



# Laïcité et fonction publique

- Décembre 2016 -





# Laïcité et fonction publique

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'épuisaient 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.**

## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

|                       |   |    |
|-----------------------|---|----|
| Recommandation n°1 :  | Créer un baromètre RH régulier dans la fonction publique sur la question de la laïcité. ....  | 23 |
| 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. ....   | 23 |
| 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. ....                               | 23 |
| 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. .... | 24 |
| 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. ....                          | 24 |
| Recommandation n°6 :  | Rappeler, idéalement par circulaire, que le dialogue doit toujours constituer le préalable indispensable en cas d'incident. ....  | 25 |
| Recommandation n°7 :  | Créer un pôle d'expertise laïcité au niveau national. ....  | 25 |
| Recommandation n°8 :  | Conserver et renforcer les référents laïcité territorialisés, en lien avec les nouveaux référents déontologiques. ....  | 27 |
| 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. ....                                     | 28 |
| 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. ....  | 28 |
| 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. ....                       | 29 |
| Recommandation n°12 : | Rendre obligatoire une formation initiale sur la laïcité pour tous les agents publics. ....   | 29 |
| Recommandation n°13 : | Rappeler l'obligation de respect du principe de laïcité au moment du recrutement des agents contractuels. ....  | 29 |
| Recommandation n°14 : | Accroître les capacités du plan de formation national du CGET en habilitant davantage de formateurs au niveau central. ....   | 30 |

|   |    |
|---|----|
| Recommandation n°15 : Privilégier une approche concrète des situations dans les formations liées à la laïcité. ....   | 30 |
| Recommandation n°16 : Former les encadrants supérieurs à la gestion médiatique des situations problématiques liées à la laïcité.....                              | 30 |
| Recommandation n°17 : Elaborer une offre de formation à destination des élus locaux.....  | 31 |
| Recommandation n°18 : Encourager les initiatives positives autour de la laïcité, notamment au sein des établissements scolaires.....                              | 32 |
| Recommandation n°19 : Consacrer le 9 décembre comme une journée d'échanges sur la laïcité. ...  | 32 |
| Recommandation n°20 : Développer une formation en ligne ouverte à tous (MOOC) à destination de l'ensemble des publics intéressés, notamment les journalistes..... | 32 |



# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Synthèse</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>Introduction</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>PARTIE 1 – LE CADRE GENERAL</b> .....  | <b>13</b> |
| 1.1. Sur le plan juridique, le principe de laïcité est une notion qui n'implique pas les mêmes exigences pour les agents et les usagers du service public .....                                       | 13        |
| 1.2. Son application pratique n'est pas sans poser certaines difficultés.....   | 14        |
| <b>PARTIE 2 – LES ENJEUX</b> .....  | <b>17</b> |
| 2.1. Il n'existe pas, au sein de la fonction publique, de données objectives sur le nombre et la nature des difficultés rencontrées.....  | 17        |
| 2.2. Les fonctionnaires rencontrés expriment majoritairement un inconfort compte tenu de la sensibilité accrue de la question de la laïcité.....  | 17        |
| <b>PARTIE 3 – LES MESURES RECENTES</b> .....  | <b>19</b> |
| 3.1. La loi du 20 avril 2016 a réinséré la laïcité au cœur de la déontologie des agents publics.....  | 19        |
| 3.2. De nombreux outils sont régulièrement produits par différents acteurs .....  | 19        |
| 3.3. Ces initiatives restent insuffisamment coordonnées et de fait méconnues des fonctionnaires .....   | 20        |
| <b>PARTIE 4 – LES PROPOSITIONS</b> .....  | <b>23</b> |
| 4.1. Objectiver et mieux informer .....   | 23        |
| 4.2. Renforcer le réflexe du dialogue préalable .....   | 24        |
| 4.3. Accompagner et soutenir les agents publics en les adossant à une expertise laïcité .....   | 25        |
| 4.3.1 <i>Structurer un réseau de personnes-ressources en matière de laïcité au sein de toutes les administrations publiques</i> .....   | 25        |
| 4.3.2 <i>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.</i> . | 27        |
| 4.4. Eclairer les situations ambiguës en matière de laïcité.....  | 28        |
| 4.5. Former .....   | 29        |
| 4.5.1 <i>Systématiser la formation des agents publics en matière de laïcité</i> .....   | 29        |
| 4.5.2 <i>La formation des élus, un levier pour sécuriser les agents</i> .....   | 31        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.6. Valoriser la laïcité.....  | 31        |
| <b>Annexes.....</b>   | <b>33</b> |
| Lettre de mission .....   | 35        |
| Membres de la commission.....   | 37        |
| Liste des personnes rencontrées .....   | 39        |
| Liste d'items pouvant servir à l'élaboration d'un baromètre RH sur la laïcité ..... | 45        |

## 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 1 – LE CADRE GENERAL

### 1.1. Sur le plan juridique, le principe de laïcité est une notion qui n'implique pas les mêmes exigences pour les agents et les usagers du service public<sup>1</sup>

Pour la fonction publique, le principe de laïcité a en réalité deux visages.

- **Les agents, en tant qu'ils représentent l'Etat, sont astreints à une stricte neutralité** (ce que P. Ricoeur a qualifié « *d'agnosticisme institutionnel* »), quelles que soient la nature du service public et la mission de l'agent (cf. avis du Conseil d'Etat, *Marteaux*, 3 mai 2000). Cette neutralité constitue le corollaire du principe d'égalité, qui implique que tous les usagers soient traités de façon identique, sans discrimination, par les administrations avec lesquelles ils interagissent. Il est également à noter que ce principe concerne l'ensemble des personnes en charge d'une mission de service public, y compris lorsque cette mission est prise en charge par une structure de droit privé – donc par des salariés (cf. Cour de cassation, *CPAM Saint-Denis*, 19 mars 2013). Puisqu'il s'agit d'une exigence cardinale, l'agent public peut être sanctionné lorsqu'il affiche ses convictions religieuses (« *manquement à l'exigence de neutralité* »), sanction dont le quantum est modulé selon les circonstances propres à chaque cas, sous le contrôle d'ailleurs de plus en plus étroit du juge administratif.

