

# Laïcité : **droits** **et devoirs** des agents et des usagers **du service public**

L'EXPERTISE WEKA

- Le mot de l'éditeur ..... p. 3
- 100 % des agents publics seront formés aux enjeux de laïcité d'ici 2025 ..... p. 4  
ACTUALITÉS
- Droits et obligations (généralités) ..... p. 6  
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- Quelle obligation de réserve pour un salarié employé à une mission de service public,  
même en dehors de l'exercice de ses fonctions ? ..... p. 13  
VEILLE JURIDIQUE
- Bercy précise les conditions de mise en œuvre des dispositions de la loi confortant  
le respect des principes de la République ..... p. 19  
ACTUALITÉS
- Intégrer les dispositions relatives au principe de laïcité dans la commande publique ..... p. 21  
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- Comment éduquer à la laïcité dans les EPLE ? ..... p. 25  
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- Respecter la laïcité dans le cadre de la restauration scolaire tout en prenant en compte  
les demandes des administrés ..... p. 32  
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- La laïcité appliquée aux établissements de santé publics ..... p. 40  
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- Prévenir et lutter contre la radicalisation à l'hôpital ..... p. 50  
ACTUALITÉS

# LAÏCITÉ

## LE MOT DE L'ÉDITEUR

Issu de la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905 et posé par l'article 1 de la Constitution (« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »), le principe de laïcité est applicable à l'ensemble de la sphère publique.

Il implique pour les collectivités territoriales et leurs agents le strict respect du principe de neutralité – et garantit dans le même temps la liberté de conscience à ces derniers –, assurant ainsi l'égalité de tous les citoyens face au service public sans distinction de croyances ou de convictions religieuses relevant, quant à elles, de la sphère privée.

Alors que les atteintes à la laïcité se multiplient, notamment à l'école ou à l'hôpital, un rappel des règles en vigueur nous semblait nécessaire pour convier tous les acteurs – élus, responsables des collectivités, agents publics et usagers – à mieux comprendre et donc mieux appliquer ce principe de laïcité.

Ce livre blanc vous propose ainsi un panorama de nos contenus les plus récents sur ce sujet essentiel, fondamental et transverse : ressources humaines, commande publique, éducation, restauration collective, hôpital... Tous les domaines des services publics devant tendre à l'exemplarité pour faire connaître et reconnaître ce pilier de notre société, peut-être l'un des plus efficaces dans la lutte contre les inégalités et les discriminations.



**Julien Prévotaux**

*Directeur éditorial & des rédactions – WEKA*



## 100 % des agents publics seront formés aux enjeux de laïcité d'ici 2025

Les principes de laïcité et de neutralité du service public résultent de l'article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ils sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé. Le comité interministériel de la laïcité (CIL) poursuit ses engagements dans l'ensemble des administrations publiques.

Un fonctionnaire est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, au respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient de manifester ses opinions religieuses. Il doit traiter de façon égale toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience et leur dignité. De nouveaux outils sont mis à disposition des employeurs publics par le Gouvernement, dans l'objectif de favoriser une meilleure appropriation des principes constitutionnels de laïcité et de neutralité.

### LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS POUR LA LAÏCITÉ SE POURSUIT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Un comité interministériel de la laïcité (CIL) a été créé par le décret n° 2021-716 du 4 juin 2021. Il garantit la promotion et le respect du principe de laïcité

dans l'ensemble des administrations publiques. Le CIL a établi 17 engagements concrets pour renforcer la laïcité, déclinés en objectifs le 9 décembre 2021. Depuis la loi du 24 août 2021, une journée de la laïcité est organisée dans la fonction publique tous les 9 décembre. Plusieurs outils ont été déployés pour faire vivre la laïcité au quotidien dans les services publics : il s'agit de la création de référents laïcité et d'un dispositif de formation, déployé pour former progressivement tous les agents publics d'ici 2025.

Les référents laïcité ministériels ont été nommés en 2022. Le décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 précise leurs missions. Ils sont notamment chargés de diffuser une culture de la laïcité dans les services et d'apporter tout conseil utile aux agents ou aux chefs de service qui les consultent sur le

respect du principe fondamental de laïcité inscrit à l'article L. 121-2 du Code général de la fonction publique.

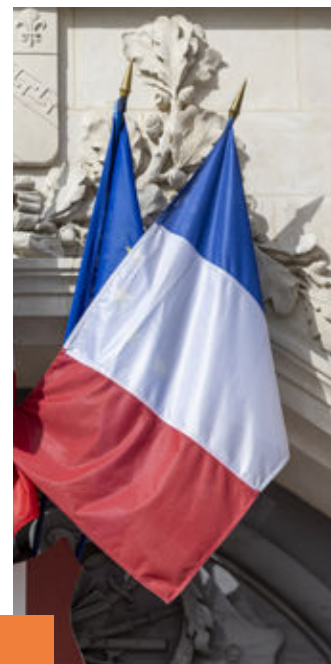
## LES NOUVEAUX OUTILS MIS À DISPOSITION DES EMPLOYEURS PUBLICS POUR DIFFUSER LEUR ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA LAÏCITÉ

Une charte de la laïcité existe dans le secteur public. Elle a été réactualisée dans son contenu. Elle a désormais vocation à être largement diffusée par les employeurs publics auprès des agents au sein des services, et affichée dans les lieux qui accueillent du public. Un réseau national des référents et correspondants laïcité est aussi en cours de constitution dans chaque administration. Son déploiement doit être achevé en 2023.

Un dépliant « Comprendre la laïcité » a été élaboré par le ministère de la Transformation et de la fonction publiques et le ministère de l'Intérieur. Il se destine au grand public. Il présente de manière synthétique et facilement accessible pour tous les citoyens l'application concrète du principe de laïcité au sein de la société.

Enfin, un guide à destination des agents publics, et notamment des managers, est en cours de préparation par la DGAFP et la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (DLPAJ). Il sera publié au début de l'année 2023.

Un réseau national des référents et correspondants laïcité est aussi en cours de constitution dans chaque administration.



## Droits et obligations (généralités)

### CONTEXTE

Les agents territoriaux jouissent de droits fondamentaux, au même titre que tous les citoyens. Par ailleurs, ils bénéficient de droits particuliers, comme le droit à être protégés ou celui d'être rémunérés après service fait.

Dans l'exercice de leurs fonctions au sein des collectivités territoriales, les agents publics sont soumis à un certain nombre d'obligations, qui cohabitent, dans un équilibre délicat, avec les droits inhérents à leur statut.

Au terme de plus de 2 ans de débats, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, aujourd'hui codifiée dans le Code général de la fonction publique (CGFP), actualise et complète les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires.

Cette fiche présente les droits et obligations des agents territoriaux qui sont issus de la loi comme de la jurisprudence.

### ► 1 - Les obligations du fonctionnaire

#### Obligation d'assurer les fonctions

L'**obligation de servir**, obligation fondamentale pour tout agent, est expressément énoncée par les [articles L. 121-1](#) et [L. 121-10](#) du CGFP.

L'obligation d'exercice se définit comme l'obligation pour l'agent public de consacrer son activité professionnelle à l'exercice des fonctions correspondant à son emploi, et ce, conformément aux instructions de son supérieur hiérarchique ainsi qu'aux mesures prises pour l'organisation de son service.

Cette obligation découle directement du principe de continuité du service public.

L'agent doit être présent à son poste et ne peut en aucun cas le quitter sans autorisation de sa hiérarchie. Il doit exécuter l'ensemble des tâches qui lui sont confiées de manière correcte et continue.

#### Obligation d'obéissance hiérarchique

Le fonctionnaire « *doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* » ( [CGFP, art. L. 121-10](#) ).

Cette obligation est applicable aux agents contractuels ( [D. n° 88-145, 15 févr. 1988, art. 1-1](#) ).

#### Obligations de neutralité et de laïcité

L' [article L. 121-2 du CGFP](#) consacre l'obligation de neutralité à laquelle le fonctionnaire est tenu. Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire une propagande quelconque dans le cadre de sa fonction.

L'agent doit adopter vis-à-vis des administrés un comportement indépendant de ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques.

L'article L. 121-2 du CGFP prévoit également que le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. Une [circulaire du 15 mars 2017](#) définit cette notion et précise le sens et la portée du principe de laïcité.

La circulaire énumère les cas qui constituent un **manquement à l'obligation de neutralité** :

- port de signe d'appartenance religieuse dans le service ;
- inscription d'une adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle ;
- prosélytisme, etc.

Les obligations de neutralité et de laïcité s'imposent à tous les agents publics quel que soit leur statut.

En effet, la circonstance qu'une personne soit employée par une personne publique selon les dispositions du Code du travail, y compris en contrat aidé, ou qu'un service public soit confié à une personne privée ne change pas la nature des obligations inhérentes à l'exécution du service public. Il en va de même des apprentis, des stagiaires et des volontaires du service civique accueillis dans les administrations.

### Obligation de réserve

Afin de respecter le principe de subordination hiérarchique et de neutralité du service public, les agents doivent éviter toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'autorité de la fonction.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose également d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération du service public à l'égard des administrés et des usagers.

