



Paris, le mardi 3 février 2015

Objet : avis sur l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Par courrier du 24 novembre 2014, Madame Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, a saisi l'Observatoire de la laïcité afin de rendre un avis sur l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

1) Cet article remplace les dispositions de l'actuel article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires comme suit :

*« Art. 25. – Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec impartialité, probité et dignité.
« Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Il traite également toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience.
« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité.
« Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité.
« Des décrets en Conseil d'État peuvent préciser les règles déontologiques. Cette disposition ne fait pas obstacle au pouvoir de tout chef de service d'adopter, après avis des représentants du personnel, des règles déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité. »*

2) Dans un courrier daté du 29 janvier 2015 et adressé aux membres de l'Observatoire de la laïcité, Madame la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique a souligné utilement que *« la question des usagers du service public n'est pas traitée dans le cadre de l'article premier du projet de loi. Il s'agit, avant toute chose, de consacrer des valeurs directement applicables aux fonctionnaires, et non aux usagers, afin de garantir à ceux-ci l'exemplarité du service public républicain. C'est l'objectif essentiel poursuivi par le projet de loi. Au demeurant, la loi fondamentale des fonctionnaires, au sein de laquelle le Gouvernement souhaite rappeler que le principe de laïcité s'applique strictement, n'a pas vocation à traiter de la situation des usagers du service public, qui relève d'autres textes. »*

L'Observatoire de la laïcité rappelle en effet que c'est de la séparation des Eglises et de l'Etat que se déduit la neutralité de l'Etat, des collectivités et des services publics. La France, République laïque, *« assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »*. Elle assure ainsi l'égalité des citoyens face au service

public, quelles que soient leurs convictions ou croyances. Le service public ne peut donc montrer une préférence, ou faire preuve d'une attitude discriminatoire, selon l'appartenance ou la non-appartenance religieuse, réelle ou présumée, de ses usagers. L'Etat, les collectivités territoriales et les services publics ne peuvent pas prendre des décisions qui traduiraient une préférence ou une discrimination. Les agents publics doivent non seulement ne pas marquer une telle préférence mais aussi ne pas laisser supposer un tel comportement préférentiel ou discriminatoire, par exemple par la présence de signes à caractère religieux dans leur bureau ou guichet ou par le port de tels signes. Comme le rappelle l'avis du Conseil d'Etat *Mlle Marteaux* du 3 mai 2000, l'interdiction de manifester sa croyance s'applique quelles que soient les fonctions exercées par l'agent public.

Ainsi, cette neutralité s'applique aux agents du service public et non à ses usagers, qui peuvent manifester leurs convictions et appartenances religieuses notamment par le port de signes d'appartenance religieuse, même dans les services publics, sous réserve de ne pas troubler l'ordre public et le bon fonctionnement du service. La seule exception concerne les élèves des écoles, collèges et lycées publics, usagers du service public de l'éducation, pour lesquels la loi du 15 mars 2004, encadre « *le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse* »¹. En l'espèce, l'objet de l'article premier ne porte pas sur les usagers du service public.

3) L'Observatoire de la laïcité rappelle que certains aménagements du temps de travail des agents publics sont autorisés au nom de la liberté de religion dans la mesure où ces aménagements restent compatibles avec le bon fonctionnement du service public (JRCE, 16 février 2004, *M. B.*: autorisation d'absence refusée à raison des nécessités de service public). La liste des fêtes religieuses pour lesquelles les agents peuvent solliciter une autorisation d'absence sans que cette dernière puisse être regardée comme exhaustive peut ainsi être déterminée légalement par circulaire (CE, 12 février 1997, *Melle H.*, n°125893).

Plus largement, l'Observatoire de la laïcité souhaite rappeler que les exigences relatives à la laïcité de l'État et à la neutralité des services publics ne doivent pas conduire à la négation de la liberté de conscience dont les agents publics peuvent se prévaloir. La liberté d'opinion notamment religieuse est d'ailleurs rappelée par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

L'avis précité *Mlle Marteaux* du 3 mai 2000 rappelle qu'est prohibée toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions et le déroulement de carrière. Les convictions religieuses doivent être indifférentes au recrutement des fonctionnaires et agents publics. De manière générale, la pratique d'une religion ne doit en aucun cas constituer un critère discriminant à l'encontre d'un candidat (CE, 25 juillet 1939, *Demoiselle Beis*, rec. p. 524) ou d'un agent contractuel prétendant à la titularisation (CE, 3 mai 1950, *Demoiselle Jamet*). Récemment, un concours d'officiers de police a ainsi été annulé en raison des questions que le jury avait posées à un candidat sur son origine et sur ses pratiques confessionnelles ainsi que sur celles de son épouse (CE, 10 avril 2009, *M. E.H.*, n°311888).

Le juge administratif veille également au respect de ces principes dans le cadre de la carrière des agents publics. Le Conseil d'État juge que ni l'appartenance à une religion, ni sa pratique à titre privé (et non dans l'exercice de ses fonctions, objet de l'article examiné en l'espèce), même connue par les autres agents du service, ne peut justifier une mesure défavorable à

¹ Voir la note d'orientation, *La laïcité aujourd'hui*, adoptée par l'Observatoire de la laïcité le mardi 27 mai 2014 et disponible sur son site Internet : www.laicite.gouv.fr.

l'encontre d'un agent comme une mauvaise appréciation sur une feuille de notation (CE, 16 juin 1982, *Époux Z.*, n°23277), une sanction (CE, 28 avril 1938, *Demoiselle Weiss*, au recueil p. 379) ou, a fortiori, un licenciement (CE, 8 décembre 1948, *Demoiselle Pasteau*).

4) Si le principe de neutralité des agents publics ne découle pas du seul principe de laïcité (cette neutralité concerne, au-delà des opinions religieuses, toutes opinions politiques ou syndicales), l'exposé des points 2 et 3 rappelle qu'en découlent en revanche l'égalité des citoyens face au service public et le respect de leur liberté de conscience.

5) Au bénéfice des observations qui précèdent, l'Observatoire de la laïcité émet un avis favorable à l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

6) Enfin, l'Observatoire de la laïcité rappelle la nécessité de développer les formations initiales et continues à la laïcité pour tous les fonctionnaires, en particulier ceux au contact avec les usagers, afin d'assurer une bonne application de ce principe.

Avis adopté par consensus en séance plénière le mardi 3 février 2015.