L'exigence de neutralité ne signifie toutefois pas que les convictions des agents ne sont pas respectées. D'une part, l'avis *Marteaux* a fermement rappelé l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion, conformément à l'article 6 du statut général des fonctionnaires (voir par exemple pour l'annulation d'un concours en raison des questions posées par le jury à un candidat quant à ses pratiques confessionnelles : CE, *M. E.H.*, 10 avril 2009<sup>2</sup>). D'autre part, des aménagements peuvent être envisagés sous réserve qu'ils ne fassent pas obstacle aux nécessités de service public : c'est par exemple le cas des autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses.

Au demeurant, **cette vision française de la laïcité-neutralité à l'égard des agents publics, pour singulière qu'elle soit à l'échelle européenne, n'est pas remise en cause par nos engagements internationaux, notamment conventionnels**. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) reconnaît en effet aux Etats parties une large marge d'appréciation en la matière (voir par exemple CEDH, 4 décembre 2008<sup>3</sup>). Elle a ainsi reconnu la pleine légitimité du modèle français en matière de laïcité, alors même que ce modèle ne correspond pas à son approche habituelle, consistant à soupeser les différents intérêts en présence pour vérifier, au cas par cas, que l'atteinte portée à la liberté de conscience d'un individu n'est pas excessive. En particulier, elle a admis le fait qu'en France, dès lors que chaque agent public est regardé comme détenant « *une parcelle de souveraineté de l'Etat* » (voir par exemple : *Ebrahimian contre France*, 26 novembre 2015), la neutralité s'applique à tous, quel que soit le contexte. En tout état de cause, le rang constitutionnel du principe de laïcité, et le fait que le Conseil constitutionnel serait probablement amené, le cas échéant, à le regarder comme « *inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* », « l'immunisent » contre les remises en cause qui viendraient de l'extérieur.

- **Si la neutralité est la règle dans les services publics, la logique est inversée pour les usagers : c'est la liberté d'exprimer ses convictions religieuses qui prime**. C'est ce que rappelle la charte de la laïcité dans les services publics de 2007 : « *les usagers des services publics ont le droit*

<sup>1</sup> Le présent rapport ne traite pas des spécificités du régime applicable en Alsace-Moselle et Outre-Mer.

<sup>2</sup> n° 311888.

<sup>3</sup> n° 27058/05 et n° 31645/04.

d'exprimer leurs convictions religieuses ». Trois tempéraments à ce principe sont toutefois à identifier :

- cette liberté s'exerce « dans les limites du respect de neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de santé et d'hygiène » ;
- le principe de laïcité interdit « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers » (CC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 19 novembre 2004) ;
- certaines législations peuvent établir des règles spécifiques qui ont pour effet de circonscrire l'expression des convictions religieuses (ainsi par exemple de la loi du 15 mars 2004 en ce qui concerne les écoles, collèges et lycées publics ou de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, lequel comprend notamment l'espace administratif).

## 1.2. Son application pratique n'est pas sans poser certaines difficultés

En ce qui concerne le premier visage de la laïcité, qui impose la neutralité aux agents publics, les tensions liées à l'application de ce principe se cristallisent surtout dans des situations du quotidien, et elles se résument presque exclusivement à quatre enjeux : l'interaction femmes/hommes (qui peut se retrouver notamment dans la question de la salutation, ou dans le refus de respecter l'autorité hiérarchique lorsque le supérieur est de l'autre sexe), le port de vêtements ou de signes religieux, les demandes d'autorisation d'absence et, plus rarement, la pratique religieuse sur le lieu de travail.

Le second visage de la laïcité dans la fonction publique, relatif à la relation à l'utilisateur, pose également des problèmes pratiques récurrents. Ces problèmes, dont la forme se renouvelle, sont souvent liés à un vide normatif (c'est-à-dire à l'absence de loi, ou d'une jurisprudence stabilisée rendue en dernier ressort par une cour suprême) ou à une méconnaissance du cadre existant. Quelques exemples rapides, tirés de la jurisprudence, permettent d'illustrer les configurations à l'occasion desquelles le principe de laïcité est questionné.

- **La laïcité confrontée aux libertés fondamentales :**

- **laïcité et exercice du culte** : la mise à disposition de locaux publics à des fins cultuelles continue à faire l'objet d'une jurisprudence relativement abondante ces dernières années<sup>4</sup>, souvent rendue, en urgence, par la procédure des référés. Cette situation est révélatrice d'une difficulté, ou d'une réticence, de la part des élus locaux et de leurs administrations, à concilier concrètement la pleine application de la loi de 1905 avec le respect des libertés fondamentales que sont la liberté de réunion et la liberté religieuse (alors même qu'une décision rendue par la plus haute formation contentieuse du Conseil d'Etat a, en 2011, rappelé les conditions dans lesquelles une telle mise à disposition pouvait s'opérer<sup>5</sup>) ;
- **laïcité et prescriptions religieuses** : la restauration scolaire pose également des interrogations récurrentes, même si en la matière les réponses apportées par le juge sont convergentes (en l'occurrence, s'il est loisible aux maires de prévoir des menus diversifiés,

---

<sup>4</sup> Voir par exemple : juge des référés du CE, 23 septembre 2015, *Association des musulmans de Mantès Sud*.

<sup>5</sup> Voir CE, *Commune de Montpellier*, 19 juillet 2011 : si une commune ne peut mettre à disposition un local de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte, elle peut faire droit à une demande dès lors que les conditions financières de cette demande respectent le principe d'égalité. Par ailleurs, elle ne peut rejeter une demande au motif que cette dernière lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte.

ils n'en ont pas l'obligation : voir en ce sens l'ordonnance<sup>6</sup> du tribunal administratif de Dijon du 12 août 2015 et le jugement<sup>7</sup> du tribunal administratif de Cergy Pontoise du 30 septembre 2015).