### Obligation de probité

L' **article L. 121-1 du CGFP** , réaffirme le devoir pour le fonctionnaire d'exercer ses fonctions avec **dignité, probité, impartialité et intégrité**.

Sauf dérogation, le fonctionnaire ne peut pas prendre, par lui-même ou par personne interposée, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou avec laquelle il est en relation, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Le devoir de probité ou de désintéressement va beaucoup plus loin que la stricte interdiction des cumuls de fonctions ou de rémunérations.

### Non-cumul d'activités professionnelles

Aux termes de l' **article L. 121-3 du CGFP** , les agents publics consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle à leurs tâches ; ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Le principe d'interdiction de cumul d'emplois est applicable aux fonctionnaires et aux agents contractuels.

Il est proscrié de cumuler, avec l'occupation d'un emploi à temps complet donnant lieu à un service à temps plein :

- l'occupation d'un autre emploi permanent à temps complet ;
- la création ou la reprise d'une entreprise, ou l'auto-entrepreneuriat.

Toutefois, les textes législatifs et réglementaires ont instauré des possibilités de cumul d'activités.

Ainsi, le **décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017** précise les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction qui est faite aux agents publics d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative. Il fixe en particulier la liste exhaustive des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire ainsi que les conditions dans lesquelles un agent peut être autorisé par l'autorité dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise.

#### A noter

L' **article 34 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019** prévoit la fusion de la Commission de déontologie avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et prévoit un renforcement des contrôles déontologiques notamment en permettant un suivi par la HATVP de ses réserves lorsqu'un agent quitte le secteur public pour le secteur privé.

### Obligation de dignité

La vie privée du fonctionnaire ne doit pas révéler de comportement qui nuirait à l'exercice normal de ses fonctions au point de l'entraver ou de le rendre impossible. Ainsi, l'accueil des usagers impose de la part des agents le respect d'une obligation de correction et de dignité,



dans sa tenue, dans ses agissements, dans ses propos et dans sa vie privée.

### **Respect du secret professionnel**

Aux termes de l' [article L. 121-6 du CGFP](#) , les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le [Code pénal](#) . Il en est de même pour les agents contractuels ( [D. n° 88-145, 15 févr. 1988, art. 1-1](#) ).

On entend par secret professionnel l'obligation, pour les personnes qui ont eu connaissance de faits confidentiels, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, de ne pas les divulguer.

Certaines dérogations au secret sont prévues par la loi. Ainsi, les fonctionnaires doivent dénoncer les crimes et délits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ( [CPP, art. 40](#) ).

Le secret professionnel peut également être levé par le bénéficiaire du secret qui autorise sa divulgation.

### **Obligation de discrétion professionnelle**

Aux termes de l' [article L. 131-7 du CGFP](#) , les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ce principe, institué dans l'intérêt du service, doit se concilier avec celui de libre accès aux documents administratifs.

Ce devoir s'impose aux fonctionnaires et aux agents contractuels ( [D. n° 88-145, 15 févr. 1988, art. 1-1](#) ).

### **Obligation d'informer le public**

L' [article L. 300-1 du Code des relations entre le public et l'administration](#) reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leurs formes ou supports. **L'accès aux documents est la règle** et la non-communication l'exception.

Un chef de service peut adopter des règles déontologiques applicables aux agents, après avis des représentants du personnel.

## **► 2 - Les droits du fonctionnaire**

### **Droit à une rémunération pour service fait**

Les agents publics ont un droit à rémunération s'ils respectent la règle du service fait ( [CGFP, art. L. 115-1](#) ).

Sous réserve de l'appréciation du juge, les agents territoriaux sont en situation d'absence de service fait uniquement lorsqu'ils s'abstiennent d'accomplir tout ou partie de leurs heures de service.

### **Liberté syndicale**

Le droit syndical est garanti à chaque citoyen par l'alinéa 6 du préambule de la Constitution de 1946. Cette liberté est réaffirmée par le statut général des fonctionnaires pour les titulaires et les contractuels.

Ainsi, les agents peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats ( [CGFP, art. L. 113-1](#) ).

### **Droit de grève**

Le droit de grève a été reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 et confirmé par le préambule de la Constitution de 1958.

La grève des agents publics est en principe licite à condition d'avoir pour objet la défense des intérêts professionnels.

Les limitations du droit de grève, notamment pour assurer la continuité du service, sont effectuées par le pouvoir réglementaire sous le contrôle du juge.

Les [articles L. 114-7 à L. 114-10 du CGFP](#) encadrent l'exercice du droit de grève dès lors qu'il contrevient aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels de la collectivité et des administrés de son ressort territorial.

L'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans

les instances paritaires engageront des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de 3 ans, d'accueil périscolaire, de restauration collective et scolaire.

L'accord détermine, afin de garantir la continuité du service public, les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible de ces services, l'organisation du travail est adaptée et les agents présents au sein du service sont affectés. Cet accord est approuvé par l'assemblée délibérante.

### **Droit de retrait**

Aux termes de l' [article 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985](#) , un agent qui a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou qui constate une défectuosité dans les systèmes de protection, en avise immédiatement son supérieur hiérarchique.

Il peut se retirer d'une telle situation.

Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé.

### **Liberté d'opinion**

Les [articles L. 111-1 et L. 111-2 du CGFP](#) disposent que la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.

La liberté d'opinion est en principe absolue. Toutefois, elle s'exerce dans le respect des principes de neutralité et de réserve.

### **Droit à la protection fonctionnelle**

Aux termes des [articles L. 134-1 à L. 134-12 du CGFP](#) , les agents publics ont droit à une protection et, le cas échéant, à une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet, à l'occasion de leurs fonctions, de menaces, d'outrages, de voies de fait, d'injures ou de diffamations.

Ils ont droit à une protection, dans certaines circonstances, en cas de poursuites pénales et civiles engagées par un tiers pour faute de service.

### **Le recours à un référent déontologue et à un référent laïcité**

L' [article L. 124-2 du CGFP](#) prévoit que : « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...]. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.* »

Le **référént déontologue** a évolué avec la modification du cadre déontologique applicable aux agents publics par la [loi n° 2019-828 du 6 août 2019](#) de transformation de la fonction publique.

Le fonctionnaire cessant temporairement ou définitivement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des 3 années précédant le début de cette activité.

Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue.

Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité hiérarchique ou, à défaut le fonctionnaire, saisit la HATVP.

Cette saisine est obligatoire lorsque le fonctionnaire occupe un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie.

Lorsque la nomination porte sur un emploi de directeur, directeur adjoint, chef de cabinet ou un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifie la transmission d'une déclaration d'intérêts et que la personne exerce ou a exercé au cours des 3 dernières années une activité privée lucrative, l'autorité territoriale examine, préalablement à la



nomination, si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de le mettre en situation de méconnaître tout principe déontologique ou de commettre des conflits d'intérêts.

Lorsque l'autorité territoriale a un doute sérieux sur la compatibilité des activités exercées au cours des 3 dernières années avec les fonctions envisagées, elle saisit sans délai le référent déontologue de l'administration concernée.

Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, l'autorité territoriale saisit la HATVP qui rend son avis dans un délai de 15 jours.

Cette procédure de recours en cas de doute sérieux sur la compatibilité des activités au référent déontologue puis, le cas échéant, à la HATVP est prévue également en cas de création ou de reprise d'une entreprise par l'agent.

Dans les collectivités ayant l'obligation de mettre en place une procédure interne de recueil et de traitement des signalements et alertes, cette procédure peut prévoir que le référent déontologue soit chargé du recueil et, le cas échéant, du traitement des signalements.

#### A noter

L' [article L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales](#) consacre les principes déontologiques applicables aux élus et prévoit que « *tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect* » de ces principes.

Le [décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022](#) relatif au référent déontologue de l'élu local crée quatre articles (CGCT, art. R. 1111-1 A à R. 1111-1 D) qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2023.

Le référent déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale. Il doit être extérieur à la collectivité au sein de laquelle il a été désigné.

L' [article L. 124-3 du CGFP](#) prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics désignent un **référént laïcité**.

Le référent laïcité est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

Le [décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021](#) détermine les missions ainsi que les modalités et les critères de désignation des référents laïcité. Cette mission est exercée à titre obligatoire par les centres départementaux de gestion.

Les référents laïcité sont choisis parmi les magistrats, fonctionnaires et militaires, en activité ou retraités, ou parmi les agents contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Ils bénéficient d'une formation adaptée à leurs missions et à leur profil.

Le référent laïcité est tenu au secret et à la discrétion professionnels.

Il exerce les missions suivantes ( [D. n° 2021-1802, 23 déc. 2021, art. 4](#) ) :

« 1° *Le conseil aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général ;*

2° *La sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion [...] de l'information au sujet de ce principe ;*

3° *L'organisation, à son niveau et le cas échéant en coordination avec d'autres référents laïcité, de la journée de laïcité le 9 décembre de chaque année.*

*À la demande de l'autorité territoriale, le référent peut être sollicité en cas de difficulté dans l'application du principe de laïcité entre un agent et des usagers du service public. »*

## NOTRE CONSEIL

**Informez les agents de leurs droits et devoirs**, notamment dans le cadre d'un document général ou de la diffusion du règlement intérieur.

