité (notamment les agents contractuels de droit public et les agents en contrat aidé) et les agents qui exercent des fonctions au contact du public. En outre, un rappel des principes et de leur portée, à intervalles réguliers, à l'attention de ces derniers, peut s'avérer nécessaire.

Le développement d'actions de formation continue dédiées au thème de la laïcité doit s'envisager autour de deux axes :

- Favoriser le développement d'un réseau de formateurs internes :

S'appuyer sur un réseau de formateurs internes permet d'adapter la formation proposée au plus près des besoins des agents tout en développant une culture commune.

Plusieurs actions s'articulant autour de la constitution de réseaux de formateurs internes ont d'ores et déjà été engagées :

- Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a élaboré, en lien avec le CNFPT, un kit de formation *ad hoc* dont le déploiement s'appuie sur la formation de formateurs qui sont amenés à proposer des formations (modules de 2 jours) articulées autour d'un tronc commun et d'une séquence de spécialisation sur l'un des trois thèmes suivants :

- Laïcité et usage des espaces publics,
- Laïcité et relation socio-éducative,
- La laïcité : accueil et relations avec les usagers.

La constitution de ce réseau de formateurs est d'ores et déjà avancée tant au niveau de la fonction publique de l'Etat que de la fonction publique territoriale. Le CGET a habilité 175 formateurs de formateurs au niveau national, dont 58 sont issus des services de l'Etat et 26 fonctionnaires territoriaux interviennent pour le CNFPT. D'autres formateurs sont également habilités : des salariés de structures privées qui sont également susceptibles de former des agents publics (centres de ressources pour la politique de la ville, fédérations d'éducation populaire...), des futurs agents publics (Instituts régionaux du travail social, par exemple) ou des salariés exerçant une mission de service public (Pôle emploi, missions locales par exemple). Au niveau régional, le CGET a habilité plus d'un millier de formateurs dont environ un tiers sont des agents publics. L'objectif est que plus de 20.000 professionnels et acteurs de terrain soient formés fin 2017.

- Un réseau de formateurs internes a été constitué pour dispenser, dans un cadre ministériel et interministériel, des actions de sensibilisation à la diversité et à la lutte contre les discriminations. Ce dispositif, piloté par l'institut régional d'administration (IRA) de Nantes, a permis d'outiller pédagogiquement plus de 200 personnes, exerçant au sein d'écoles de service public ou dans les services centraux ou déconcentrés des ministères, leur permettant ainsi de mener des actions de formation ou de sensibilisation dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de ressources humaines. Récemment, ces formateurs internes se sont vu proposer un volet complémentaire portant sur la laïcité, qui prend appui sur les outils pédagogiques développés par le CGET. Une vingtaine de ces formateurs viennent de bénéficier de cet apport et cette formation pourra être proposée, sur la base du volontariat, à d'autres formateurs internes formés à la diversité et à la lutte contre les discriminations.

- Dans la fonction publique hospitalière, la construction de l'action nationale de formation « Laïcité, droits et obligations dans les établissements de la FPH » explicitée ci-dessous a été pensée pour qu'une équipe pluridisciplinaire, constituée de personnes ressources, puisse participer conjointement à une même session de formation, afin de permettre la mise en œuvre d'une démarche institutionnelle dans l'établissement.

- Mobiliser les outils existants en les adaptant aux besoins des publics visés :

La formation continue des agents publics à la laïcité peut se décliner dans des modules dédiés, dans les services directement confrontés aux enjeux de la laïcité, ou bien faire l'objet d'un volet particulier au sein de formations plus générales.

Les outils de formation existants, tels que le module de formation à distance développé par le RESP ou le kit créé par le CGET et le CNFPT, ont vocation à être diffusés pour permettre leur utilisation dans le cadre des formations organisées par les ministères et leurs opérateurs, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que par les établissements publics hospitaliers.

La DGAFP prendra les dispositions nécessaires pour que la ressource (ou « la boîte à outils pédagogiques ») du CGET et du CNFPT soit, en accord avec ces derniers, mise à disposition des acteurs, afin qu'elle puisse être déclinée dans des actions de formation à l'attention des publics les plus larges. De la même manière, la DGAFP invitera les administrations à partager leurs pratiques de formation innovantes en la matière dans un objectif de mutualisation.

Le module de formation à distance élaboré par le RESP pourrait également être rendu accessible à l'ensemble des agents publics dans un objectif de sensibilisation. Chaque administration et opérateur pourrait choisir d'y ajouter, en fonction des besoins liés aux fonctions exercées par certains agents, un module en présentiel adapté, généraliste ou spécialisé sur une problématique ciblée directement en lien avec la mise en œuvre du principe de laïcité.

Le CNFPT développe des modules de formation en présentiel tels que « restauration scolaire et laïcité », « laïcité et GRH » ou « gestion, entretien et financement des édifices culturels ».

Les établissements relevant de la fonction publique hospitalière sont incités, depuis 2014, à former les agents au thème de la laïcité, par la circulaire relative aux priorités nationales de formation. En 2016, la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) a souhaité renforcer cette incitation afin de mieux accompagner les professionnels médicaux, soignants et administratifs des établissements relevant de la fonction publique hospitalière dans la gestion de situations de conflits éventuels sur ce sujet, dans le cadre d'une démarche institutionnelle. Une formation érigée en « action nationale de formation » et intitulée « Laïcité, droits et obligations dans les établissements de la FPH » est désormais, à ce titre, inscrite au catalogue des formations de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) qui en a rédigé le cahier des charges à la demande et avec l'appui de la DGOS.

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

Des ministères, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers se sont dotés de chartes et de guides détaillés sur les questions de laïcité, dans lesquels les agents, notamment encadrants et décideurs, peuvent trouver des ressources importantes sur les fondements du principe de laïcité ainsi que des cas pratiques et des bonnes attitudes à adopter. Les guides élaborés par l'Observatoire de la laïcité constituent également une ressource complète, pratique et très utile.

La charte de la laïcité dans les services publics synthétise les grands principes, sur une seule page, et peut être jugée relativement concise pour les agents désireux de s'informer, comme l'observe le rapport de la Commission « Laïcité et fonction publique ».

Un outil intermédiaire a donc été élaboré avec l'ensemble des employeurs publics, sous le format simple du dépliant pédagogique à destination des agents publics, revenant sur les idées reçues, les grands principes et les attitudes à adopter dans certaines situations. Il renvoie, par ailleurs, aux principales sources d'information pour ceux qui souhaitent aller plus loin dans la compréhension de la portée du principe de laïcité pour les agents publics. Il est également l'occasion d'une nouvelle diffusion de la charte de la laïcité dans les services publics.

Ce support a vocation à être remis à chaque agent public par l'employeur au moment de la prise de fonctions. Il peut aussi être utilisé comme support d'entretien faisant suite à une difficulté rencontrée dans un service en lien avec le principe de laïcité ou l'obligation de neutralité.

Ce support pédagogique, destiné aux seuls agents publics et qui n'a pas vocation à se substituer à la charte de la laïcité dans les services publics, sera adressé aux employeurs publics sous un format dématérialisé conçu pour l'impression.

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

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

Cette nouvelle source d'information s'adresse à deux publics cibles : les gestionnaires de ressources humaines et les agents publics. Pour les premiers, elle offre un accès à une information fiable et une documentation complète sur le sujet, comprenant les textes de référence (lois et circulaires), les travaux de la Commission « Laïcité et Fonction publique », la jurisprudence nationale et européenne en la matière, des liens vers les guides pratiques édités notamment par l'Observatoire de la laïcité et le CNFPT, ainsi que des rapports et des études élaborés sur le thème de la laïcité et des liens vers les principaux organismes de formation des agents publics. Pour les seconds, la rubrique propose en outre des réponses claires aux questions qu'ils peuvent se poser par la présentation synthétique du cadre juridique.

Cette rubrique, accessible dès la page d'accueil du portail, est amenée à être régulièrement mise à jour et complétée (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/laicite-et-fonction-publique>).

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

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

En effet, l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ainsi créé consacre, pour les trois versants de la fonction publique, le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue. Sans préjudice des prérogatives du chef de service, le référent déontologue a pour mission d'apporter au fonctionnaire qui le sollicite tout conseil utile sur des questions relatives aux obligations et principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi précitée du 13 juillet 1983.

Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du titre 1<sup>er</sup> du statut général de la fonction publique.

Le référent déontologue peut donc exercer, sous réserve des dispositifs que les administrations ont déjà pu mettre en place, des fonctions de référent laïcité.

Les collectivités territoriales affiliées à un centre de gestion peuvent demander, avec l'accord du président du centre de gestion, à ce que cette fonction soit exercée par le référent déontologue.

Depuis fin 2011, un référent laïcité est déjà en place dans les établissements hospitaliers et dans les agences régionales de santé (circulaire n° DGOS/RH4/2011/356 du 5 septembre 2011 relative à la charte des aumôneries dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986). Il convient de les conforter dans cette mission.

Selon l'organisation mise en place dans chaque administration, il convient d'informer, par tout moyen, les agents publics en relevant de l'identité et des coordonnées du correspondant ou du référent en charge des questions de laïcité.

Afin d'assurer cette mission, il conviendra que le correspondant ou le référent dispose des moyens nécessaires et qu'il ait reçu une formation appropriée à l'aide notamment des modules de formation précédemment exposés et lui permettant d'apporter, tant sur le fond que dans l'accompagnement, les réponses aux difficultés rencontrées par les agents.

Il est enfin rappelé que l'existence d'un référent laïcité ne doit pas conduire à méconnaître le rôle primordial de l'autorité hiérarchique, qui est chargée de veiller au respect du principe de laïcité dans les services placés sous son autorité, dans les conditions précédemment exposées.

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

Afin de disposer à l'avenir de données, notamment quantitatives, sur les difficultés réellement rencontrées dans les services quant au respect du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité, la DGAFP élaborera un outil de mesure, en lien avec la DGCL, la DGOS et les ministères.

Sera ainsi définie la liste des indicateurs pertinents à partir des items proposés en annexe du rapport de la Commission Laïcité et Fonction publique, dans l'objectif de les intégrer prochainement dans les bilans sociaux.

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

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

Je vous invite à organiser lors de la journée nationale de la laïcité, jour anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, un évènement ou un temps collectif d'échanges avec les agents de votre service sur le thème de la laïcité afin de réaffirmer l'attachement de la fonction publique au principe de laïcité, dans une démarche de prévention et de sensibilisation.

Cet évènement sera l'occasion d'exposer le sens et la portée du principe de laïcité, en rappelant l'histoire du principe de laïcité et l'exposé succinct de son cadre juridique (neutralité de l'Etat, différence agents/usagers). Ce rappel pourra constituer le point de départ d'un échange, permettant de réaffirmer notamment que la laïcité s'applique à tous les agents et non seulement à quelques personnes qui pourraient se sentir particulièrement concernées.

Les pratiques professionnelles, les formations et les outils mis en place pour épauler les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions pourront ensuite être évoqués, selon le type de fonctions exercées, pour établir un dialogue, faire exprimer les ressentis ou faire émerger les interrogations, le cas échéant prévenir les difficultés.

Cet évènement sera, enfin, l'occasion de vérifier la connaissance par les agents placés sous votre responsabilité de l'existence du référent laïcité, de son rôle et de ses modalités de saisine, et de conforter la voie de régulation que constitue le référent laïcité en ce que les agents peuvent lui demander conseil s'ils le souhaitent.

J'invite les employeurs publics à s'emparer de cette journée symbolique dans les trois versants de la fonction publique, pour prévoir ce moment d'échanges avec leurs équipes et permettre à chacun de prendre conscience que la laïcité contribue au respect, au dialogue et à la tolérance mutuelle.



# Laïcité et fonction publique

## (EXTRAITS)

Travaux de la commission présidée par  
M. Emile ZUCCARELLI  
Ancien ministre

Avec l'appui de

Damien REBERRY  
Inspecteur de l'administration

Vincent VILLETTE  
Auditeur au Conseil d'Etat

- Décembre 2016 -

## SYNTHESE

Cette commission a été formée, par la ministre de la fonction publique, pour apporter des réponses concrètes aux interrogations des agents publics. La ministre avait en effet constaté, lors de ses déplacements, que ce n'était pas tant l'affirmation du principe de laïcité que **son application au quotidien qui pouvait soulever de réelles difficultés**.

**La commission n'a donc pas eu pour ambition de redéfinir le principe de laïcité** : ce n'était pas son objet et, au demeurant, le principe tel qu'il résulte des textes en vigueur faisait consensus parmi ses membres. Ainsi, elle s'en est tenue à l'idée selon laquelle la laïcité constitue la modalité française d'organiser la liberté de conscience qui implique, pour les pouvoirs publics, de respecter une posture de neutralité en matière de culte. Il s'en déduit que les agents publics ne peuvent -pendant leur service- afficher leurs convictions religieuses, tandis que les usagers sont libres de le faire tant qu'ils ne troublent pas l'ordre public ni ne réclament, pour ce motif, un traitement différencié.

Au travers de nombreuses auditions et de visites dans divers services administratifs, la commission a d'abord posé un diagnostic. A ses yeux, aujourd'hui, **le nombre de situations problématiques liées à l'application du principe de laïcité reste faible dans la plupart des structures publiques**.

Pour autant, les agents rencontrés **font état, dans leur grande majorité, d'une difficulté -vécue ou appréhendée- liée à l'application de la laïcité**. Cette difficulté découle de deux facteurs principaux :

- **le manque de formation**, qui alimente une peur de ne pas savoir comment réagir en cas de problème ;
- **la sensibilité de la question** : l'agent craint, même en se bornant à rappeler les règles applicables, de ne pas être ensuite soutenu par sa hiérarchie, et de nuire à la cohésion de son équipe.

La commission a estimé que **les récentes mesures** prises pour remédier à cet inconfort (inscription du respect du principe de laïcité dans le statut général des fonctionnaires, mise en place de nouvelles formations), pour bienvenues qu'elles soient, **n'épuisait pas la problématique** – ce d'autant plus qu'elles restaient souvent méconnues des agents publics.

La commission a alors structuré ses propositions autour de six axes.

- **Objectiver les ressentis des agents**, en créant un baromètre qui permettra d'évaluer le nombre de situations problématiques, et son évolution dans le temps.
- **Structurer un réseau de personnes-ressources en matière de laïcité au sein de toutes les administrations publiques** (selon des modalités adaptées aux contraintes propres de chaque structure), pour offrir la possibilité à tout agent de solliciter un référent qui disposerait de la connaissance théorique tout en étant au fait des réalités du terrain.
- **Intensifier l'effort de formation, en direction à la fois des agents publics mais aussi des élus locaux** qui, en tant que donneurs d'ordre, doivent être mis en capacité de s'approprier les fondements, notamment juridiques, de la laïcité.
- **Renforcer la symbolique de la laïcité** : pour la commission, il est crucial que l'exigence de neutralité soit rappelée à tout agent public au moment où il rejoint le service public, puis régulièrement – à l'occasion notamment des entretiens professionnels annuels.



- **Eclairer les situations ambiguës de la laïcité** : la commission préconise que l'état du droit soit clairement rappelé, par les ministres compétents, pour les situations où un certain flou demeure et met en difficulté les agents publics concernés. Dans cette logique, il semble également indispensable de pouvoir mieux identifier les structures privées chargées d'une mission de service public qui, à ce titre, sont également astreintes au principe de neutralité.
- **Informé le public et les médias** : dans le débat public, les crispations relatives à la laïcité naissent souvent d'incompréhensions quant au contenu et aux contours de ce principe. Ces incompréhensions rejaillissent sur le quotidien des agents publics dès lors qu'ils interagissent avec les usagers. Dans ces conditions, il semble plus que jamais nécessaire de continuer l'effort de pédagogie autour de la laïcité, et en particulier de mieux expliquer la neutralité des pouvoirs publics, et ses justifications.