- **Les contours exacts du principe de laïcité :**

- **contours « physiques »** : à la marge, des interrogations ont pu affleurer lorsqu'il s'est agi de déterminer quels bâtiments, voire quels lieux, étaient soumis au principe de neutralité. Cette incertitude a pu s'incarner dans la question des signes religieux apposés sur, ou installés dans, des bâtiments et emplacements publics, hypothèse couverte par l'article 28 de la loi de 1905<sup>8</sup>. En particulier, la légalité de l'installation temporaire de crèches de la nativité par les personnes publiques a soulevé des questionnements récurrents, alimentés par les appréciations divergentes des juges saisis de tels litiges (les cours administratives d'appel de Paris<sup>9</sup> et de Nantes<sup>10</sup> ayant notamment rendu des décisions orthogonales). Saisi comme juge de cassation de ces arrêts, le Conseil d'Etat, par une décision d'Assemblée lue le 9 novembre 2016, a tout d'abord rappelé que la crèche revêtait une pluralité de significations, et qu'elle ne se bornait pas à son seul caractère religieux. La Haute juridiction a ensuite distingué les bâtiments publics des autres emplacements publics : au sein des premiers, l'exigence de neutralité interdit d'installer une crèche, sauf circonstances particulières justifiant une exception (compte tenu d'un intérêt culturel, artistique ou festif avéré). Dans les seconds en revanche, une telle installation est en principe autorisée, sauf si elle constitue un acte de prosélytisme ou une revendication religieuse. En matière de domaine public, l'application du principe de neutralité est également la règle dans les cimetières qui sont des « ouvrages publics » (CE, 28 juin 1935, *Marécar* et CE, 12 décembre 1986, *consorts Ferry*) et dont le caractère est interconfessionnel. Toutefois le maire peut, dans le cadre de ses pouvoirs de police des cimetières (L.2213-9 du CGCT), déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe et donc rassembler les sépultures de personnes de même confession (regroupements confessionnels), sous réserve que les principes de neutralité des parties publiques du cimetière et de liberté de choix de sépulture de la famille soient respectés. Cette latitude laissée au maire suscite en retour, parfois, des revendications croissantes chez les administrés ;
- **contours conceptuels** : il a pu être question d'attirer dans le champ de la neutralité des personnes qui, sans être agents publics ni salariés en charge d'une mission de service public, pouvaient être regardés comme des « participants » occasionnels du service public - à l'instar des parents d'élève accompagnant une sortie scolaire. Cette question précise a depuis fait l'objet d'un avis rendu par le Conseil d'Etat en 2013 (cf. *infra point 4.4*). Elle témoigne, néanmoins, des difficultés à circonscrire le périmètre exact des personnes soumises à l'obligation de neutralité.

Les difficultés soulevées peuvent donc se révéler assez complexes, ce d'autant plus que la relative rareté de leur occurrence ne permet pas aux agents de s'y habituer.

---

<sup>6</sup> n° 1502101.

<sup>7</sup> n° 1411141.

<sup>8</sup> aux termes duquel : « Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. »

<sup>9</sup> CAA de Paris, 08 octobre 2015, *Fédération départementale des libres-penseurs de Seine-et-Marne*.

<sup>10</sup> CAA de Nantes, 13 octobre 2015, *Fédération de la libre pensée de Vendée*.





## PARTIE 2 – LES ENJEUX

### 2.1. Il n'existe pas, au sein de la fonction publique, de données objectives sur le nombre et la nature des difficultés rencontrées

Cette absence de données concerne à la fois l'évaluation du nombre de situations problématiques (pas de recensement dans les administrations, pas de bases de données spécifique au Défenseur des droits dans le champ de la fonction publique), mais également le recensement des éventuelles conséquences pour les agents publics eux-mêmes : il n'existe pas de statistiques sur le nombre et la nature des sanctions prononcées à l'encontre de fonctionnaires en cas de manquement au principe de neutralité.

Certes, il faut noter que toute remontée statistique comporterait, par construction, **trois biais forts** qui, sans annihiler son utilité, nécessiteraient d'en relativiser la portée.

- La qualification de ce qui constitue un « incident » varie considérablement selon les contextes (cf. les disparités entre chefs d'établissements scolaires selon leurs sensibilités).
- Toute enquête risquerait de surreprésenter les administrations qui rencontrent le plus de difficultés (celles qui n'ont pas à en connaître ne prenant pas la peine de répondre).
- En ce qui concerne les usagers, il faudrait aussi tenir compte du phénomène significatif de « renonciation au recours », qui implique que les difficultés rencontrées ne font pas toutes l'objet d'un signalement de la part de ceux qui les vivent.

Pour autant, en l'état, cette carence fait obstacle à ce que ce sujet soit abordé sous un angle quantitatif, **qui pourrait permettre d'objectiver le ressenti des agents**. Ce manque est d'autant plus problématique qu'en parallèle, le sujet suscite un malaise certain parmi des agents publics.

### 2.2. Les fonctionnaires rencontrés expriment majoritairement un inconfort compte tenu de la sensibilité accrue de la question de la laïcité

En effet, il ressort de la littérature disponible et des auditions le constat d'un paradoxe fort :

- l'occurrence de situations problématiques semble somme toute assez faible (quelques cas mentionnés par chaque personne auditionnée, des chiffres modérés pour les rares ministères qui en disposent, sans que cela ne revête jamais un caractère vraiment significatif) ;
- pour autant, les fonctionnaires rencontrés expriment majoritairement un inconfort compte tenu de la sensibilité accrue de la question de la laïcité. A ce sujet est en effet exprimée l'angoisse du « que ferais-je si j'y étais confronté ? », qu'alimentent les rumeurs et confusions sur les situations problématiques rencontrées par d'autres structures.

**Cette dé-corrélation entre l'occurrence et le ressenti semble rapprocher, *mutatis mutandis*, la question de la laïcité dans la fonction publique de celle de la délinquance, lorsque le sentiment d'insécurité qu'éprouvent les citoyens n'est plus fonction du nombre d'infractions effectivement constatées.**

Ainsi, au-delà de la difficulté à gérer certaines situations concrètes, l'inconfort des agents publics est surtout lié à **la peur de ne pas savoir comment réagir en cas de problèmes**. Cette angoisse alimente trois types d'effets pervers.