## ÉVITEZ LES ERREURS

**Ne sanctionnez pas l'agent en cas de manquement à un devoir** sans observer la procédure prévue par le statut garantissant les droits de la défense.

## FAQ

### Comment un fonctionnaire peut-il exercer son droit syndical ?

Les modalités d'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale sont fixées par le [décret n° 85-397 du 3 avril 1985](#) .

Des moyens humains (crédits d'heures sous forme d'autorisations d'absence ou de décharges d'activité de service) et matériels (mise à disposition de locaux, possibilité d'organiser des réunions, de diffuser des tracts, d'affichage...) sont accordés par les collectivités pour permettre l'exercice du droit syndical.

### Qu'est-ce que l'obligation de résidence ?

L'obligation de résidence ne constitue pas une obligation générale pour l'ensemble des fonctionnaires.

Elle est fondée sur les nécessités du service, lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il exerce ses fonctions. Sont concernés les emplois comportant l'obligation pour l'agent d'intervenir à tout moment, y compris en dehors des heures habituelles de travail, pour assurer la bonne marche du service.

## ALLER PLUS LOIN

### Références juridiques

- [Code de procédure pénale](#) , article 40
- [Code des relations entre le public et l'administration](#) , article L. 300-1
- [Code général de la fonction publique](#), [articles L. 111-1 à L. 124-26](#) , [L. 131-7](#) et [L. 134-1 à L. 134-12](#)
- [Code pénal](#)
- [Code général des collectivités territoriales](#) , [articles L. 1111-1-1](#) et [R. 1111-1 A](#) à [R. 1111-1 D](#)
- [Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République
- [Loi n° 2019-828 du 6 août 2019](#) de transformation de la fonction publique, [articles 34](#) et [56](#)
- [Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022](#) relatif au référent déontologue de l'élu local
- [Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021](#) relatif au référent laïcité dans la fonction publique, [article 4](#)
- [Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017](#) relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique
- [Décret n° 88-145 du 15 février 1988](#) pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, [article 1-1](#)
- [Décret n° 85-603 du 10 juin 1985](#) relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, [article 5-1](#)
- [Décret n° 85-397 du 3 avril 1985](#) relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale
- [Circulaire du 15 mars 2017](#) relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique (NOR : RDFF1708728C)

## FICHE(S) ASSOCIÉE(S)



Fiche 5850

**Absence de service fait**





Fiche 5855  
**Agent contractuel (généralités)**



Fiche 5906  
**Discipline (procédure)**



Fiche 5907  
**Discipline (sanctions)**



Fiche 5908  
**Discrétion professionnelle (obligation de)**



Fiche 5913  
**Documents administratifs (communication)**



Fiche 5917  
**Droit de retrait**



Fiche 5918  
**Droit syndical (généralités)**



Fiche 5926  
**Grève (généralités et retenue)**



Fiche 5940  
**Neutralité (obligation de)**



Fiche 5944  
**Protection fonctionnelle**



Fiche 5951  
**Réserve (obligation de)**



Fiche 5956  
**Secret professionnel**



Fiche 10816  
**Référent déontologue**

## Quelle obligation de réserve pour un salarié employé à une mission de service public, même en dehors de l'exercice de ses fonctions ?

Un salarié de droit privé employé par un service public au titre de conseiller en insertion sociale et professionnelle est tenu à un devoir de réserve, et cela y compris en dehors de l'exercice de ses fonctions. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'arrêt de la Cour de cassation rendu le 19 octobre 2022 (n° 21-12.370).

Le respect des principes de neutralité et de laïcité sont au cœur des débats actuels, comme le montre la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dont l'article 1<sup>er</sup> rappelle que « lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public ».

Un agent de droit privé de l'association Mission locale du pays salonais exerçait les fonctions de conseiller en insertion sociale et professionnelle.

Il a été mis à disposition de la commune de Salon-de-Provence pour exercer ses fonctions dans le cadre d'un partenariat entre la commune et la mission locale, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2015. Il intervenait alors au sein d'un dispositif dit seconde chance, permettant un accompagnement individualisé et personnalisé de jeunes en difficulté, pour s'inscrire dans un parcours d'insertion professionnelle.

Par lettre du 15 décembre 2015, la mission locale l'a licencié pour faute grave, pour avoir, au cours de la période de mise à disposition, publié sur son compte Facebook « des propos incompatibles avec l'exercice de [ses] missions, et notamment, une critique importante et tendancieuse du parti

politique Les Républicains et le Front national, ainsi que des appels à la diffusion du Coran, accompagnés de citations de sourates appelant à la violence ».

Cet agent a contesté son licenciement pour faute grave devant le conseil de prud'hommes d'Aix-en-Provence. Par jugement rendu le 28 septembre 2017, la juridiction prud'homale a dit le licenciement sans cause réelle et sérieuse, pris acte du refus de la mission locale de réintégrer le salarié et condamné celle-ci au paiement d'un rappel de salaire au titre de la mise à pied conservatoire et d'une indemnité pour refus de réintégration.

Sur appel du salarié, par arrêt du 18 décembre 2020, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence a notamment estimé que la mission locale l'avait discriminé en raison de ses opinions politiques et de ses convictions religieuses en procédant à son licenciement et dit nul son licenciement.

La mission locale a formé un pourvoi par déclaration du 18 février 2021. La Cour de cassation a ainsi été amenée à trancher la question de savoir si le salarié de droit privé d'une mission locale pour

l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes, mis à disposition d'une commune pour exercer ses fonctions de conseiller en insertion professionnelle, est tenu de respecter les obligations de neutralité et de laïcité applicables aux services publics ainsi que le devoir de réserve qui en découle en dehors de l'exercice des fonctions.

Elle a répondu par l'affirmative, en considérant « qu'un salarié de droit privé, employé par une mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et mis à disposition d'une collectivité territoriale, est soumis aux principes de laïcité et de neutralité du service public et dès lors à une obligation de réserve en dehors de l'exercice de ses fonctions, tant en sa qualité de salarié d'une per-

sonne de droit privé gérant un service public qu'en celle de salarié mis à disposition d'une collectivité publique ».

La Cour de cassation a ensuite jugé que ne donne pas de base légale à sa décision la Cour d'appel ayant jugé nul le licenciement d'un salarié car discriminatoire pour avoir été prononcé au motif de l'expression par ce dernier de ses opinions politiques et convictions religieuses, alors qu'il résultait de ses constatations que l'intéressé, référent au sein d'une commune pour les missions d'insertion auprès d'un public de jeunes en difficulté scolaire et professionnelle, en grande fragilité sociale, avait publié sur son compte Facebook ouvert à tous, sous son propre nom, fin novembre et début décembre 2015, des commentaires mentionnant « Je refuse de mettre le drapeau... Je ne sacrifierai jamais ma religion, ma foi, pour un drapeau quel qu'il soit », « Prophète ! Rappelle-toi le matin où tu quittas ta famille pour aller placer les croyants à leurs postes de combat », sans rechercher, comme il lui était demandé, si la consultation du compte Facebook du salarié permettait son identification en qualité de conseiller d'insertion sociale et professionnelle affecté au sein de la commune, notamment par les jeunes en difficulté auprès desquels il exerçait ses fonctions, et si, au regard de la virulence des propos litigieux ainsi que de la publicité qui leur était donnée, lesdits propos étaient susceptibles de caractériser un manquement à l'obligation de réserve du salarié en dehors de l'exercice de ses fonctions en tant qu'agent du service public de l'emploi mis à la disposition d'une collectivité territoriale, en sorte que son licenciement était justifié par une exigence professionnelle essentielle et déterminante au sens de l'article L. 1133-1 du Code du travail, tenant au manquement à son obligation de réserve.

Si la Cour de cassation réaffirme que « les principes de laïcité et de neutralité du service public qui résultent de l'article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé » (v. déjà

La Cour d'appel d'Aix-en-Provence a notamment estimé que la mission locale l'avait discriminé en raison de ses opinions politiques et de ses convictions religieuses en procédant à son licenciement et dit nul son licenciement.

Cass., Soc., 19 mars 2013, pourvoi n° 12-11.690, Bull. V, n° 76), elle consacre, pour la première fois, l'existence d'une obligation de réserve du salarié employé par un service public en dehors de l'exercice de ses fonctions. Il conviendra de revenir sur le champ d'application de cette obligation, ainsi que sur sa portée.

### LE CHAMP D'APPLICATION DE L'OBLIGATION DE RÉSERVE DU SALARIÉ EMPLOYÉ PAR UN SERVICE PUBLIC

1.- En premier lieu, la Cour de cassation devait s'interroger sur la qualification de service public de la mission locale pour l'orientation et l'insertion professionnelle qui employait le salarié ; notion qui détermine le champ d'application des principes de neutralité, de laïcité et de l'obligation de réserve.