Le rapport détaille ces différentes propositions, qui toutes convergent vers une conviction profonde partagée par les membres de la commission : **la laïcité, expliquée et correctement appliquée, constitue un principe de liberté et une source d'émancipation qui bénéficie à tous, agents comme usagers et, de là, à la cohésion nationale.**

## INTRODUCTION

Mme Annick GIRARDIN, ministre de la fonction publique, a souhaité la création d'une commission « laïcité et fonction publique » composée de multiples regards (directeurs des ressources humaines de la fonction publique, élus locaux, représentants syndicaux, personnalités qualifiées) et présidée par M. Emile ZUCCARELLI, ancien ministre de la fonction publique. Par lettre du 16 mai 2016, Damien REBERRY, inspecteur de l'administration, et Vincent VILLETTE, auditeur au Conseil d'Etat, ont été désignés en qualité de rapporteurs de cette commission.

Consacré au niveau constitutionnel, le principe de laïcité est une notion aussi centrale que délicate à circonscrire. La commission envisage la laïcité comme la manière française d'organiser la liberté de conscience. Elle implique trois idées essentielles :

- le respect de la liberté de conscience et du pluralisme religieux ;
- l'égalité de tous les citoyens indépendamment de leurs convictions spirituelles éventuelles ;
- pour l'Etat, une posture de neutralité en matière de culte.

Dans le cadre des travaux de cette commission, il ne s'agit toutefois pas de définir la laïcité en tant que règle sociale mais davantage de déterminer comment garantir sa place en tant que principe fondamental dans l'organisation du service public.

A cet égard, en dépit de la diversité des membres qui la composent, la commission a construit sa réflexion autour d'un postulat et d'un horizon communs : l'attachement au principe de laïcité, et une volonté de maintenir son caractère structurant pour la fonction publique.

Cette ambition converge avec celle portée par la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016, dont l'article 1<sup>er</sup> a modifié l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 (dite loi Le Pors) en précisant de façon désormais explicite que : « (...) *Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service* ».

Toutefois, au-delà des consécutions textuelles, la mise en œuvre de ce principe peut ne pas toujours s'avérer aisée pour les agents publics, régulièrement confrontés à ces questions. Les réflexions menées par la commission ont donc pour vocation d'identifier les leviers qui permettraient d'apporter, aux agents, un appui concret et efficace dans leur gestion de ces problématiques.

(...)

## PARTIE 4 – LES PROPOSITIONS

Les propositions de la commission s'articulent autour des **six** principaux axes stratégiques suivants.

### 4.1. Objectiver et mieux informer

Les auditions menées font état de ressentis très divers sur l'ampleur quantitative des enjeux. Il serait utile de procéder à des enquêtes plus larges, et surtout récurrentes, pour tenter d'obtenir la vision la plus juste possible du sujet, y compris dans une perspective dynamique. Il est donc proposé de **créer un baromètre régulier** dont les contours possibles figurent en annexe (cf. liste d'items proposée par la commission). Ce baromètre pourra être envoyé de façon spécifique aux services RH (sur une base annuelle), ou intégré comme un des indicateurs composant le baromètre RH qui leur est déjà régulièrement soumis.

**Recommandation n°1 : Créer un baromètre RH régulier dans la fonction publique sur la question de la laïcité.**

A titre confortatif, on relèvera que la Fédération hospitalière de France a récemment entrepris une telle démarche, par l'intermédiaire d'un court questionnaire qui lui a permis de mieux diagnostiquer les difficultés réelles, somme toute réduites<sup>13</sup>, auxquelles ses adhérents étaient confrontés.

En parallèle de cette approche quantitative, il semblerait également utile de davantage solliciter les chercheurs en sciences sociales (notamment des sociologues) en vue de la réalisation de plusieurs enquêtes de terrain au sein de divers services publics, afin d'identifier plus finement les réactions des agents confrontés à ces problèmes, et d'en analyser les répercussions possibles.

**Recommandation n°2 : Faire mener par des chercheurs en sciences sociales des enquêtes permettant d'analyser plus finement la perception de la laïcité au sein de diverses structures publiques.**

Pour les raisons évoquées précédemment, il apparaît en outre opportun d'envisager la diffusion des ressources utiles aux agents publics à partir de la **mise en place d'un portail commun aux trois fonctions publiques** qui serait hébergé sur le site de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Ce portail aurait une double vocation :

- **répertorier et proposer les guides déjà réalisés.** Il sera à cet égard important de vérifier au préalable que le contenu de ces guides est bien en cohérence avec le cadre légal applicable ;
- **effectuer un travail de veille :** il s'agirait de recenser les nouveaux textes (législatifs et réglementaires, ainsi que les circulaires afférentes) adoptés sur le sujet ainsi que de référencer les jurisprudences pertinentes, **en explicitant leur portée exacte.** Forts de cette information, les agents pourront plus facilement dissiper leurs incertitudes quant au dernier état du droit.

**Recommandation n°3 : Mettre en place un portail commun aux trois fonctions publiques, hébergé sur le site de la DGAFP, afin de répertorier les ressources utiles aux agents, et d'effectuer un travail de veille.**

<sup>13</sup> Selon la 1<sup>ère</sup> édition du baromètre FHF – Obéa des enjeux RH en mai 2016, 81% des établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux consultés, déclarent ne pas être confrontés à des atteintes au principe de laïcité.

Par ailleurs, par peur de ne pas être exhaustif, les guides pratiques sont d'une taille parfois rédhibitoire pour les agents. A l'inverse, la charte de la laïcité dans les services publics, texte aéré sur une seule page, peut s'avérer trop concise pour les agents désireux de s'informer. Dans ces conditions, il semblerait utile **d'élaborer un format intermédiaire, sous la forme d'un dépliant pédagogique de 3-4 pages qui serait distribué à tous les agents publics recrutés** (la charte de la laïcité à l'école du 9 septembre 2013 et le guide laïcité de la ville de Paris peuvent, à cette fin, constituer une utile source d'inspiration).

## 4.2. Renforcer le réflexe du dialogue préalable

Pour l'ensemble des personnes auditionnées, le dialogue constitue la meilleure réponse aux tensions nées de l'application du principe de laïcité. Cette exigence du dialogue doit se concrétiser dans trois temps spécifiques.

- **Au moment du recrutement des agents publics (y compris des contractuels)**, il est nécessaire que l'exigence de neutralité qui incombe à tout agent public soit systématiquement rappelée au candidat. Ce rappel préalable permet de s'assurer que l'individu est conscient des implications induites par sa volonté de rejoindre le service public. Elle peut ainsi être opportunément abordée à l'occasion de la journée d'accueil des nouveaux arrivants. Pour renforcer la solennité de cette étape, **la commission estime opportun que puisse être remis aux agents, au moment de leur entrée de la fonction publique, un rappel synthétique des droits et obligations auxquels ils sont astreints**, ce qui pourrait se traduire, en matière de neutralité, par la remise de la charte de la laïcité dans les services publics (puis, du dépliant mentionné précédemment lorsqu'il aura été conçu).

**Recommandation n°4 : Prévoir, au moment du recrutement des agents publics (y compris les contractuels) un rappel synthétique des droits et obligations statutaires et inciter à la remise de la charte de la laïcité dans les services publics.**

- **Les entretiens professionnels annuels peuvent également devenir un lieu de dialogue privilégié pour évoquer la laïcité avec les agents** (le cas échéant, comme à l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), en leur communiquant à nouveau un exemplaire de la charte de la laïcité). Cette discussion doit être l'occasion de sécuriser l'agent en lui expliquant, en tant que de besoin, les règles essentielles, de façon préventive puisqu'il ne s'agit pas de répondre, en urgence, à un problème concret. Au demeurant, évoquer la neutralité à cette occasion ancrerait l'idée qu'il s'agit d'une exigence professionnelle parmi d'autres, approche qui permet d'éviter que le débat sur la laïcité ne se cristallise sur des enjeux extra-professionnels. Cette préconisation constituerait une concrétisation possible des prérogatives que la loi du 20 avril 2016 a reconnues aux chefs de service en matière de laïcité (étant entendu que c'est souvent au chef de service qu'il revient, en sa qualité de supérieur hiérarchique direct de l'agent, de conduire l'entretien), et s'adosse au fait que le respect du principe de laïcité est désormais inscrit comme une obligation statutaire à part entière des fonctionnaires.