- **Une recrudescence de réactions crispées, comme défense contre l'incertitude** : en ce sens, le malaise quant à l'application de la laïcité devient **auto-réalisateur** puisqu'il conduit les agents à adopter des postures extrêmes, qui ne correspondent pas à la réalité du principe. Par exemple, pour l'application de la loi du 15 mars 2004 sur les signes religieux dans les établissements scolaires, la phase de dialogue précédant la sanction, qui est pourtant prévue par la loi<sup>11</sup> et s'avère souvent efficace, peut toutefois être vécue, tantôt, comme une compromission insupportable, tantôt comme un moyen de pression ou de chantage sur l'élève.
- **Dans les cas ambigus** laissant une place à l'interprétation, ou parfois par simple méconnaissance du cadre applicable, chaque agent public -souvent bien intentionné- a le sentiment de porter « la » bonne vision de la laïcité, la seule qui soit pleinement républicaine. Cette conviction rend d'autant plus délicate, ensuite, l'acceptation consensuelle de la solution retenue. En effet, ceux dont la vision n'est pas suivie ressentent souvent la réponse apportée comme une atteinte (« quasi-affective ») aux principes déontologiques qu'ils se sont engagés à servir. Cela peut éroder, à terme, la cohésion des équipes.
- 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). Cette peur de voir la question de laïcité dériver sur un autre terrain peut alors rétroagir sur la volonté des agents d'intervenir en la matière, et nourrir leur frustration puisqu'ils ont l'impression de céder sur un principe au cœur de leur engagement pour le service public. Cette difficulté à assumer l'application stricte de la laïcité est d'autant plus prégnante lorsque ce principe a été appliqué de façon plus laxiste par le passé, au sein du même service. La réaffirmation des principes devient alors envisagée comme un raidissement contextuel (consécutif aux attentats de 2015), auquel il est reproché de contribuer à l'amalgame entre pratiques religieuses et radicalisation.

Surtout, cet inconfort est renforcé par le fait que l'agent public peut **craindre, en cas de problèmes, de ne pas être soutenu par sa hiérarchie**. La sensibilité du sujet et les incertitudes restantes quant aux règles applicables en matière de laïcité contribuent en effet à la prudence des cadres, qui peuvent refuser de prendre une position claire sur le sujet - laissant à leurs agents une marge d'appréciation insécurisante - ou, pire, émettre des injonctions contradictoires.

---

<sup>11</sup> « la mise en œuvre de la procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève »

## PARTIE 3 – LES MESURES RECENTES

### 3.1. La loi du 20 avril 2016 a réinséré la laïcité au cœur de la déontologie des agents publics.

Ainsi qu'il a été rappelé en introduction, la loi du 20 avril 2016 a modifié le statut des fonctionnaires en y ajoutant trois compléments importants pour la laïcité dans la fonction publique :

- une référence explicite, à l'article 25 du statut général des fonctionnaires, au fait que le respect du principe de laïcité fait partie des obligations professionnelles du fonctionnaire, et qu'à ce titre ce dernier est astreint à la neutralité. Cette explicitation de la laïcité au sein du socle de principes que tout fonctionnaire se doit de respecter **procède d'une clarification bienvenue** ;
- la consécration du rôle du chef de service qui, après avis des représentants du personnel, peut désormais préciser les principes déontologiques applicables à ses agents, à la lumière des missions spécifiques du service placé sous son autorité. Cette disposition, qui dérive du pouvoir d'organisation dont dispose tout chef de service en vertu de la jurisprudence *Jamart* (CE, 7 février 1936), fait écho à l'ambition poursuivie par la commission, **qui consiste à assurer une meilleure continuité entre l'affirmation des principes et leur déclinaison concrète au plus près des agents publics**. Est ainsi souligné, en creux, l'enjeu crucial que constitue la formation des cadres publics sur la laïcité, dans la mesure où ces derniers ont vocation à relayer ensuite ce principe dans l'activité quotidienne de leurs services ;
- de façon plus connexe, l'article 11 de la loi du 20 avril 2016 modifie l'article 28bis du statut général des fonctionnaires en créant également le droit pour tout fonctionnaire de consulter un « référent déontologue », qui sera, en principe, désigné par les chefs de service au sein de chaque administration. La création de ces référents vise à permettre aux agents, s'ils ont des doutes, de bénéficier d'un contact et d'un conseil de proximité disposant d'une bonne connaissance de la législation en cause, de la jurisprudence, et de la doctrine de la Commission de déontologie de la fonction publique. Le champ de compétence de ce référent, en tant qu'il couvre les obligations déontologiques prévues par l'article 25 du statut, comprend également le respect par les agents publics du principe de laïcité. Là encore, l'instauration d'un tel tiers de référence, qui ne se substitue pas au rôle du chef de service mais vise plutôt à aider ponctuellement l'agent confronté à des interrogations concrètes, traduit un souci, que la commission partage, de conforter les agents publics dans leurs obligations.

### 3.2. De nombreux outils sont régulièrement produits par différents acteurs

Les initiatives sont multiples dans le champ de la formation dans les trois versants de la fonction publique. Les travaux menés par la commission ont plus particulièrement permis de souligner l'intérêt d'outils innovants – notamment :

- un module mixte de formation, développé par le Réseau des écoles de service public (RESP), qui combine un cadrage général sous forme de module en ligne et une formation en présentiel des élèves de chaque école membre du réseau (dans le but d'aborder des cas pratiques en lien avec les métiers auxquels préparent ces écoles). Ce module de formation est actuellement en cours de déploiement auprès d'une trentaine d'écoles et d'instituts dont l'Ecole nationale d'administration (ENA), l'Institut national des études territoriales

(INET), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'École des hautes études en santé publique (EHESP), l'École nationale de la magistrature (ENM), les instituts régionaux d'administration (IRA). Le développement de ce module est trop récent pour disposer, à ce stade, d'une évaluation pédagogique complète du dispositif mais les premiers retours des élèves qui en ont bénéficié sont très satisfaisants et confirment leur appétence pour une formation combinant connaissances théoriques (tant historique que juridique) et cas pratiques en lien avec leur avenir professionnel ;