S'il semble ressortir des dispositions des articles L. 5314-1 et L. 5314-2 du Code du travail que les missions locales pour l'orientation et l'insertion professionnelle exercent une mission de service public, la Cour de cassation paraît avoir suivi la méthode d'identification retenue par le Conseil d'État en l'absence de prérogatives de puissance publique (CE, Sect., 22 février 2007, APREI, n° 264541).

En effet, après avoir examiné les conditions de création et d'organisation des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale (« constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations »), la Cour de cassation s'est intéressée à l'intérêt général de leur activité (en retenant notamment qu'elles « contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes ») et aux obligations qui pèsent sur ses missions et qui ont été fixées par convention avec l'État, la région et les autres collectivités territoriales qui les financent, ces financements étant accordés en fonction des résultats.

La Cour de cassation conclut à la qualification de service public. C'est à partir de cette qualification

qu'elle va dégager une obligation de réserve applicable au salarié.

2.- En second lieu, l'affaire présentait une particularité dans la mesure où l'agent avait été mis à disposition d'une commune dans le cadre des dispositions de l'article 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 – aujourd'hui codifiées à l'article L. 334-1 du Code général de la fonction publique.

Il résulte de ces dispositions que « les personnels ainsi mis à disposition sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s'imposant aux fonctionnaires ». L'article 11 III du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 précise que « les règles déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires sont opposables aux personnels mis à disposition ».

Le détour par la notion de service public pouvait donc paraître inutile, puisque le respect des principes de neutralité, de laïcité et l'obligation de réserve, auxquels sont soumis les agents publics, s'appliquaient aux agents mis à disposition d'une collectivité locale sur le fondement des dispositions précitées.

C'est donc à un double titre que le salarié devait respecter les obligations de neutralité et de laïcité, ainsi que l'obligation de réserve.

### LA CONSÉCRATION D'UNE OBLIGATION DE RÉSERVE POUR LES SALARIÉS D'UN SERVICE PUBLIC

1.- Il est constant que les agents publics sont soumis aux principes de neutralité, de laïcité et à une obligation de réserve (sur les principes de neutralité et de laïcité, v. CE, Avis, 3 mai 2000, Mlle Marteaux, n° 217017 ; sur l'obligation de réserve, CE, 12 janvier 2011, M. Jean-Hugues A..., n° 338461).

**Il est constant que les agents publics sont soumis aux principes de neutralité, de laïcité et à une obligation de réserve.**

Même hors service,  
l'agent doit veiller  
à ce que son  
comportement ne  
retentisse pas sur  
son service.

Si les principes de neutralité et de laïcité ont été expressément inscrits dans le statut général du fonctionnaire parmi ses obligations déontologiques par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 (art. de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, désormais codifiés à l'article L. 121-2 du Code général de la fonction publique), l'obligation de réserve n'a, d'une manière générale, qu'un fondement jurisprudentiel. C'est le Conseil d'État qui l'a dégagée pour l'ensemble des agents publics, en la désignant expressément sous le terme de « réserve » à partir de 1935 (CE, Sect., 11 janvier 1935, Sieur Bouzanquet, Rec. p. 44).

Dans le cadre de l'exécution de son service, l'agent public est tenu à une stricte neutralité afin qu'en aucun cas l'utilisateur puisse douter de celle-ci. C'est donc dans l'exercice des fonctions qu'un manquement à l'obligation de neutralité et de laïcité est concevable.

Toutefois, comme l'indiquait le Président Rémy Schwartz dans ses conclusions sur l'avis contentieux Mademoiselle Marteaux : « L'interdit est si fort qu'il impose des contraintes aux intéressés même hors service. Cette contrainte revêt l'appellation de devoir de réserve. Ainsi, même hors service, l'agent doit veiller à ce que son comportement ne retentisse pas sur son service. L'agent a une liberté d'ex-

pression, [...] ; mais il se doit de la maîtriser afin qu'elle ne puisse pas affecter le service dont il est membre. » (Concl. sur CE, 3 mai 2000, RFDA 2001, p. 146 et s.).

Il en résulte que les exigences tenant au principe de laïcité de l'État et de la neutralité des services publics fondent l'obligation de réserve qui en est le corollaire.

**L'obligation de neutralité et l'obligation de réserve** seraient comme les deux faces d'une même pièce, la première s'imposant dans l'exercice des fonctions, la seconde en dehors du service, afin de protéger l'utilisateur : l'agent public est tenu, par son comporte-

ment, ses manifestations et son attitude, à ne pas susciter le doute sur la neutralité du service parmi les usagers (concl. Schwartz, préc.).

Les choses sont toutefois plus complexes. D'une part, l'obligation de réserve doit également être respectée par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, et d'autre part, elle a acquis son autonomie par rapport aux obligations de neutralité et de laïcité, constituant une obligation à part entière des agents publics.

**2.-** Il reste que, comme dans l'avis contentieux Mademoiselle Marteaux, la Cour de cassation établit un lien étroit avec les obligations de neutralité et de laïcité et l'obligation de réserve.

Il faut dire que le Conseil d'État avait très tôt reconnu que le « devoir de stricte neutralité [...] s'impose à tout agent collaborant à un service public » (CE, Sect., 3 mai 1950, Demoiselle Jamet, Rec. p. 247) et que « l'obligation de réserve s'impose à quiconque participe à la gestion d'un service public » (CE, Sect., 31 janv. 1964, CAF de l'arrondissement de Lyon, n° 59115, Rec. p. 76).

Dès lors que la Cour de cassation avait déjà admis que « les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé » et que leurs salariés sont « soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public » (Cass., Soc., 19 mars 2013, pourvoi n° 12-11.690, Bull. V, n° 76). Il n'y avait plus qu'un pas à franchir pour reconnaître une obligation de réserve aux salariés employés dans les services publics.

C'est désormais chose faite, la Cour de cassation jugeant que « le salarié de droit privé employé par une mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, constituée sous forme d'association, est soumis aux principes de laïcité et de neutralité du service public et dès lors à une obligation de réserve en dehors de l'exercice de ses fonctions ».

## LA PORTÉE DE L'OBLIGATION DE RÉSERVE DU SALARIÉ EMPLOYÉ PAR UN SERVICE PUBLIC

L'obligation de réserve est susceptible de porter atteinte à la liberté religieuse et à la liberté d'expression du salarié en dehors de son service ; ce qui nécessite une conciliation. Aussi, en l'absence d'un manquement à cette obligation, la sanction du salarié peut receler une discrimination fondée sur l'expression de convictions religieuses.

**1.-** En premier lieu, l'obligation de réserve signifie que les agents publics doivent manifester leurs opinions avec retenue et faire preuve de modération dans leur comportement et leur expression. Elle n'empêche donc nullement les agents d'avoir des opinions et de les exprimer. Elle impose seulement une certaine pondération. [V. fiche n° 26 in *L'essentiel de la jurisprudence du droit de la fonction publique*, Recueil de commentaires de jurisprudences (éd. 2020)].

La doctrine s'accorde pour considérer que l'obligation de réserve est une notion floue, appréciée *in concreto*.

L'appréhension du manquement à l'obligation de réserve est en réalité à géométrie variable.

D'une part, la réserve est appréciée plus ou moins strictement selon le niveau hiérarchique de l'agent, les fonctions occupées ou l'exercice d'un mandat syndical. Ainsi, tous les agents publics ne sont pas soumis à une obligation de réserve de même intensité. Il sera apprécié plus strictement pour ceux qui sont nommés à la discrétion du Gouvernement ou plus généralement qui exercent des fonctions importantes ou particulièrement représentatives, comme pour les agents appartenant au corps préfectoral (v. CE, 23 avril 2009, M. Guigue, n° 316862).

D'autre part, le manquement sera fonction des circonstances (dans le cadre des élections, l'obligation de réserve est envisagée dans la limite de la polémique électorale, v. par exemple CAA de Nancy, 3 décembre 2015, Cne de Saint-Avold, n° 14NC02361) et de la publicité des propos (v. CE

Sect., 1<sup>er</sup> décembre 1972, Dlle Obrego, Rec. p. 771), étant précisé qu'il existe aussi des degrés dans la gravité du manquement au devoir de réserve (teneur des propos, support et modalités d'expression publique, etc.), justifiant l'application d'une sanction proportionnée.

Compte tenu de ce qui précède, la soumission des salariés d'un service public à une obligation de réserve aurait pu être moins stricte que celle pesant sur les fonctionnaires, comme cela semble ressortir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 15 juin 2021, Melike c/ Turquie, n° 35786/19). C'est semble-t-il ce qui pouvait ressortir de la position de la Cour d'appel qui avait fait primer la liberté d'expression du salarié. Ce n'est pas la voie qu'a semble-t-il empruntée la Cour de cassation qui suit un raisonnement comparable à la jurisprudence administrative relative à l'obligation de réserve, comme si la nature de la relation de travail était indifférente.