**Recommandation n°5 : Encourager le supérieur hiérarchique à évoquer le respect du principe de laïcité parmi les autres obligations statutaires des agents publics dans le cadre des entretiens professionnels annuels.**

- **En cas d'incident, l'échange doit toujours constituer une étape préalable indispensable.** En effet, un échange expliquant que **la laïcité n'est pas dirigée contre les convictions religieuses ou spirituelles de l'agent, mais qu'elle constitue, à l'inverse, un principe garantissant la neutralité de la puissance publique à l'égard de toutes les religions**, permet de désamorcer la plupart des problèmes. Ce *modus operandi*, qui peut paraître relever de l'évidence, doit aujourd'hui être

rappelé à l'ensemble des agents, **idéalement par voie de circulaire**, tant l'inconfort autour de la laïcité a pu conduire certains encadrants à amorcer immédiatement la phase disciplinaire.

**Recommandation n°6 : Rappeler, idéalement par circulaire, que le dialogue doit toujours constituer le préalable indispensable en cas d'incident.**

Par ailleurs, pour la commission, cette importance du dialogue révèle, en creux, **l'aporie que constitue la tentation de vouloir formaliser à l'excès les questions pratiques de laïcité**. En effet, la formalisation **accentue le risque de contournement** et, surtout, elle risque d'entraîner une application mécanique de la règle à des situations dans lesquelles, pourtant, le contexte est un élément primordial d'appréciation (un même vêtement peut à l'évidence revêtir une connotation différente selon l'attitude de l'individu qui le porte). **Ce n'est que lorsque la formalisation permet de fixer un interdit clair qu'elle apparaît utile** : en ce sens, on soulignera la démarche de l'APHP, qui a précisé à ses agents qu'il leur était interdit de porter une charlotte en dehors des zones médicales où elles sont requises.

### **4. 3. Accompagner et soutenir les agents publics en les adossant à une expertise laïcité**

Les travaux de la commission ont souligné plusieurs nécessités.

#### **4.3.1 Structurer un réseau de personnes-ressources en matière de laïcité au sein de toutes les administrations publiques.**

La figure du référent, qui dispose d'une connaissance théorique tout en étant au fait des réalités de sa structure, est particulièrement adaptée à la question de la laïcité. Des auditions conduites, il ressort en effet que son intervention permet souvent de dépassionner le débat, et de traiter la situation avec une plus grande lucidité. La commission envisage ces référents à deux niveaux.

- **La création d'un pôle d'expertise-laïcité au niveau national.** Cette solution centralisée permettrait de s'assurer que la réponse apportée aux agents est cohérente pour les trois fonctions publiques. Cette structure souple serait rattachée à la DGAFP et comprendrait plusieurs experts de ce sujet (juristes, experts RH). Elle serait chargée, d'une part, d'animer, en lien avec la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL), le réseau des référents territorialisés en charge de la laïcité et de répondre à leurs sollicitations (cf. *infra*), notamment par la mise en place d'outils dématérialisés. D'autre part, elle aurait à gérer le portail de veille mentionné précédemment (voir 4.1.). Ce pôle devra également permettre de mieux gérer la multiplication des initiatives constatée précédemment, en identifiant puis en partageant les meilleures démarches. Par exemple, il s'agirait d'éviter qu'une administration ne se lance dans la rédaction de son propre guide de la laïcité, alors même qu'une administration de même nature vient de publier le sien. **Ce pôle, centré sur les problématiques RH internes à la fonction publique, serait donc complémentaire des missions incombant à l'Observatoire de la laïcité** en vertu du décret n° 2007-425 du 25 mars 2007.

**Recommandation n°7 : Créer un pôle d'expertise laïcité au niveau national.**

- Conserver et renforcer des référents-laïcité territorialisés, selon trois idéaux-types :
  - i. **Dans les administrations peu confrontées aux problématiques de laïcité**, le besoin d'une expertise de proximité en cette matière pourra être couvert par le référent-déontologue, prévu par la loi du 20 avril 2016. Selon les administrations, il sera positionné au sein même de l'administration, ou

mutualisé entre plusieurs structures (par exemple au niveau d'un centre de gestion pour les collectivités territoriales). Outre la formation *ad hoc* qu'il devra recevoir en amont pour utilement conseiller les agents, ce référent pourra aussi s'appuyer, si nécessaire, sur l'expertise plus pointue du pôle créé au niveau central.

ii. **Dans les administrations confrontées à des problématiques plus spécifiques**, le modèle du référent entièrement dédié à la laïcité doit être préservé – notamment :

- **pour la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), une Mission nationale de veille et d'information (MNVI) a été créée en 2015.** Cette mission a déployé un réseau de près de 70 référents laïcité/citoyenneté, qui interviennent désormais en appui des structures territorialisées. L'intervention de ces référents s'inscrit dans le cadre très spécifique des missions incombant à la PJJ : elle vise à la fois à prévenir la radicalisation, mais aussi à organiser des actions relatives à la laïcité à destination tant des professionnels que des jeunes pris en charge et de leurs familles ;
- **pour l'Education nationale un référent laïcité dans chaque académie, rattaché au recteur et chargé d'assurer la pédagogie de laïcité auprès des équipes éducatives, des élèves comme des parents d'élèves.** Lors des auditions, la commission a parfois pu constater une grande hétérogénéité dans les missions confiées à ces référents locaux. Par une instruction nationale, il conviendrait d'harmoniser les exigences inhérentes à ce poste (par exemple en fixant des objectifs quant au nombre d'initiatives à lancer dans les établissements du ressort) et d'en faire des postes à temps plein (pour éviter que les référents aient des portefeuilles trop larges, au sein desquels la laïcité est réduite à une portion congrue et négligée) ;
- **enfin il convient de noter qu'en milieu hospitalier et médico-social** la circulaire du 5 septembre 2011 prévoit que soit désigné un référent-laïcité dans chaque ARS et dans chaque établissement de santé, un correspondant chargé des questions de laïcité et de pratique religieuse, ce qui, là encore, fait écho aux problématiques spécifiques, et plus récurrentes, auxquelles sont confrontées ces structures.

iii. **Dans les administrations qui ne disposent pas des ressources suffisantes ou qui n'ont pas encore désigné le référent déontologue prévu par la loi du 20 avril 2016** (c'est-à-dire, notamment, les petites collectivités territoriales), l'objectif serait de s'appuyer sur les compétences d'un référent laïcité de préfecture aux missions clarifiées. L'enjeu serait de transformer ce référent en un interlocuteur unique pour répondre aux sollicitations des administrations des trois versants dans les territoires. A cet égard, il ressort des auditions que le rôle de référent-laïcité en préfecture est, d'une part, souvent confié aux directeurs de cabinet du préfet (qui n'ont pas la possibilité d'y consacrer le temps nécessaire), d'autre part, orienté vers le dialogue interreligieux et non consacré à la laïcité dans la fonction publique. Deux évolutions seraient par conséquent nécessaires :

- plutôt qu'un membre du corps préfectoral (dont la présence sur le territoire est plus éphémère et la charge de travail déjà saturée), il semble plus opportun de **désigner un directeur de préfecture qui sera chargé de réceptionner les demandes « RH laïcité »**, de les traiter ou de faire le lien, en tant que de besoin, avec les ressources en centrale. La désignation d'un tel référent ne ferait toutefois pas disparaître la mission incombant au directeur de cabinet du préfet, qui reste chargé d'échanger avec les acteurs extérieurs sur les questions culturelles (avec les cultes et les partenaires associatifs notamment) ;
- **les capacités d'action du Bureau central des cultes (BCC) de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPJ) du ministère de l'intérieur** devront être

**affermies** (par le recrutement de chargés de mission laïcité supplémentaires) pour animer spécifiquement ce réseau des référents locaux. Au demeurant, ces moyens supplémentaires pourront lui permettre de répondre à l'ensemble des demandes qui lui sont adressées (notamment les sollicitations pour intervenir à l'occasion de formations ou de séminaires), ce que ce bureau de neuf personnes (dont un seul chargé de mission « laïcité ») n'est, pour l'heure, pas en capacité de faire.

En tout état de cause, la commission insiste sur le fait que, pour être pleinement efficaces, ces référents **devront être identifiés de façon claire au sein de la structure**, spécialement formés et, le cas échéant, déchargés d'une partie de leur service.