- le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a pour sa part été mandaté pour concevoir et déployer un plan national de formation destiné à l'ensemble des acteurs de terrain de la politique de la ville, de la jeunesse et des sports. L'objectif du plan « Valeurs de la République et laïcité » est, en particulier, d'outiller tous les professionnels qui travaillent au contact du public (des jeunes en particulier) afin que ceux-ci puissent harmoniser leurs pratiques dans le respect du cadre juridique existant. Compte tenu de l'ampleur du public visé, le dispositif a été conçu dans une logique de diffusion pyramidale sur trois niveaux, avec l'ambition de former 10 000 personnes par an au cours des deux prochaines années :
  - au niveau national (niveau I), le CGET et le CNFPT forment et habilitent sur quatre jours des « formateurs de formateurs » (qui ont été choisis par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et par les délégations régionales du CNFPT) à l'aide du kit « valeurs de la République et laïcité » créé à cet effet ;
  - au niveau régional (niveau II), ces « formateurs de formateurs », à leur tour, forment et habilitent sur trois jours des « formateurs régionaux » dans les services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et des bailleurs sociaux ;
  - enfin au niveau local (niveau III), les formateurs régionaux forment pendant deux jours des acteurs de terrain : délégués du préfet, éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), conseillers Pôle emploi, dirigeants associatifs, animateurs et éducateurs sportifs, travailleurs sociaux, agents de police municipale, assistants maternels, gardiens d'immeubles, etc. Ces formations de proximité sont pensées pour laisser une place significative aux temps d'échange entre professionnels sur leurs pratiques et leurs expériences.

Le kit pédagogique « valeurs de la République et laïcité », qui se veut un outil « clé en main », a été élaboré, sous l'égide du CGET, par un groupe de travail réunissant des représentants des ministères, l'Observatoire de la laïcité, le CNFPT et l'Union sociale de l'habitat. Il vise à assurer la diffusion d'une connaissance homogène au sein des formations et ainsi à garantir la cohérence des messages qui sont délivrés.

Le plan national de formation « valeurs de la République et laïcité » a été déployé en 2016. La quasi-totalité des formations de niveau I a déjà été assurée et les formations de niveau II sont en cours de réalisation.

### **3.3. Ces initiatives restent insuffisamment coordonnées et de fait méconnues des fonctionnaires**

La bibliographie relative à la laïcité en France est très riche, notamment s'agissant des guides pratiques édités à destination des fonctionnaires. Même si le besoin d'actualisation est évidemment constant sur un sujet comme celui de la laïcité et que les publics visés sont de nature différente, force est de constater que

quelques mois seulement séparent parfois l'édition de guides sur la laïcité par les acteurs institutionnels : outre les guides de qualité régulièrement produits par l'Observatoire de la laïcité, pour la seule année 2015, le guide du CNFPT a été publié en mai, celui de l'enseignement supérieur en septembre, le livret laïcité de l'éducation nationale en octobre et le vadémécum de l'Association des maires de France (AMF) en novembre - pour ne citer que les plus emblématiques. Si chaque secteur d'intervention entend, ce faisant, intégrer ses spécificités propres, **cette production cloisonnée ne peut apparaître comme satisfaisante**, notamment au regard du cadre juridique qui, lui, reste commun à tous les acteurs publics. Elle conduit même, dans l'hypothèse d'un hiatus entre des supports (et ce, contrairement à son ambition initiale), à nourrir des incertitudes chez les agents publics quant aux contours exacts du cadre juridique en vigueur. Ces initiatives gagneraient par conséquent à être mieux coordonnées.

**Parallèlement, cette profusion ne rend pas aisée l'identification, par les agents, de supports de référence.** En effet la multiplication des initiatives interroge sur la lisibilité de l'information apportée, en définitive, aux agents publics, qui peuvent se retrouver « saturés » d'écrits. De même, la réalisation par plusieurs acteurs (le CNFPT, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, l'Observatoire de la laïcité) de formats vidéos illustre assez bien, en creux, la volonté de trouver des formes de médiation alternatives. En outre, les auditions menées tant avec les agents publics qu'avec les organisations syndicales témoignent d'un défaut d'information quant aux supports disponibles relatifs à la laïcité, ce qui d'emblée pose la question des modalités de leur diffusion. A cet égard, on relèvera qu'il **n'existe pas de portail internet regroupant l'ensemble des ressources disponibles.**

Au final, **les agents apparaissent donc assez désarmés professionnellement** face à des problèmes protéiformes qu'ils sont pourtant contraints de traiter lorsqu'ils se présentent. En revanche, à l'heure actuelle, même sans formation, **leur adhésion aux principes déontologiques de la fonction publique et leur volonté d'appliquer la norme demeurent très fortes** – à l'instar d'ailleurs de l'ensemble de la société française à en croire les derniers sondages réalisés sur le sujet<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Selon un sondage réalisé en 2015 par l'ifop ([http://www.ifop.fr/media/poll/3232-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/3232-1-study_file.pdf)), 84% des Français pensent que la laïcité est un élément « essentiel ou important de l'identité de la France » (contre 75% en 2005), 84% se disent également en faveur de la neutralité pour les agents publics (contre 62% en 2005).



## 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 :
  - 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.



# ANNEXES



## Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA MINISTRE

Nos Réf : MFP/2016/27117

Paris, le 26 MAI 2016

Monsieur le Ministre, *cher Emile,*

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958.

Les fonctionnaires et les agents publics sont au cœur du respect du pacte républicain.

C'est notamment à ce titre que le ministère de la fonction publique a souhaité consacrer la place fondamentale du principe de laïcité. Ainsi, la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 a introduit les dispositions suivantes : « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.* »

Si la réaffirmation du respect du principe de laïcité et la vigilance sur sa mise en œuvre constituent une responsabilité des autorités politiques, celle-ci doit s'appuyer sur un corpus de règles et des dispositifs d'accompagnement qui permettent d'apporter un appui efficace aux fonctionnaires qui peuvent être confrontés quotidiennement à ces questions.