Si la Cour de cassation ne se prononce pas sur la violation du devoir de réserve – cassant l'arrêt pour défaut de base légale –, elle reprend à son compte les indices mobilisés par le juge administratif.

En effet, pour caractériser un manquement à l'obligation de réserve, la Cour de cassation prend notamment en considération la virulence des propos litigieux (ne retenant d'ailleurs que les propos de nature religieuse), leur publicité (« compte Facebook ouvert à tous ») et la possibilité pour les usagers du service public d'identifier en consultant le compte Facebook du salarié, ses fonctions ou son employeur, le moment de la diffusion des propos (dans les jours et semaines qui ont suivi les attentats du 13 novembre 2015), ainsi que les fonctions

« Les restrictions à la liberté religieuse doivent être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, répondre à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et proportionnées au but recherché ».

de l'intéressé (« conseiller en insertion sociale et professionnelle, [...] auprès d'un public de jeunes en difficulté scolaire et professionnelle, en grande fragilité sociale »).

**2.-** En second lieu, cette obligation de réserve, qui heurte ici l'expression de convictions religieuses, n'est admise qu'à titre de dérogation au principe de non-discrimination.

La Cour de cassation avait eu l'occasion de juger que « les restrictions à la liberté religieuse doivent être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, répondre à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et proportionnées au but recherché » (Soc., 8 juillet 2020, n° 18-23.743, au sujet de clause de neutralité insérée dans le règlement intérieur).

Ainsi, l'exercice de cette liberté, tout comme celui de la liberté d'expression, nécessite de combiner le régime des restrictions apportées aux libertés par le Code du travail (art. L. 1121-1) et le principe de non-discrimination (art. L. 1132-1 de ce Code).

Pour la première fois, la Cour de cassation précise l'articulation de ces dispositions pour les salariés participant à une mission de service public.

Le manquement à l'obligation de réserve, s'il devait être établi, constituerait donc une exigence professionnelle essentielle et déterminante au sens de l'article L. 1133-1 du Code du travail permettant d'écarter une discrimination fondée sur l'expression de convictions religieuses.

L'affaire a été renvoyée devant la Cour d'appel de Nîmes. La solution n'est sans doute pas entièrement acquise, l'avocate générale Laulom ayant d'ailleurs émis un avis contraire, estimant que l'analyse *in concreto* de la Cour d'appel ne permettait pas de conclure à la violation de l'obligation de réserve. La jurisprudence de la Cour de cassation devra donc, comme celle du Conseil d'État, s'affiner au gré des cas qui lui seront soumis.

**Thomas Cortès**, Avocat,  
Docteur en droit chez HMS Avocats

La jurisprudence  
de la Cour de  
cassation devra  
donc, comme celle  
du Conseil d'État,  
s'affiner au gré des  
cas qui lui seront  
soumis.





## Bercy précise les conditions de mise en œuvre des dispositions de la loi confortant le respect des principes de la République

La direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie a publié une nouvelle fiche technique présentant les obligations issues de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

D'un point de vue pratique, le document propose, en annexe, des clauses-types non exhaustives, à compléter et adapter par les acheteurs selon l'objet du contrat, afin d'assurer la mise en œuvre de ces obligations.

### LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 a pour objet d'assurer un meilleur respect des principes d'égalité des usagers devant les services publics et de neutralité et de laïcité dans ces services, notamment lorsqu'ils sont confiés à une entreprise privée ou à un organisme de droit public employant des salariés soumis au Code du travail. Ses dispositions, tout en confirmant les obligations déjà en vigueur pour les entreprises qui participent

à l'exécution d'un service public d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de neutralité et de laïcité, instaurent de nouvelles obligations. Sont concernés tous les contrats relevant de l'article L. 2 du Code de la commande publique dès lors qu'ils ont pour objet l'exécution de tout ou partie d'un service public. Dans les faits, les concessions de services et certains marchés de services et de fournitures, portant sur un service public, sont les principaux types de contrats susceptibles d'entrer dans le champ

d'application de la loi. Les clauses des contrats de la commande publique confiant en tout ou partie l'exécution d'un service public doivent rappeler ces obligations et préciser les modalités de contrôle et de sanction du cocontractant lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures adaptées pour les mettre en œuvre et faire cesser les manquements constatés.

Selon la fiche, les pénalités financières sont aujourd'hui le moyen le plus efficace pour garantir le respect des principes de la République par les titulaires de contrats chargés de l'exécution d'un service public. En outre, le titulaire doit aussi s'assurer que chaque sous-traitant ou sous-concessionnaire participant à l'exécution de la mission de service public respecte également ces principes et communiquer à l'acheteur ou à l'autorité concédante chacun des contrats de sous-traitance ou de sous-concession concernés.

#### L'ACHETEUR DOIT PRENDRE EN COMPTE LES OBLIGATIONS D'ÉGALITÉ, DE NEUTRALITÉ ET DE LAÏCITÉ LORS DE LA MISE EN CONCURRENCE

Le respect des obligations créées par la loi nécessite que les acheteurs et les autorités concédantes en tirent les conséquences dans leurs nouvelles procédures de mise en concurrence pour la passation de contrats confiant l'exécution de tout ou partie d'un service public. Ainsi, lors de la rédaction du cahier des charges, les acheteurs et autorités concédantes indiquent expressément que le contrat doit être exécuté en respectant les principes d'égalité, de neutralité et de laïcité. Cette mention permet de sensibiliser les entreprises au respect de ces principes. Elle permet également, en tant que de besoin, de préciser certaines conditions particulières d'exécution que l'entreprise attributaire devra respecter eu égard aux caractéristiques des prestations. Elle fournit ainsi le temps nécessaire aux futurs soumissionnaires pour proposer, dans le cadre de leur offre, une organisation et des modalités qui leur paraîtront adéquates, en adaptant si besoin leur règlement intérieur, et pour s'assurer auprès de leurs sous-traitants habituels qu'eux-

mêmes respecteront bien ces obligations. La fiche précise également les modalités de contrôle lors de l'examen des candidatures ou de l'analyse des offres.

Source : Fiche technique de la Direction des affaires juridiques, « Mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 prévoyant l'insertion de clauses relatives à l'égalité devant le service public, au respect de la laïcité et de la neutralité, dans les contrats de la commande publique ayant pour objet l'exécution d'un service public », août 2022.

Lors de la rédaction du cahier des charges, les acheteurs et autorités concédantes indiquent expressément que le contrat doit être exécuté en respectant les principes d'égalité, de neutralité et de laïcité.



Fiche 14009

## Intégrer les dispositions relatives au principe de laïcité dans la commande publique

1 outil associé

### CONTEXTE

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a introduit des dispositions relatives à l'application du principe de laïcité dans la commande publique.

Cette loi impose au titulaire d'un contrat de la commande publique d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Pour autant, cette obligation ne concerne pas tous les marchés publics. Quelles en sont les contours et comment la mettre en œuvre ?

#### ► 1 - Comprendre les dispositions de la loi du 24 août 2021

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a introduit des dispositions relatives à l'application du principe de laïcité dans la commande publique.

Ces dispositions introduisent des obligations à l'égard des titulaires et des acheteurs.

##### Obligations du titulaire

Le titulaire du marché doit veiller à ce que ses salariés et l'ensemble des personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction – dans la mesure où ils participent eux-mêmes à l'exécution du service public – s'abstiennent de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de manière égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité.

Il doit également veiller à ce que toute autre personne à laquelle il confie pour partie l'exécution du service public (par exemple, un sous-traitant ou un sous-concessionnaire) s'assure du respect de ces mêmes obligations.

Enfin, il doit communiquer à l'acheteur ou à l'autorité concédante chaque contrat de sous-traitance ou de sous-concession qui aurait pour effet de faire participer le sous-traitant ou le sous-concessionnaire à l'exécution du service public.

##### Obligations de l'acheteur

Les clauses des marchés publics et des contrats de concession ayant pour objet de confier l'exécution d'un service public doivent rappeler ces obligations.

Elles doivent préciser en outre les modalités de contrôle et de sanction du cocontractant lorsque celui-ci ne prendrait pas les mesures adaptées pour mettre en œuvre ces obligations.

Enfin, elles doivent prévoir les modalités pour faire cesser les éventuels manquements constatés, notamment par l'application de pénalités.

#### ► 2 - Identifier les marchés concernés par cette nouvelle obligation

La loi impose au titulaire d'un contrat de la commande publique, pour autant que ce contrat lui confie l'exécution d'un service public, d'assurer l'**égalité des usagers** devant le service public et de veiller au respect des **principes de laïcité et de neutralité** du service public.

De façon générale, les marchés concernés sont ceux qui prévoient **un contact avec l'utilisateur**.

Exemples :

- Sont concernés par ces dispositions les marchés de gardiennage, de nettoyage, ceux liés à l'événementiel...
- Un marché de bureau d'études ou de fourniture de produits d'entretien et d'hygiène ne sera pas concerné.

Ces dispositions concernent uniquement les contrats de la commande publique qui portent sur un **service public**. *A contrario*, de telles contraintes ne s'appliquent pas au titulaire d'un marché public ou d'une concession qui n'aurait pas pour objet un service public.