**Recommandation n°8 : Conserver et renforcer les référents laïcité territorialisés, en lien avec les nouveaux référents déontologiques.**

Enfin, pour les services de l'Etat, un échelon intermédiaire d'animation gagnerait à être mis en place régionalement. En effet, le rôle croissant reconnu aux plateformes « ressources humaines » placées auprès de chaque Secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) justifie qu'à ce niveau aussi, un chargé de mission « laïcité » ait à animer, localement, le réseau des référents.

#### **4.3.2 Mettre les agents publics en capacité de déterminer si les structures privées avec lesquelles ils interagissent doivent être regardées comme chargées d'une mission de service public.**

En effet, cette qualification est décisive puisqu'elle détermine l'application ou non du principe de neutralité aux agents qui y travaillent (cf. arrêt de la cour de cassation *CPAM Seine Saint-Denis*, 2013, précitée). En l'état de la jurisprudence (CE, *APREI*, 22 février 2007), l'identification d'une mission de service public recouvre trois hypothèses :

- le législateur a expressément reconnu la mission comme étant de service public ;
- les critères historiques fixés par la jurisprudence *Narcy* (CE, 28 juin 1963) : une activité d'intérêt général exercée sous le contrôle de la puissance publique, avec des prérogatives de puissance publique pour exercer cette mission ;
- même en l'absence de prérogatives de puissance publique, une structure privée peut désormais être regardée comme exerçant une mission de service public **lorsqu'il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission**. Trois indices non-cumulatifs permettent d'apprécier cette intention : les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement, le degré de contrôle de la personne publique, et, le cas échéant, ce qu'on peut deviner de l'intention du législateur.

**Dans ces conditions, en l'absence de critères précis, il n'est pas évident pour des structures de droit privé, comme pour les agents publics qui sont en lien avec elles, de déterminer si ces structures exercent une mission de service public** : c'est notamment le cas pour celles mettant en œuvre la politique de la ville, ou chargées de la petite enfance (à ce titre, l'affaire *Baby-Loup* est archétypale, puisque les juges des Prud'hommes avaient initialement estimé que la crèche exerçait une mission de service public, qualification infirmée ensuite tant par la cour d'appel que par la Cour de cassation). Pour aider ces structures, il pourrait être envisagé de les autoriser à solliciter leur préfecture de rattachement pour qu'un avis juridique leur soit fourni – afin, qu'ensuite, elles sachent quelles règles adopter en matière de laïcité (rappelons ici que s'il ne s'agit pas d'une structure exerçant une mission de service public, l'employeur ne peut prévoir des restrictions à la liberté d'expression religieuse que si ces dernières sont justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché). Compte tenu de la complexité juridique de cette qualification, l'avis ainsi donné ne saurait évidemment valoir en tant que « rescrit », qui immuniserait

ensuite la structure sur le plan contentieux. **Plus modestement, pour la commission, cet avis aurait surtout vocation à éviter qu'une structure qui n'est pas chargée d'une mission de service public applique à tort, et au risque de tensions avec ses employés, une neutralité à laquelle elle n'est pas soumise.** Lorsque cette interrogation touche à un secteur cohérent au niveau national (comme par exemple les structures associatives privées intervenant dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse), une demande d'avis pourrait alors être utilement formée auprès du Conseil d'Etat, en vue d'obtenir une réponse définitive et harmonisée.

**Recommandation n°9 : Mettre les agents publics en capacité de déterminer si les structures privées avec lesquelles ils interagissent doivent être regardées comme chargées d'une mission de service public.**

#### 4.4 Eclairer les situations ambiguës en matière de laïcité

Si le cadre juridique est, dans son ensemble, stabilisé et sans équivoque (cf. *supra*), la commission recommande que deux enjeux, auxquels les agents sont confrontés de façon récurrente, fassent l'objet d'une prise de position claire.

- **Mieux définir les règles s'appliquant à la question spécifique des autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses**, question transverse à toutes les fonctions publiques et qui appelle donc une réponse unique, qui pourrait passer par l'adoption d'une norme commune telle que préconisée par le rapport Laurent. Le vade-mecum de l'AMF rappelle qu' « il n'existe pas de texte spécifique à la fonction publique territoriale (FPT) mais deux circulaires (23 septembre 1967 et 10 février 2012) dont la deuxième donne la liste indicative des principales fêtes religieuses ». Selon la circulaire de 2012, chaque demande formulée par un agent public pour participer à des cérémonies ou fêtes religieuses doit être étudiée au cas par cas (y compris pour une fête qui ne serait pas mentionnée). En outre, les élus locaux disposent (en application de l'article 59 de la loi du n°84-53 du 26 janvier 1984) d'un pouvoir d'appréciation pour fixer la durée de ces autorisations spéciales d'absence. Face à cette hétérogénéité, le rapport Laurent pointe la nécessité d'améliorer la lisibilité des règles pour les agents. En effet, en l'absence de loi ou de règlement, ces autorisations, obtenues à la demande, peuvent susciter des tensions et des frustrations importantes de la part d'agents qui n'en bénéficieraient pas ou se verraient accorder un nombre inférieur de jours, ce qui pourrait donner le sentiment qu'une confession est mieux considérée qu'une autre. **La commission soutient donc la recommandation n°23 de ce rapport, en ce qu'elle préconise notamment l'élaboration d'une norme commune afin de mieux encadrer ces autorisations spéciales d'absence dans les trois versants de la fonction publique.**

**Recommandation n°10 : Elaborer une norme commune pour les trois versants de la fonction publique en matière d'autorisation spéciale d'absence pour fêtes religieuses.**

- **Sans nécessairement modifier l'état du droit existant, une prise de position ministérielle apparaîtrait utile pour rappeler le droit sur certains sujets concrets, propices aux interprétations divergentes** (sauf à ce qu'intervienne entretemps une décision rendue en dernier ressort qui viendrait apporter une réponse claire). A cet égard, la commission a été interpellée, de façon récurrente, sur deux questions précises :
  - les parents d'élèves accompagnants lors des sorties scolaires : depuis la circulaire dite Châtel du 27 mars 2012 étendant la neutralité à ces accompagnants, un avis a été rendu par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2013, sur demande du Défenseur des droits. Cet avis rappelle qu'il n'existe pas, en l'état des textes, de catégorie tierce entre l'utilisateur et l'agent public, qui serait soumise *ipso facto* au principe de neutralité. En conséquence, sauf troubles à l'ordre public ou nécessités induites par le bon fonctionnement du service, les



parents peuvent, par leur tenue, librement manifester leurs convictions religieuses. Une circulaire ministérielle rappelant l'état du droit en la matière permettrait de sécuriser les personnels enseignants, confrontés de façon récurrente à cette question - et qui ont encore souvent pour seule référence la circulaire de 2012 ;

- en ce qui concerne les professionnels de soins, de nombreuses personnes auditionnées ont souhaité qu'une circulaire soit édictée pour rappeler le cadre juridique applicable aux étudiants (infirmiers, médecins, etc.) en matière de laïcité, lorsqu'ils sont en stage à l'hôpital.

**Recommandation n°11 : Prévoir des circulaires ministérielles rappelant le cadre juridique applicable aux accompagnants des sorties scolaires, et aux élèves des professions de soins lorsqu'ils sont en stage à l'hôpital.**

## 4.5. Former

### 4.5.1 Systématiser la formation des agents publics en matière de laïcité

A titre liminaire, la commission tient à insister sur le risque qu'un besoin de formation accru en matière de laïcité attire les convoitises de formateurs, qui s'autoproclameraient « experts en laïcité » sans disposer des compétences ni des connaissances nécessaires. Sur un sujet aussi sensible, qui requiert une approche mesurée, de telles interventions risqueraient d'être contre-productives, voire dangereuses. Dans ces conditions, la commission souligne l'importance, en amont, d'une sélection attentive parmi les offres de formation proposées. Pour atténuer au maximum cet écueil, il semble pertinent d'inciter les associations de DRH et les structures de formation publiques à mettre en commun leurs évaluations des offres de formations auxquelles elles ont recouru, afin d'identifier rapidement les prestataires les plus qualifiés mais également ceux dont les contenus apparaissent inadéquats. Dans cette logique, il semblerait également opportun d'explorer la possibilité de mettre en place une certification « laïcité », qui permettrait de distinguer les formations les plus adaptées aux besoins des agents publics.