Aussi, pour donner toute sa force à la consécration par le législateur du principe de laïcité, j'ai souhaité constituer une commission « Laïcité et Fonction publique » composée de multiples regards : représentants syndicaux, représentants des employeurs, personnalités qualifiées.

Je vous remercie d'avoir accepté de présider cette instance.

La commission « Laïcité et Fonction publique » sera installée le mardi 7 juin 2016 à 9h45 au Ministère de la Fonction publique.

Dans le cadre cette mission, vous effectuerez un bilan des dispositifs et des guides existants, en particulier en matière de formation initiale et continue des fonctionnaires. En effet, si de nombreuses actions ont été entreprises, elles semblent insuffisamment coordonnées ou ne répondre qu'imparfaitement aux besoins exprimés par les agents.

Monsieur Emile ZUCCARELLI  
Ancien Ministre de la Fonction publique,  
de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation  
17 boulevard du Général de Gaulle  
20200 BASTIA

80 rue de Lille  
Adresse postale : RP 10445 - 75327 Paris Cedex 07

Vous porterez ainsi une attention particulière aux remontées du terrain, de la part des agents ou des employeurs, en particulier des petites collectivités locales qui ont des difficultés à accompagner leurs propres agents.

Sur la base de ces analyses et de ces remontées de terrain, je souhaite également que vous puissiez me proposer des actions complémentaires pour donner toute sa portée au principe de laïcité posé par le législateur. Ces préconisations opérationnelles seront destinées aux employeurs comme aux agents publics dans l'objectif de les accompagner et de répondre aux difficultés auxquelles ils sont confrontés en matière d'application du principe de laïcité.

Les conclusions de vos travaux me seront remises au cours du dernier trimestre 2016.

Vous bénéficierez du concours de la direction générale de l'administration publique, de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale de l'offre de soins.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement et votre mobilisation sur ces priorités.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes salutations distinguées.

Bien à toi  
  
Anniek GIRARDIN

## Membres de la commission

- Émile ZUCCARELLI, ancien ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, président de la commission
- Damien REBERRY, inspecteur de l'administration, co-rapporteur de la commission
- Vincent VILLETTE, auditeur au Conseil d'Etat, co-rapporteur de la commission
  
- Hervé AMIOT-CHANAL, adjoint à la directrice générale de l'offre de soins, ministère des affaires sociales et de la santé
- Karine AUTISSIER, secrétaire nationale UNSA Education, au titre de l'UNSA fonction publique
- Jean BAUBEROT, historien
- Olivier BOUIS, secrétaire fédéral à la fédération générale des fonctionnaires FO, au titre de de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO
- Florence CAYLA, conseillère juridique auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Gérard COTELLON, directeur des ressources humaines de l'Assistance Publique- Hôpitaux de Paris (représentant de la Fédération hospitalière de France)
- Sylvain CRÉPON, sociologue, enseignant
- Anne FERAY, secrétaire nationale de la FSU
- Brigitte JUMEL, secrétaire générale de la CFDT Fonctions Publiques
- Cindy LÉONI, membre du Conseil économique, social et environnemental
- Didier LESCHI, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
- Patrick MOLINOZ, vice-président de l'Association des Maires de France, maire de Venarey-les-Laumes
- Michel NEUGNOT, vice-président de la région Bourgogne-Franche-Comté (représentant de l'Association des Régions de France)
- Gilles PIRMAN, maire de Saint-Clément, conseiller départemental de l'Yonne (représentant de l'Assemblée des Départements de France)
- Sarah PROUST, maire-adjointe du 18ème arrondissement de Paris
- Cécile RAQUIN, adjointe au directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur
- Arnaud SCHAUMASSE, chef du bureau central des cultes à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur
- Carine SOULAY, adjointe au directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Baptiste TALBOT, secrétaire de la Fédération CGT des services publics, au titre de la CGT
- Johan THEURET, président de l'association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités
- Catherine TURELLO-GUÉRIN, directrice territoriale
- Valentine ZUBER, directrice d'études à l'Ecole pratique des hautes études



## Liste des personnes rencontrées

### **PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA COMMISSION EN SEANCE PLENIERE (par ordre chronologique)**

- Marianne BENSAID, directrice des achats, de la logistique et de l'accueil hôtelier au sein de l'APHP
- Guillaume ESTIENNE, directeur général des services de la ville de Saint-Germain-en-Laye
- Bertrand GALICHON, adjoint au chef du service d'accueil et de traitement des urgences de l'hôpital Lariboisière
- Jeanne-Claire FUMET, référente laïcité et chargée de mission valeurs de la République pour l'académie de Créteil.
- Anne AUDOIRE, directrice de l'accueil et de la population à la ville de Bagneux, accompagnée de Nathalie DA CRUZ, agent de ce service
- Patrice OBERT, délégué général à l'éthique au sein de la RATP
- Jean ROSSETTO, professeur émérite à l'université de Tours et responsable d'un programme de formation sur la laïcité à l'initiative de la préfecture d'Indre-et-Loire
- Patrick VIEILLESZAZES, sous-préfet, chef de cabinet du préfet de la région d'Île-de-France
- Isabelle LEVY, écrivain, conférencière et formatrice rites et cultures religieux en milieu hospitalier

### **PERSONNES RENCONTREES PAR LE PRESIDENT ET LES RAPPORTEURS (par ordre chronologique)**

#### **COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES**

- Sylvie ROGER, responsable adjointe du pôle animation territoriale, direction ville et cohésion urbaine, Julie LE GOFF, chargée de mission
- Perrine SIMIAN, chargée de mission

#### **UNION SYNDICALE SOLIDAIRES**

- Denis TURBET-DELOF, secrétaire national

#### **OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITE**

- Nicolas CADENE, rapporteur général

#### **DEFENSEUR DES DROITS**

- Jacques TOUBON, défenseur des droits
- Bernard DREYFUS, délégué à la médiation avec les services publics
- Christine JOUHANNAUD, directrice protection des droits – affaires publiques

#### **CFTC**

- Denis LEFEBVRE, président de la fédération des fonctionnaires et agents de l'Etat