Le critère de la participation au service public a trait à l'objet du contrat et renvoie à la question suivante : le contrat participe-t-il à l'exécution d'une **mission d'intérêt général** assumée ou assurée par une personne publique ( *CE, 20 avr. 1956, n° 98637, Époux X* ) ?

#### A noter

Les titulaires de tels contrats doivent transmettre à l'acheteur tous les contrats de sous-traitance qui font participer un tiers à l'exécution d'une mission de service public. Par conséquent, le respect de ces obligations ne concerne pas uniquement les salariés de personnes publiques ou celles de personnes privées exerçant une mission de service public, mais également les **salariés de sous-traitants** qui exercent de telles missions au nom et pour le compte des titulaires de contrats de la commande publique.

### ► 3 - Rédiger une clause intégrant l'application du principe de laïcité

La neutralité et la laïcité deviennent des obligations contractuelles à la charge des titulaires des contrats de la commande publique ayant pour objet une mission de service public.

Ces nouvelles dispositions législatives impliquent des adaptations contractuelles : les clauses du contrat doivent rappeler ces nouvelles obligations.

Le titulaire et ceux qui travaillent avec lui dans le cadre d'un contrat de la commande publique et qui participent à un service public devront désormais s'abstenir de manifester leurs opinions tant politiques que religieuses. Ils devront aussi traiter de manière égale tous les usagers et respecter leur liberté de conscience et leur dignité.

Les acheteurs doivent également prévoir un **contrôle** du respect de ces obligations et des **sanctions** en cas de manquements à ces impératifs. Il s'agit notamment de pénalités que peut prévoir l'acheteur dans son contrat.

Il revient à l'acheteur de placer le curseur de manière appropriée pour caractériser un manquement du titulaire à son obligation de faire respecter les principes de neutralité et de laïcité. Il est important, et tout à la fois compliqué, d'identifier les hypothèses susceptibles de caractériser un manquement du titulaire. De façon générale, il faudrait prévoir ces clauses pour les salariés en relation directe avec le public.

Plusieurs clauses peuvent être intégrées dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) :

- une clause qui rappelle les principes et précise le plus possible l'étendue des obligations qu'ils impliquent ;
- une clause qui prévoit des modalités de contrôle du respect de ces principes, un contrôle de l'acheteur public sur le titulaire du contrat ;
- une clause qui organise une procédure et des sanctions du non-respect de ces obligations ;
- éventuellement, des clauses organisant la manière dont seront résolus les litiges qui peuvent naître d'interprétations divergentes du respect de ces principes.

#### Outil

##### Clause du CCAP sur le respect des principes de laïcité et de neutralité du service public

Exemple de clause sur le respect des principes de laïcité et de neutralité du service public à intégrer dans la commande publique.

## NOTRE CONSEIL

**Pensez à modifier les contrats en cours d'exécution**

Les contrats pour lesquels une consultation ou un avis de publicité est en cours depuis le **25 août 2021**, ainsi que les contrats en cours à cette même date, doivent être modifiés afin de se conformer à ces nouvelles obligations si le terme de ces contrats intervient après le **25 février 2023**.

#### A noter

La Direction des affaires juridiques (DAJ) a publié le 16 août 2022 sur son site une [fiche technique relative aux obligations issues de la loi du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République. Cette fiche a pour but de présenter les obligations qui incombent aux acheteurs et autorités concédantes, mais aussi aux titulaires, et de proposer, en annexe, des clauses contractuelles types afin d'aider les concernés à respecter leurs obligations.

## ÉVITEZ LES ERREURS

### N'oubliez pas d'anticiper les éventuels litiges

Votre CCAP devra prévoir des clauses organisant la manière dont seront résolus les litiges qui peuvent naître d'interprétations divergentes du respect de ces principes.

## FAQ

### Tous les contrats sont-ils concernés par l'obligation d'intégrer le principe de laïcité ?

Seuls sont concernés les contrats qui confient à leurs titulaires l'exécution d'un service public ; ceux-ci doivent assurer l'égalité des usagers devant le service public et veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public.

Sont concernés, par exemple, les marchés de gardiennage, de nettoyage, relatifs à l'événementiel... De façon générale, les marchés concernés sont ceux qui prévoient un **contact avec l'utilisateur**.

### Quels sont les principaux manquements susceptibles de survenir dans le cadre de cette obligation de laïcité ?

La DAJ a publié sur son site une [fiche technique relative aux obligations issues de la loi du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République.

Cette fiche précise que les manquements aux principes d'égalité des usagers devant le service public, de laïcité et de neutralité du service public peuvent notamment être constitués par :

- le port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance politique ou religieuse ;
- la propagande politique ou religieuse à l'égard des usagers, des autres salariés des prestataires ou employés du service public ;
- le rejet de la mixité (refus de s'adresser aux femmes, de les saluer, refus d'utiliser les locaux mixtes...) ;
- une adresse électronique professionnelle sur un site culturel ou sur celui de partis politiques, un courrier politique utilisant un en-tête professionnel et rappelant la qualité professionnelle ;
- le fait de traiter avec moins de diligence les demandes émanant d'usagers en considération de leur appartenance religieuse ou de leurs convictions, vraies ou supposées.

## ALLER PLUS LOIN

### Références juridiques

- [Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République
- [CE, 20 avril 1956, n° 98637, Époux X](#)

### Site Internet

[www.economie.gouv.fr/daj](http://www.economie.gouv.fr/daj) : site de la DAJ du ministère de l'Économie, des Finances et de la



Souveraineté industrielle et numérique, où consulter la [fiche technique](#) « Mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 prévoyant l'insertion de clauses relatives à l'égalité devant le service public, au respect de la laïcité et de la neutralité, dans les contrats de la commande publique ayant pour objet l'exécution d'un service public » (16 août 2022)

## OUTIL(S) TÉLÉCHARGEABLE(S)



Outil DTOU9447

**Clause du CCAP sur le respect des principes de laïcité et de neutralité devant le service public**

## FICHE(S) ASSOCIÉE(S)



Fiche 9339

**Connaître les pièces contractuelles du contrat de maîtrise d'œuvre**

© Éditions WEKA - Tous droits réservés

Fiche 13658

## Comment éduquer à la laïcité dans les EPLE ?

### CONTEXTE

La question de la laïcité revêt, depuis son irruption dans le débat public en 1989 avec la première affaire du voile islamique dans un collège de Creil, une importance sociétale et éducative majeure. Avec l'assassinat du professeur Samuel Paty le 16 octobre 2020, la problématique s'est dramatiquement déplacée de manière politique vers **l'enseignement des valeurs et la liberté d'expression**.

Quels contenus donner aux enseignements de la morale républicaine, quelles modalités pédagogiques convient-il d'adopter ? Les cadres posés par le ministère sont, en situation de crise, réaffirmés avec conviction :

- ne pas transiger sur les contenus et les programmes face à toute forme de contestation doctrinale ;
- poser résolument les limites entre les savoirs et les croyances ;
- exiger de la part de tous une acceptation inconditionnelle des principes républicains.

Mais cette ligne éducative doit alors éviter de compromettre l'exigence absolue d'une égalité des chances et d'une **école authentiquement inclusive** pour des populations scolaires déjà fragiles et issues en grande partie de l'immigration.

### ► 1 - Identifier le principe de la laïcité comme étant celui de la liberté de conscience

Dans le cadre des enseignements proposés aux élèves, il convient tout d'abord d'indiquer que la laïcité est à l'origine le **principe de la liberté de conscience**.

#### Un principe affirmé sous la Révolution française...

Cette notion a notamment émergé des guerres de religion et de l'oppression subie par les protestants durant l'histoire de France. Elle a été formalisée de manière inédite dans le cadre de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, à son article 10 : « *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, y compris religieuses, à condition qu'elles ne troublent pas l'ordre public instauré par la loi.* » Il est significatif de constater que cet article fut proposé et rédigé par Rabaut Saint-Étienne, constituant qui était protestant de son état. Il s'agissait bien, alors, de défendre la liberté de culte et de **remettre en cause le lien politique entre l'Église catholique et l'État monarchique**. Le pouvoir monarchique, posé comme étant de droit divin, établissait son fondement doctrinal sur le christianisme : « *Tout pouvoir vient de Dieu* » (saint Paul, *Épître aux Romains*, XIII, 1).

#### ... et en 1905

Ce principe s'est trouvé réaffirmé dans un autre contexte politique en 1905 lorsqu'il s'est agi pour l'État républicain de **contrecarrer l'influence de l'Église dans la société et dans l'éducation**. La « *séparation loyale et complète des Églises et de l'État* » devait être déclarée par Aristide Briand comme une réponse indispensable aux difficultés politiques qui divisent la France. Les enseignants, désignés par Charles Péguy comme de véritables « *hussards noirs* » de la République, sont alors en première ligne de ce combat de laïcisation de l'institution scolaire.