Il apparaît indispensable d'œuvrer de manière complémentaire sur les volets de la formation initiale et de la formation continue :

- il est ainsi proposé **une formation initiale obligatoire pour tous les fonctionnaires**, quel que soit leur niveau hiérarchique, afin de **favoriser une définition partagée de la laïcité**. Le module e-formation récemment mis en place par le Réseau des écoles de service public (RESP), qui est aussi proposé aux écoles n'adhérant pas à ce réseau, constitue à cet égard une initiative importante à saluer, ce d'autant plus que ce module dématérialisé a vocation à être couplé à une formation présentielle adaptée aux besoins des publics formés ;

**Recommandation n°12 : Rendre obligatoire une formation initiale sur la laïcité pour tous les agents publics.**

- pour les agents contractuels, qui ne bénéficient pas d'une formation initiale aussi substantielle, **il apparaît indispensable que la laïcité soit évoquée au moment du recrutement**. A cet égard, le « dépliant laïcité » mentionné précédemment constituerait un véhicule idoine pour rappeler, de façon synthétique, l'importance cardinale de cette valeur au sein de la fonction publique ;

**Recommandation n°13 : Rappeler l'obligation de respect du principe de laïcité au moment du recrutement des agents contractuels.**

- parallèlement la commission tient, une nouvelle fois, à relever la pertinence du modèle mis en œuvre par le **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)** en matière de formation continue, qui tient compte de la contrainte pesant sur les administrations. Il permet en effet, par un effet « percolateur », la formation d'un petit nombre de formateurs au niveau central, qui eux-mêmes forment, dans leurs réseaux respectifs, des formateurs, lesquels sont en définitive chargés de transmettre les connaissances ainsi acquises dans leur entourage administratif. Au regard de la satisfaction des personnes qui ont d'ores et déjà été formées via ce module, **sa diffusion pourrait être encore accrue par la formation, au niveau central, de davantage de formateurs.**

**Recommandation n°14 : Accroître les capacités du plan de formation national du CGET en habitant davantage de formateurs au niveau central.**

Dans le cadre des formations actuellement dispensées, plusieurs pistes d'action sont également formulées.

- Essayer de **privilégier les supports oraux et les phases d'échanges entre acteurs** plutôt que les guides volumineux, dont l'appropriation par les agents reste incertaine. Au-delà des principes sur lesquels il ne faut pas transiger, l'application de la laïcité suppose surtout une capacité d'écoute et un certain empirisme, compétences qui sont plus facilement acquises par le partage d'expériences que par la lecture de manuels. A cet égard, la commission insiste sur la nécessité de calibrer la formation en fonction du public :
  - la formation, notamment pour les agents en contact avec le public, doit développer une approche concrète des situations problématiques liées à la laïcité – au travers de formes de médiation innovantes. A titre d'exemple, la formation par « théâtre-forum » privilégiée par la préfecture de la région Île-de-France apparaît comme un modèle particulièrement adéquat.

**Recommandation n°15 : Privilégier une approche concrète des situations dans les formations liées à la laïcité.**

- il est indispensable que les encadrants supérieurs reçoivent, en outre, une formation rappelant l'histoire de la notion et l'ensemble de ses implications juridiques (objectif qu'atteint le module conçu par le RESP). De plus, une formation à la gestion médiatique de telles affaires apparaît également nécessaire, pour éviter que l'emballement médiatique ne nuise à la sérénité du service. Cette formation complémentaire est d'autant plus urgente que les cadres auditionnés constatent, de plus en plus fréquemment, que les agents ou les usagers qui méconnaissent le principe de laïcité sont accompagnés de conseils (associations, avocats) qui précisément entendent placer le litige sur un terrain médiatique.

**Recommandation n°16 : Former les encadrants supérieurs à la gestion médiatique des situations problématiques liées à la laïcité.**

- **Enseigner les grilles de lecture à adopter** (autour de principes-clés : neutralité vs. liberté religieuse - notamment en cassant l'idée que les agents et les usagers seraient soumis, en la matière, à des obligations symétriques / impossibilité d'utiliser sa religion pour déroger à la norme...) plutôt que des réponses « toutes faites » face à des situations supposées « types ». En effet, les problématiques de laïcité ont pour caractéristique d'être extrêmement évolutives (hier le voile, aujourd'hui la salutation, ...). Pour garantir la pérennité des formations reçues, mieux vaut donc apprendre aux agents un cadre de raisonnement plutôt que des réactions trop ciblées, lesquelles risqueraient de s'avérer rapidement désuètes. A titre d'exemple, la commission souligne la qualité du guide produit par le département de Seine-Saint-Denis, qui recommande

aux agents, pour gérer les situations relatives à la laïcité auxquelles ils sont confrontés, de mobiliser une grille d'analyse en huit questions afin de les aider à objectiver leur approche<sup>14</sup>.

- **Les formations doivent davantage insister sur le fait que la laïcité n'a pas vocation à devenir le prisme unique pour appréhender les situations conflictuelles rencontrées par les agents.** Ainsi, ces formations ne doivent pas faire de la laïcité le seul « antidote » pour remédier aux tensions qui peuvent traverser la fonction publique (discrimination femmes/hommes, mixité sociale, etc.). A titre d'exemples, les interlocuteurs rencontrés dans le milieu de l'enseignement soulignent que l'application de la loi du 15 mars 2004 doit toujours être mise en regard du fait que l'élève est aussi un adolescent en construction (voir en ce sens le guide à destination des chefs d'établissement, qui fait intervenir une psychologue). De même les problématiques hospitalières qui semblent relever, en première approche, de la laïcité ressortissent souvent de problèmes plus généraux (incivilités, manque de respect du patient envers le personnel médical) ou plus intimes (volonté, par pudeur, d'être lavé par une personne de même sexe).
- **Prendre en compte spécifiquement le besoin des plus jeunes générations.** Pour ces dernières, il semble nécessaire de remettre ce principe dans la perspective du temps long, en expliquer les fondements : bref, resituer ce concept comme le principe émancipateur qu'il a historiquement été, pour qu'il ne soit pas perçu, à tort, comme une obligation handicapante.

#### 4.5.2 La formation des élus, un levier pour sécuriser les agents

Pour les membres de la commission, il apparaît absolument nécessaire de **proposer, de façon proactive, aux élus locaux des plans de formation sur la question de la laïcité pour éviter de placer dans une situation délicate leurs administrations.** Comme pour les agents publics, les bases juridiques doivent être mieux maîtrisées par les donneurs d'ordre, afin de différencier plus clairement ce qui peut relever d'un débat politique, qui souvent ne peut être tranché qu'au niveau national par le Parlement, de ce qui relève de l'application de la loi par l' élu local. A cet égard, ce besoin de formation pourrait utilement s'insérer dans le droit individuel à la formation reconnu aux élus locaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les décrets d'application des articles 15 et 18 de la loi du 30 mars 2015<sup>15</sup> ont récemment été publiés pour concrétiser ce droit (à hauteur de vingt heures maximum par année complète de mandat).

**Recommandation n°17 : Elaborer une offre de formation à destination des élus locaux.**

#### 4.6. Valoriser la laïcité

Dans le débat public, les crispations relatives à la laïcité naissent souvent d'incompréhensions quant au contenu et aux contours du principe de laïcité. Ces incompréhensions rejaillissent sur le quotidien des agents publics dès lors qu'elles interagissent avec les usagers. Dans ces conditions, il apparaît indispensable à la commission d'insérer la laïcité dans des démarches positives, et tournées vers le grand public, afin de ne pas la cantonner à une valeur « défensive ».

- **Maintenir la dynamique engagée au sein de l'éducation scolaire et populaire autour de la laïcité.** De nombreuses initiatives ont d'ores et déjà été lancées à ce sujet au sein de l'éducation nationale. La commission suggère d'encore les intensifier, notamment en tirant profit des évolutions récentes (par exemple en évoquant la laïcité dans le cadre des projets éducatifs

<sup>14</sup> Pour déterminer si la demande, la revendication ou le comportement de l'agent méconnaît le principe de laïcité, ce guide recommande de vérifier s'ils respectent les huit points suivants : 1. la neutralité religieuse dans les services publics / 2. les conditions de sécurité / 3. la sûreté des installations / 4. les conditions d'hygiène / 5. les aptitudes professionnelles nécessaires à sa mission / 6. l'organisation du travail / 7. les missions de service public / 8. le principe de non-discrimination.