#### **FA-FP**

- Bruno COLLIGNON, président
- Laurent DIEZ, fonction publique d'Etat
- Martine GRETENER, fonction publique territoriale
- Eric LABOURDETTE, fonction publique hospitalière

#### **CFE-CGC**

- Dominique ZAUG, président du syndicat national des agents territoriaux

#### **DGAFP**

- Olivier FILATRIAU, adjoint au chef du département des études et des statistiques

#### **VILLE DE PARIS**

- Lucile BERTIN, chargée de mission laïcité-citoyenneté, secrétariat général

#### **MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

- Françoise THEVENON LE MORVAN, inspectrice générale de l'agriculture, ancienne présidente du CHSCT ministériel

#### **MINISTERE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS**

- Antoine MAGNANT, chef de service des ressources humaines, direction générale des finances publiques
- Christiane WICKER, cheffe du bureau déontologie, protection juridique et contentieux
- Emmanuelle CHOUVELON, adjointe à la cheffe de bureau

#### **MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**

- Benoît FALAIZE, chargé d'étude laïcité et valeurs de la République, direction générale de l'enseignement scolaire

#### **MINISTERE DE L'INTERIEUR**

- Arnaud SCHAUASSE, chef du bureau central des cultes à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur
- Muriel THOMELOU, adjointe au chef de bureau
- Alice BERNARD, chargée de mission laïcité
  
- Stanislas ALFONSI, directeur de cabinet du préfet de la Vienne
- Gwenaëlle CHAPUIS, directrice de cabinet du préfet de la Vendée



- Loïc GROSSE, directeur de cabinet du préfet d'Indre-et-Loire

**MINISTERE DE LA JUSTICE**

- Philippe GALLI, directeur de l'administration pénitentiaire
- Philippe LERAITRE, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales
  
- Catherine SULTAN, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
- Angèle ROISIN chargée de mission adjointe – Mission nationale de veille et d'information – direction de la protection judiciaire de la jeunesse
- Karen LEVEQUE, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques, direction de la protection judiciaire de la jeunesse

**CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

- Vincent POTIER, directeur général

**RESEAU DES ECOLES DE SERVICE PUBLIC**

- Laurent CHAMBAUD, directeur de l'Ecole des hautes études en santé publique, président du RESP

**FEDERATION HOSPITALIERE DE FRANCE**

- Alexandre MOKEDE, chargé des questions sanitaires
- Marie-Gabrielle VAISSIERE BONNET, adjointe à la responsable du pôle ressources humaines hospitalières

**ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

- Johan THEURET, président

**CONFERENCE DES PRESIDENTS D'UNIVERSITES**

- Christian MESTRE, professeur, ancien président de l'Université Robert Schuman (Strasbourg III), auteur du guide « laïcité et enseignement supérieur »

**VIAVOICE DIVERSITY, INSTITUT DE FORMATION ET DE CONSEIL**

- Didac GUTIERREZ-PERIS, directeur des affaires européennes
- Mai Lam NGUYEN-CONAN, directrice associée

### **ASSOCIATION EGALITE LAÏCITE EUROPE (EGALE)**

- Françoise LABORDE, sénatrice de la Haute Garonne, présidente de l'association
- Florence FAYE, collaboratrice parlementaire

### **OBSERVATOIRE DE LA LAÏCITE**

- Jean-Louis BIANCO, président
- Nicolas CADENE, rapporteur général
- Pauline METAIS, chargée de mission, juriste

### **PERSONNES RENCONTREES A L'OCCASION DE VISITES DE TERRAIN**

**VISITE DE LA MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, MME ANNICK GIRARDIN, ET DU PRESIDENT DE LA COMMISSION, M. EMILE ZUCCARELLI, DE L'HOPITAL BICHAT – CLAUDE BERNARD, EN PRESENCE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AP-HP, M. MARTIN HIRSCH, LE 26 SEPTEMBRE 2016**

**ECHANGE AVEC DES PROFESSIONNELS DU SERVICE D'ACCUEIL ET D'URGENCE ET DE LA MATERNITE DE L'HOPITAL BICHAT – CLAUDE BERNARD ET DE L'HOPITAL BEAUJON**

- François CREMIEUX, directeur du groupe hospitalier
- Pr Dominique LE GULUDEC, présidente de la commission médicale d'établissement local du groupe hospitalier
- Pr Enrique CASALINO, chef du service des urgences Bichat – Beaujon
- Pr Dominique LUTON, chef du service de gynécologie-obstétrique Bichat – Beaujon

### **POUR LES URGENCES**

- Dr Christophe CHOQUET, responsable des urgences de Bichat
- Dr Sonja CURAC, responsable des urgences de Beaujon
- Dr François-Xavier DUCHATEAU, responsable du SMUR
- Dr Luisa COLOSI, médecin
- Christian DOYEN, cadre supérieur de santé
- Philippe MOUJAQUI, cadre de santé
- Richard CLERY, cadre de santé
- Sabrina ROULLEAU, cadre de santé
- Lydia ROUX, cadre de santé
- Philippe KENWAY, cadre de santé
- Jeanne PIGEAU, cadre de santé
- Alan MILLET, cadre de santé
- Stéphanie DUBUS, cadre de santé
- Carten CORREA, infirmier
- Caroline CLUNY, accueil
- Philippe LEPTIT, infirmier
- Clémence CROUZATIER, infirmière
- Sandrine GONTI, aide-soignante