Le principe fondamental de la **loi du 9 décembre 1905** s'exprime en son article 1<sup>er</sup> : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.* » Les difficultés majeures de la promulgation de cette loi ont alors, incidemment, porté sur les sujets patrimoniaux : à qui, de l'État ou de l'Église, reviendrait la propriété des biens immobiliers et mobiliers de

l'Église ? Cette dernière en conservera l'usufruit : à charge pour le propriétaire – l'État – d'en assurer les coûts d'entretien.

#### A noter

Au terme de ce combat historique, la laïcité est bien l'expression la plus nette de la liberté de conscience. Et l'**école de la République** est le produit direct de cette indépendance du pouvoir politique vis-à-vis de l'Église : indépendance des savoirs vis-à-vis du dogme, indépendance de l'administration scolaire vis-à-vis de l'organisation cléricale. La célèbre formule de Victor Hugo, prononcée par lui le 14 janvier 1850 à l'Assemblée nationale, synthétise ainsi cette démarcation historique : « *Je veux [...] l'Église chez elle, l'État chez lui.* »

### ► 2 - Expliquer le principe de la neutralité de l'État comme condition de la liberté de conscience

La liberté de conscience ne peut exister sans que le pouvoir politique ne s'affranchisse lui-même d'une tutelle religieuse. Tant que le fondement de l'ordre monarchique restait de droit divin (les rois de France, depuis Pépin le Bref, étaient sacrés par l'Église romaine), la question de la liberté de conscience des sujets ne se posait pas. Avec l'avènement des citoyens et le **principe de la souveraineté populaire**, cette question devient effective.

#### A noter

Cette exigence d'**indépendance entre les royaumes terrestre et céleste** est d'ailleurs revendiquée au sein même de certaines religions. Les formules du Nouveau Testament – « *Il faut rendre à César ce qui appartient à César et à Dieu ce qui appartient à Dieu* » (Matthieu, XXII, 21), « *mon Royaume n'est pas de ce monde* » (Jean, XVIII, 36)... – indiquent dans la conscience religieuse chrétienne une volonté forte de s'affranchir de l'ordre politique.

Les régimes politiques modernes se fondent sur une **conception laïque de l'État** : c'est le concept même de la *res publica*, la « chose publique », qui identifie le principe de légitimité du pouvoir à son assise dans le peuple souverain et dans la volonté générale de ses représentants. Alors que les régimes théocratiques se revendiquent d'une origine divine du pouvoir politique, les régimes laïques se réfèrent donc à la souveraineté populaire et à l'idée de république.

Et cette conception philosophique garantit alors la **liberté de conscience des citoyens**. En rendant en effet le pouvoir politique indépendant de toute Église, elle prémunit chaque individu de toute influence comme de toute tutelle instaurée par le régime. L'indépendance de l'État assure ainsi celle de ses citoyens. Elle en constitue le pendant. Le pouvoir public étant institué par le peuple, il appartient aux individus de croire ou de ne pas croire. La neutralité de l'État fonde ainsi la liberté de conscience de ses citoyens.

#### A savoir

Le **gallicanisme** constitue une étape importante dans l'évolution des rapports entre les pouvoirs temporel et spirituel. C'est Clovis (466-511), roi des Francs saliens, qui scelle, par son baptême à Reims, l'alliance de la royauté franque avec l'Église catholique, acte inaugural d'une union entre l'ordre politique et la religion – qui devient de fait une religion d'État.

L'histoire de la laïcité doit d'abord se concevoir comme l'affirmation d'une indépendance du peuple souverain vis-à-vis de la monarchie absolue. Elle est en ce sens **indissociable de l'idéal républicain**. La séparation de l'Église et de l'État advenue en France en 1905 constitue, plus de deux siècles après la Révolution, un point d'achèvement de cette histoire politique.

### ► 3 - Rendre compte du paradoxe de l'application de ce principe : la garantie effective de la liberté de conscience implique de restreindre son exercice dans certaines situations données

Dans l'enceinte de l'école comme dans le cadre de l'espace public, la mise en œuvre de la laïcité impose paradoxalement des restrictions. Ainsi, la **loi n° 2004-228 du 15 mars 2004** interdit à tout élève de porter des **signes ostensibles d'appartenance religieuse à l'école**. Mais c'est afin de **préserver sa propre liberté à venir** : celle de sa conscience –

pour lutter contre les risques de prosélytisme et/ou de manipulation dont il peut faire l'objet. L'élève est en effet considéré comme mineur, c'est-à-dire comme non encore pleinement maître de sa totale liberté de jugement que son éducation vise justement à former et à faire advenir pleinement : c'est le principe de la majorité civile. Il reste donc, statutairement et potentiellement, plus influençable qu'un citoyen doté de sa majorité, d'où le terme même d'élève : il est littéralement celui que l'on élève vers sa propre majorité.

De là, ce paradoxe : la liberté de conscience présuppose, pour être effective et garantie par la force publique, des **restrictions face à l'expression de certaines libertés** trop spontanées ou au contraire trop « intéressées ». C'est la lutte contre les communautarismes, l'affirmation de l'universalisme de la raison comme socle de la *res publica* (idéal des Lumières). La croyance est en effet d'ordre privé - voire de l'ordre de l'intime. Seule la raison, dans la tradition occidentale, peut être le vecteur de l'universalité politique et d'un ordre public - puisque nécessairement neutre et partagé. On est convaincu par la raison, on adhère ou non à la foi (par la grâce élective : on est soi-même choisi, « élu »).

Il faut souligner que cette conception de la république laïque n'est pas partagée à travers le monde par toutes les cultures démocratiques. D'autres systèmes politiques font le choix (également légitime et justifié en raison) d'agrèger les identités communautaires pour construire une république. Nous adoptons quant à nous le parti pris philosophique inverse d'une **identité fondée en raison, sur l'universalité d'une vision du monde commune et partagée** - et non sur des particularismes divers et agrégés. Ce sont là deux conceptions de la démocratie, qui induisent, sur le plan des idées politiques, une alternative entre, d'une part, le pluralisme des régimes parlementaires et, d'autre part, l'unité des régimes présidentiels. La Constitution de 1958, pensée par le général de Gaulle comme une remédiation au régime parlementaire de la IV<sup>e</sup> République, instaure un régime fortement présidentiel, avec une conception universaliste marquée, dès son **article 1<sup>er</sup>** : « *La France est une République indivisible.* » La laïcité « à la française » est le reflet de cette histoire et de ce choix philosophique.

#### ► 4 - Éduquer à la laïcité dans le cadre d'une démocratie lycéenne

À côté et en plus de l'enseignement dispensé, il importe tout particulièrement d'éduquer à la laïcité, c'est-à-dire de faire partager et faire vivre concrètement dans les établissements les **valeurs de la liberté d'expression**. Différentes instances et modalités d'action sont alors possibles à cet effet.

Les instances des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) qui doivent être sollicitées dans l'approche de ces sujets sont principalement :

- le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) ;
- le conseil de la vie lycéenne (CVL) ;
- la maison des lycéens (MDL).

Le CESC peut porter tout projet commun susceptible de conforter l'action éducative et la compréhension des valeurs de la République.

*Exemple : solliciter des interventions d'acteurs associatifs, d'universitaires, de représentants religieux ou politiques (sous le contrôle strict du chef d'établissement et en sollicitant parfois l'expertise du rectorat).*

La démocratie lycéenne peut également engager des actions à travers ses deux instances :

- celle des élèves élus et représentants de leurs camarades (CVL) qui bénéficie du fonds de vie lycéenne pour ses financements ;
- celle des élèves adhérant à l'association des lycéens (MDL) qui mobilise d'autres ressources sous la direction d'un bureau constitué de membres élus.

*Exemples :*

- *Organiser des séquences de libre expression à travers un « mur d'expression » : tableaux installés dans l'établissement sur lesquels tous les élèves peuvent apposer des textes/dessins/photographies sur une thématique donnée et travaillée préalablement avec les conseillers principaux d'éducation (CPE) ou des professeurs.*
- *Organiser des débats citoyens à travers des « cafés des idées » : les élèves se réunissent librement dans une salle attitrée et discutent de tous sujets. Ces séances peuvent ensuite donner lieu à une restitution : article dans le journal du lycée, capsule audio ou vidéo...*

L'enjeu est d'**impliquer au maximum les élèves**, de soutenir toutes les initiatives qui peuvent être prises par eux afin de susciter des débats apaisés entre pairs et de faire vivre concrètement la liberté d'expression. Incidemment, ces séquences de libre expression



peuvent permettre d'identifier d'éventuels élèves à risque.

*Exemples d'autres types d'actions possibles :*

- *Conférences, ateliers et tables rondes, expositions, représentations artistiques.*
- *Pour accompagner les enseignants : mise en place d'un groupe de travail « enseignements de la laïcité et des valeurs de la République » uniquement composé de professeurs et spécifiquement chargé de mutualiser les ressources, de partager des approches pédagogiques et d'impulser des actions au sein de l'établissement.*

#### **A noter**

Tous les citoyens ont le droit d'exercer leur liberté de conscience. Seuls les représentants de l'État, dans l'exercice de leurs missions de service public, se doivent d'être neutres.