<sup>15</sup> Décrets n°2016-870 et 871 du 29 juin 2016.

territoriaux). **En complément, la vitalité de l'éducation populaire doit aussi être utilisée pour diffuser la laïcité.** Dans cette optique, les appels à projet lancés par les collectivités en direction des acteurs associatifs constituent un vecteur particulièrement pertinent, en permettant d'amplifier les initiatives de terrain (à titre d'exemple, on fera mention des 15 actions soutenues en 2015 par la mairie de Paris sur le thème « *renforcer le dialogue autour des valeurs de la république* »).

**Recommandation n°18 : Encourager les initiatives positives autour de la laïcité, notamment au sein des établissements scolaires.**

- **Consacrer le 9 décembre comme une journée annuelle d'échanges sur la laïcité** (en référence à la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat). Cette date symbolique pourrait être l'occasion d'un temps d'échanges avec le public. Elle serait aussi l'occasion d'évoquer la laïcité dans le débat public de façon pédagogique et positive. Il semblerait en effet particulièrement opportun de pouvoir traiter la laïcité pour elle-même, en dehors des situations conflictuelles, et largement médiatisées, que son application dévoyée suscite. Elle viendrait enfin en complément des autres temps d'échange qui, en tant que de besoin, pourraient être consacrés à cette question à d'autres moments de l'année au sein des services. A cet égard, de nombreux professionnels auditionnés, qui avaient au préalable préparé leur audition avec leurs équipes, ont souligné le fait que de tels échanges, qu'ils n'avaient pas pris le temps d'organiser jusqu'alors, leur avaient permis de libérer la parole sur cette question souvent passée sous silence car jugée taboue. Ce moment de dialogue avait, par lui-même, permis d'apaiser les tensions nées de l'application de la laïcité dans leur service.

**Recommandation n°19 : Consacrer le 9 décembre comme une journée d'échanges sur la laïcité.**

- **Diffuser « la laïcité à la française »** : plusieurs personnes auditionnées ont fait part de leur souhait que la laïcité hexagonale soit mieux expliquée, notamment dans son versant « neutralité de l'Etat », pour éviter qu'elle ne donne prise à des traitements caricaturaux. **Une formation en ligne ouverte à tous (MOOC) pourrait être développée** pour atteindre cet objectif (et mis en ligne sur des plateformes facilement accessibles). Elle viserait notamment :
  - en France : l'ensemble des publics intéressés dont les journalistes, pour que ces relais d'opinion aient une vision la plus nette possible du cadre normatif en vigueur, surtout dans le contexte actuel d'une recrudescence des cas médiatiques relatifs à la laïcité ;
  - en dehors de nos frontières, l'ensemble des publics intéressés. Pour assurer une diffusion optimale de ce support, sa traduction en anglais semble indispensable.

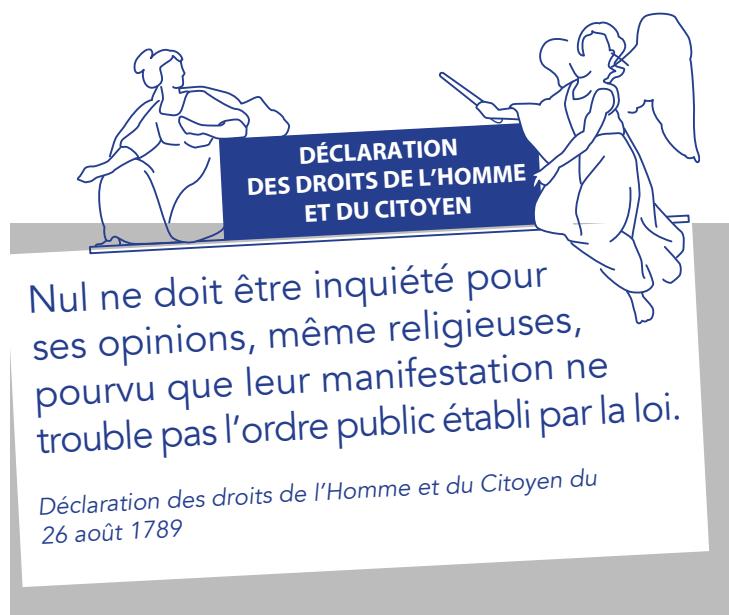
La création de cette formation ouverte et libre d'accès pourrait capitaliser sur les supports pédagogiques déjà créés, en particulier le module actuellement développé par le ministère de l'Intérieur, dont le livrable sera un support vidéo d'une trentaine de minutes destiné à rappeler, à l'ensemble des agents du ministère, les contours et les justifications du cadre en vigueur.

**Recommandation n°20 : Développer une formation en ligne ouverte à tous (MOOC) à destination de l'ensemble des publics intéressés, notamment les journalistes.**

En définitive, toutes ces propositions convergent vers une conviction profonde partagée par les membres de la commission : la laïcité, expliquée et correctement appliquée, constitue un principe de liberté et une source d'émancipation qui bénéficie à tous, agents comme usagers et, de là, à la cohésion nationale.

# Laïcité et fonction publique

## Mode d'emploi pour les agents

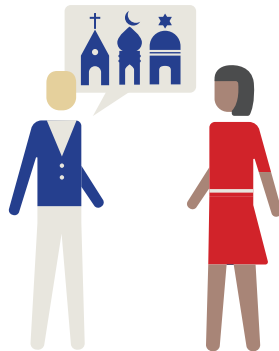


Inscrit dans la Constitution, le principe de laïcité garantit l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction ni discrimination, tout en rendant effective la liberté de conscience proclamée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Les agents publics, qui travaillent chaque jour au service et au contact des usagers, sont soumis à une obligation de neutralité. Ils ne peuvent donc pas manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs convictions, qu'elles soient religieuses, philosophiques ou politiques notamment, tant à l'égard des usagers que vis-à-vis de leurs collègues, ni faire prévaloir leur préférence pour telle ou telle religion.

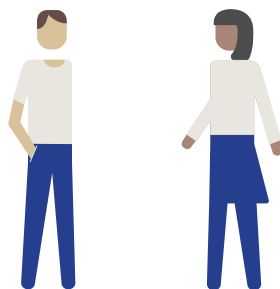
# Laïcité et fonction publique

## Les attitudes à adopter



Un agent peut-il  
**promouvoir une religion**  
au sein de son équipe,  
de son service ou auprès  
des usagers du service?

Toute forme d'incitation religieuse est interdite sur le lieu et pendant le temps de travail pour les agents publics au nom de la stricte neutralité du service public. Toute difficulté peut se régler par le dialogue et en cas d'échec faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Cette démarche relève de l'encadrement de l'agent.

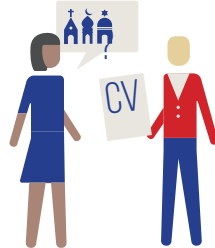


Un agent peut-il  
**refuser de serrer la main,**  
d'un collègue ou d'un usager ?

Tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer certains collègues ou usagers ou d'être reçu par eux, sont proscrits. Ce rappel relève de la responsabilité de l'encadrement. Par ailleurs, le refus d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une personne de l'autre sexe constitue un refus d'obéissance caractérisé.

# Laïcité et fonction publique

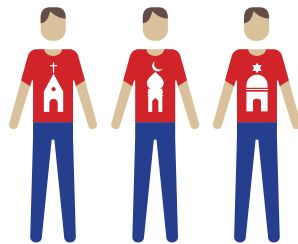
## Les attitudes à adopter



Des **questions religieuses** peuvent-elles être abordées à l'occasion d'un **recrutement** ?

Non, les questions religieuses relèvent de la liberté de conscience de chacun, laquelle est garantie à tous et sont sans lien avec l'exercice professionnel. Les recruteurs doivent donc s'abstenir de les aborder et une personne qui se verrait poser ce type de questions n'est pas tenue d'y répondre et pourra le signaler à la cellule d'écoute de l'employeur lorsqu'elle a été mise en place ou au service RH compétent.