**POUR LE SERVICE DE GYNECOLOGIE-OBSTETRIQUE**

- Delphine DELACHAUSSEE, cadre puéricultrice
- Valérie VIVIER, sage-femme

**ECHANGE AVEC DES PROFESSIONNELS ET LES PARTENAIRES DE L'HOPITAL**

- François CREMIEUX, directeur du groupe hospitalier
- Pr Dominique LE GULUDEC, présidente de la commission médicale d'établissement local du groupe hospitalier
- Pr Michel LEJOYEUX, président de la commission de la vie hospitalière de la CMEL
- Alain BENTOUNSI, coordonnateur général des soins du groupe hospitalier
- Sabine DUPONT, directeur des ressources humaines du groupe hospitalier
- Florence BOUDVILLAIN, cadre paramédicale du pôle digestif
- Fatma FTAITI, secrétaire hospitalière d'accueil
- Yannick TOLILA-HUET, responsable des services de soins des chambres mortuaires
- Christelle PLUTUS, aide soignante, chambre mortuaire
- Noëlle DACHEUX, cadre supérieure sage-femme
- Laurence LANNEHOA, chargée des relations avec les usagers
- Mohamed BENAKILA, imam représentant le culte musulman
- Augustin NKUNDABASHAKA, pasteur représentant le culte chrétien protestant
- Gustave LUSASI-TEMPIKU, prêtre représentant le culte chrétien catholique
- Evelyne DELCROS-BOCCAS, responsable de l'aumônerie catholique

**DEPLACEMENT DE LA MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU PRESIDENT DE LA COMMISSION A AUXERRE LE 28 SEPTEMBRE 2016 : VISITE DE LA CRECHE KIEHLMANN, DU STADE NAUTIQUE, DU RESTAURANT SCOLAIRE DES MIGNOTTES, SUIVIE DE DEUX TABLES-RONDES**

**EN MAIRIE D'AUXERRE**

- Guy PARIS, 1er adjoint au maire chargé de la démocratie de proximité, des travaux, de la gestion des espaces publics et de l'urbanisme
- Martine MILLET, adjointe au maire chargée des ressources humaines et du dialogue social
- Yves BIRON, adjoint au maire chargé des sports
- Nadia AHIL, adjointe au maire chargée de l'éducation et de la petite enfance
- Denis ROYCOURT, adjoint au maire chargé de l'environnement, des espaces verts et de la restauration collective
- Elodie ROY, conseillère municipale déléguée au tourisme
- Claude SAUVE, direction générale
- Françoise GOUTTENOIRE, direction générale
- Pierre GUILBAUD, direction dynamisme urbain
- Noëlle CHOQUENOT, direction temps de l'enfant
- Mélanie VALLET, direction temps de l'enfant
- Marion FONTENEAU, direction temps de l'enfant
- Guillaume HOUDOT, direction cohésion sociale et solidarité
- Julia ZONGO, direction cohésion sociale et solidarité
- Valérie MARTIN, direction cohésion sociale et solidarité
- Pascal VIGNERON, police municipale

- Marie DEKEYSER, direction des ressources humaines
- Marta GALLARD, direction des ressources humaines
- Raphaël ANTHEAUME, direction des affaires générales

#### **EN PREFECTURE DE L'YONNE**

- Jean-Christophe MOREAU, préfet de l'Yonne
- Françoise FUGIER, secrétaire générale
- Emmanuelle FRESNAY, directrice de cabinet
- Marie-Claude MOREAU, membre titulaire du comité technique
- Christine STANLEY, membre titulaire du comité technique et CHSCT
- Adeline MIROL, membre titulaire du comité technique
- Géraldine BOURGES, membre suppléant du comité technique et CHSCT
- Laurence GERVAIS, membre titulaire du CHSCT
- Michèle FOURNIER, membre suppléant du CHSCT
- Roselyne HOUZE, agent d'accueil du service des permis de conduire
- Fabienne THILLIEN, agent d'accueil du service des étrangers
- Wahib AHAMMARI, service civique, agent d'accueil à la direction des titres

## Liste d'items pouvant servir à l'élaboration d'un baromètre RH sur la laïcité

| IDENTIFICATION  |   |
|---|---|
| Nature du service auquel vous appartenez  | Public cible : DRH ou référents laïcité des 3 FP avec définition d'un panel incluant notamment : ministères/collectivités de grande taille/collectivités de taille moyenne/collectivités de petite taille/académies/préfectures/autres services déconcentrés de l'Etat/établissements publics de santé et médico-sociaux. |
| Nature des fonctions que vous occupez   | DRH/Référent laïcité  |
| QUESTION  | REPONSE   |
| Dans quel cadre, vous-même ou vos collaborateurs, avez-vous principalement à connaître de situations touchant à l'application du principe de laïcité ?    | Réponse avec plusieurs choix possibles : les relations entre agents au sein du service/les relations avec l'utilisateur/si autre, précisez.   |
| Quelle est précisément la nature des difficultés que vous rencontrez ?  | Réponse avec plusieurs choix possibles : une méconnaissance du cadre juridique/ l'instabilité et les incertitudes de ce cadre juridique / la difficulté d'en appliquer les principes à des situations concrètes/dans tous les cas, illustrez.   |
| Quelle a été le nombre de situations problématiques recensées en 2015 ?   | Entre 0 et 5.<br>Entre 5 et 10.<br>Supérieur à 10.  |
| Pouvez-vous citer une ou plusieurs situations problématiques impliquant les usagers ?   | Champ libre.  |
| Existe-t-il une procédure à destination des agents pour signaler des difficultés à la hiérarchie et pour d'éventuelles suites à donner ?                  | Réponse : oui/non/si oui, précisez.   |
| Avez-vous déjà eu à prononcer des sanctions à l'encontre de certains agents pour des manquements à la neutralité ?  | Réponse sur une échelle de 0 à 3<br>(0 = jamais, 1 = rarement, 2 = régulièrement, 3 = très fréquemment).  |
| Pouvez-vous préciser la nature et le nombre de ces sanctions en 2015 ? 2014 ? 2013 ?  | Champ libre.  |
| Une formation sur la laïcité est-elle proposée aux agents dans le cadre de leur formation initiale ?  | Réponse sur une échelle de 0 à 3.   |
| Dans le cadre de leur formation continue ?  |   |
| De quels autres outils les agents disposent-ils ?   | Champ libre.  |
| Existe-t-il un référent/correspondant laïcité dans votre administration ?   | Réponse : oui/non.  |
| Si oui, quel est le contenu de ses missions ?   |   |
| Vous pouvez maintenant utiliser cette rubrique pour faire part de vos suggestions quant aux actions complémentaires qui vous semblent devoir être menées. | Champ libre.  |