En revanche, l'employeur peut rappeler au candidat les principes qui régissent le fonctionnement du service et parmi ceux-ci l'obligation de neutralité et le respect du principe de laïcité.



Un agent peut-il **porter un signe visible d'appartenance religieuse**,

croix, voile, kippa, etc. dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ?

Sur son lieu de travail, un agent est soumis à l'obligation de neutralité du service public. Il ne peut pas manifester son appartenance religieuse par le port d'un signe religieux. Cette interdiction vaut quelles que soient les fonctions exercées au contact ou non du public, pendant le temps de travail et sur le lieu de travail.

## Les incidences de la laïcité dans les différents espaces

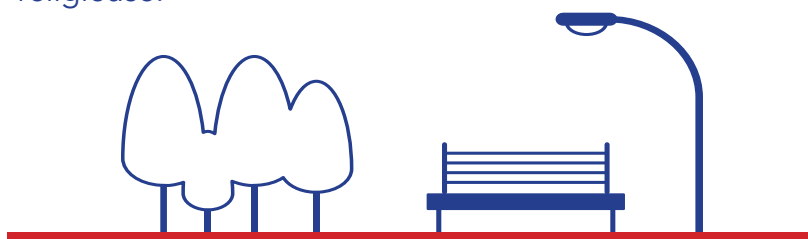
### Espace administratif

Dans l'espace de travail (locaux de l'État, des collectivités et des services publics, façades), les agents publics sont soumis au strict respect de l'obligation de neutralité. À l'inverse, dans cet espace, le principe de laïcité garantit aux usagers la liberté de manifester leur appartenance religieuse sous la seule restriction de la loi et du bon fonctionnement du service.



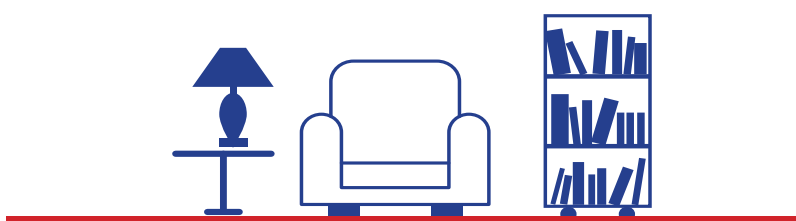
### Espace partagé

Dans l'espace commun à tous, la rue ou la place par exemple, mais qui ne se confond pas avec l'espace administratif, l'agent public bénéficie de la liberté d'exprimer ses convictions qui est garantie dans la limite de l'ordre public. Toutefois, lorsque l'agent public y exerce ses fonctions, il est soumis à l'obligation de neutralité et ne peut y manifester son appartenance religieuse.



### Espace privé

Comme tout citoyen, l'agent public jouit de la liberté d'exprimer ses convictions, liberté qui est absolue, sous la seule réserve du respect de la loi.





## Idées reçues sur la laïcité

La laïcité ne serait qu'une valeur, une opinion.

**FAUX**

La laïcité est moins une valeur qu'un principe juridique qui repose sur la liberté de conscience et la liberté de culte, la séparation des institutions publiques et des organisations religieuses, et l'égalité de tous devant la loi quelles que soient leurs croyances ou leurs convictions. Le respect de ce principe s'impose à tous les agents publics.

La laïcité interdirait d'exprimer ses opinions religieuses en public.

**FAUX**

La laïcité assure aussi bien le droit d'adhérer à une religion, d'en changer ou de ne pas en avoir. Elle garantit la liberté de religion et le libre exercice des cultes mais aussi la liberté vis-à-vis de la religion : personne ne peut être contraint par le droit au respect de dogmes ou de prescriptions religieuses. Les agents publics comme tous les citoyens bénéficient de la liberté de conscience.

**FAUX**

Être laïque, ce serait être athée.

La laïcité garantit aux croyants et aux non-croyants le même droit à la liberté d'expression de leurs convictions. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics ne peuvent pas exprimer leurs opinions religieuses en raison de l'obligation de stricte neutralité à laquelle ils sont soumis.

**FAUX**

La laïcité s'opposerait aux pratiques religieuses.

La liberté de conscience et le libre exercice des cultes sont garantis par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et la loi du 9 décembre 1905 sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public.



# Laïcité : la fonction publique en première ligne

**Alors qu'un rapport est remis ce vendredi à la ministre, Annick Girardin a annoncé des mesures pour répondre à l'angoisse des fonctionnaires.**

Source AFP

Publié le 09/12/2016 à 15:10 | Le Point.fr



La commission "Laïcité" suggère une "formation initiale obligatoire", l'installation de "référénts" et un "portail internet" sur le sujet "commun" aux trois versants de la fonction publique (État, hospitalière et territoriale). (Photo d'illustration). © JEAN-PHILIPPE KSIAZEK / AFP

C'est aujourd'hui la journée de la laïcité, instaurée afin de célébrer l'anniversaire de la loi de 1905, promulguée un 9 décembre. Invitée de [RMC](#), la ministre de la Fonction publique [Annick Girardin](#) a dit son intention de mettre en œuvre « immédiatement » six des vingt propositions de la commission dite laïcité mise en place au printemps, dont le rapport doit être rendu public justement ce vendredi. Parmi elles, l'instauration d'une formation au respect de la laïcité pour tous les agents entrant dans la fonction publique. Cette formation initiale obligatoire « à tous les niveaux pour tous les fonctionnaires », rappellera la loi en s'appuyant sur « des cas pratiques ».

La ministre a également appelé à la mise en place d'un « référent » de « proximité ». « Je souhaite qu'il y ait un référent laïcité dans toutes les administrations, qui puisse être joignable, de proximité » pour que quand un agent « a une question », il ait « tout de suite une réponse ». Cet « accompagnement, c'est essentiel », car « les agents sur le terrain me disent soit on n'a personne, soit on a contre-ordre », a-t-elle ajouté. La laïcité est « bien appliquée dans la fonction publique et ne pose pas, en règle générale, de problème », mais le « ressenti » des agents est « assez négatif », a reconnu la ministre. Ils « connaissent un certain nombre d'angoisses, un sentiment d'abandon ».

Annick Girardin a cité quelques exemples à l'appui : « à la piscine, la demande d'un couloir spécifique pour une femme, à l'hôpital qu'un enfant garde la kippa alors qu'il va rentrer en salle chirurgicale » ou encore « un agent public qui vient travailler avec deux énormes boucles d'oreilles en forme de croix ». Face à ces expressions religieuses, « d'abord il y a le droit » et puis « le bon fonctionnement du service, tous les sujets médicaux, la survie du patient ou les questions d'hygiène et sécurité », a-t-elle dit.

## **Craintes**

Dans son rapport, consulté par l'[AFP](#), la commission présidée par Émile Zucharelli, ancien ministre de la Fonction publique, écrit que « le nombre de situations problématiques liées à l'application du principe de laïcité reste faible dans la plupart des structures publiques ». Mais, souligne le texte, « les agents font état, dans une grande majorité, d'une difficulté – vécue ou appréhendée – liée à l'application de la laïcité ». La « difficulté » vient du « manque de formation qui alimente une peur de ne pas savoir comment réagir en cas de problème » et « une crainte de ne pas être soutenu par leur hiérarchie ».

Le rapport pointe notamment le fait que « lorsqu'un agent entend faire respecter les règles découlant du principe de laïcité, il peut parfois lui être reproché d'adopter une attitude discriminatoire à l'égard des personnes concernées (qu'il s'agisse d'ailleurs d'agents ou d'usagers) ». La commission suggère une « formation initiale obligatoire », l'installation de « référents » et un « portail internet commun » aux trois versants de la fonction publique (État, hospitalière, territoriale) sur le sujet. Elle propose également la mise en place d'un « baromètre » afin de « quantifier les difficultés » des agents sur le terrain et les analyser.

Pour accompagner le secteur privé, le gouvernement avait présenté le mois dernier un « guide pratique du fait religieux dans les entreprises privées », énonçant sous forme de 39 questions-réponses les principes de base.