**Dans le cadre du service public** (et les élèves en font partie en tant qu'usagers), aucune expression ostensible de croyance religieuse ne peut être acceptée.

**Dans le cadre de la société civile** en revanche, tous les citoyens ont le droit de pratiquer ou non leur culte - et de caricaturer le culte des autres : c'est la nature même de toute liberté d'expression. Et chacun a le droit d'exprimer comme il l'entend ses convictions personnelles, sauf à porter atteinte à l'ordre public instauré par la loi. En aucun cas l'État ne peut interdire des caricatures. La seule restriction légale qui s'impose à l'exercice de cette liberté d'expression est alors le « trouble à l'ordre public », par exemple dans le cadre de prières de rue ou de toute autre forme d'affichage de convictions qui seraient jugées attentatoires à l'ordre public, car ayant un caractère de provocation.

Il est à souligner que les **prières de rue**, comme toute forme d'expression publique de convictions religieuses, ne sont pas interdites en tant que telles par la loi. Elles peuvent être admises sous condition qu'elles ne constituent pas un trouble manifeste à l'ordre public.

Les rassemblements de prière sur la voie publique, comme tous les types de manifestations et d'attroupements, sont régis par le [décret-loi du 23 octobre 1935](#) aujourd'hui codifié à l' [article L. 211-1 du Code de la sécurité intérieure](#) . À ce titre, une prière collective sur la voie publique implique, comme pour toute manifestation publique, le dépôt d'une déclaration préalable auprès des services de la préfecture.

*Cf. article 431-3 du Code pénal : « Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public. »*

## **NOTRE CONSEIL**

- **Mettez en place une formation organisée par l'établissement concernant ces questions de la laïcité**, par exemple en sollicitant des intervenants associatifs comme la Ligue de l'enseignement ou des formateurs académiques, afin de réassurer les équipes et de conforter l'approche partagée de ces problématiques.
- **Mobilisez et associez fortement les équipes de la vie scolaire**, à la fois dans la démarche de veille vis-à-vis des comportements des élèves et dans le soutien des actions citoyennes qui peuvent être développées. Le positionnement des assistants d'éducation (AED) les rend parfois plus à même que les professeurs de traiter efficacement certains sujets et de dialoguer avec les élèves.
- **Promouvez une démocratie lycéenne active et accompagnée**, condition première d'un climat scolaire apaisé. C'est sur cette base d'une prise d'initiatives et d'une mobilisation des élèves que peuvent ensuite être instruites des approches éducatives plus « savantes » dans le cadre des apprentissages scolaires (éducation civique, éthique républicaine...). L'erreur serait ici de considérer que l'une des deux approches, la théorie sur les valeurs ou les actions citoyennes des élèves, pourrait être pertinente et autosuffisante par elle-même.
- **Rendez visibles les signes de la République au sein de l'établissement** : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que la Charte de la laïcité doivent s'afficher avec tous les autres symboles de l'État.

## ÉVITEZ LES ERREURS

- Dans le cadre de la transmission des valeurs de la République par l'école, les approches éducatives doivent nécessairement **éviter deux écueils : d'une part la stigmatisation de certains élèves** en raison de leurs origines ou de leurs pratiques culturelles (qu'elles soient supposées ou réelles), **d'autre part le laxisme** face à des positionnements attentatoires aux règles et aux principes républicains. Une pédagogie spécifique, adaptée à la gravité des enjeux, doit donc être mise en œuvre. Elle doit à la fois être déployée dans le cadre des enseignements – dont bien entendu celui de l'éducation morale et civique – et conduire à l'installation d'un climat scolaire apaisé. Il s'agit donc bien d'enseigner la laïcité et d'éduquer à la laïcité, de la faire comprendre et de la faire exister au sein même des EPLE.
- **Évitez toute forme de provocation** dans la formulation des sujets et dans l'approche pédagogique. Ainsi, s'il semble indispensable de montrer des caricatures afin d'illustrer le principe de la liberté d'expression, il convient de les choisir avec discernement – d'exclure les plus grossières ou les plus impropres à susciter des échanges.
- **Évitez de laisser les professeurs seuls face à leurs enseignements.** Les choix des documents, des axes de réflexion et des méthodes doivent être au maximum partagés en équipe.
- **Évitez toute forme de « procrastination » en matière de sanction ou de tolérance éducative.** Tout signe ostensible d'appartenance religieuse doit être retiré, toute forme d'irrespect doit trouver sa réponse éducative.

### Le voile à l'école : rappel

Le sujet de la laïcité à l'école a fait irruption dans le débat public à la rentrée de septembre 1989, au collège Gabriel-Havez de Creil. La direction de cet établissement refuse alors que deux collégiennes conservent leur voile dans les cours et au sein de l'établissement. L'affaire prend rapidement une ampleur nationale, au point que le ministre de l'Éducation, refusant d'arbitrer directement sur le sujet, sollicite un avis du conseil d'État. Ce dernier consistera alors à laisser aux seuls chefs d'établissement la responsabilité de la décision et de l'appréciation de la situation : « *il ne peut y avoir d'interdiction générale et absolue du port du foulard [mais] ce port peut être prohibé en fonction des principes [éducatifs] ou au regard des circonstances locales* » ( [Circ.](#), 12 déc. 1989 ).

Toutefois, face à la démultiplication des cas comme à la difficulté croissante des équipes à faire appliquer une mesure cohérente, comprise et acceptée, le gouvernement est amené à clarifier ses positions et à mieux encadrer les décisions locales. La [circulaire n° 1649 du 20 septembre 1994](#) précise ainsi le sujet : « *Le port par les élèves de signes discrets, manifestant leur attachement personnel à des convictions, notamment religieuses, est admis dans l'établissement. Mais les signes ostentatoires qui constituent en eux-mêmes des éléments de prosélytisme ou de discrimination, sont interdits.* »

Enfin, face à l'importance grandissante du problème et compte tenu de sa dimension désormais politique, la [loi n° 2004-228 du 15 mars 2004](#) fixe définitivement la ligne d'une laïcité assumée : « *Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.* »



## FAQ

### **Comment réagir lorsqu'un élève adopte, en classe ou dans l'enceinte de l'établissement, une attitude de provocation ou de refus face aux valeurs de la République ?**

Dans le cadre de la lutte contre l'islamisme radical, il est demandé à tout personnel de l'Éducation nationale de signaler tout comportement de cette nature ou toute situation suspecte auprès des services académiques et de la police nationale (renseignements généraux). Des procédures de signalement ont été mises en place à l'échelle de chaque département.

### **Comment apprécier ce qu'est un « *signe ostensible d'appartenance religieuse* » ?**

Le critère exprimé pour qualifier de « *signe d'appartenance religieuse* » une tenue vestimentaire, un bijou, un accessoire de mode... est celui de l'ostentation. Il s'agit alors d'identifier une intention de montrer, d'afficher une identité à des fins de prosélytisme ou de revendication. Or, cette notion d'intention est juridiquement très difficile à mettre en évidence. Elle reste toujours contestable, puisqu'une intention qui ne s'exprime pas verbalement ne peut être avérée de manière objective et factuelle. La manière la plus simple et directe de l'appliquer consiste alors à l'interpréter de manière absolue : est ostentatoire ce qui se donne à voir, ce qui est visible. Un foulard est nécessairement visible, un pendentif discrètement porté sous une veste ne l'est pas...

### **La problématique de la laïcité ne concerne-t-elle que certains enseignements historiques ou des questions religieuses ?**

L'expérience de ces dernières années a montré que les problématiques de contestation des contenus enseignés ne concernent pas que les disciplines les plus directement exposées, à savoir l'histoire-géographie ou la philosophie. Il est fait état quotidiennement dans les établissements d'innombrables tentatives de contestation de connaissances programmatiques dans les domaines des sciences expérimentales : la théorie de Darwin, le modèle astronomique de Copernic ou toute théorie scientifique qui viendrait à contredire une interprétation littérale et totalement dépassée des textes religieux se trouvent en butte au fanatisme. Les oppositions à la laïcité prennent ainsi la forme d'un dogmatisme obscurantiste dont la résurgence nous renvoie aux origines mêmes de la science moderne – lorsque les penseurs humanistes ont dû, au péril de leur vie, substituer la raison à la foi.

## ALLER PLUS LOIN

### Références juridiques

- [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789](#)
- [Constitution du 4 octobre 1958](#) , article 1<sup>er</sup>
- Code de l'éducation :
  - [articles L. 141-1 à L. 141-6](#) relatifs à la laïcité de l'enseignement public
  - [articles L. 151-1 à L. 151-6](#) relatifs à la liberté de l'enseignement
  - [articles L. 511-1 à L. 511-4](#) relatifs aux droits et obligations des élèves
- [Code de la sécurité intérieure](#) , article L. 211-1
- [Code pénal](#) , article 431-3
- [Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004](#) encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics
- [Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959](#) sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé
- [Loi du 9 décembre 1905](#) relative à la séparation des Églises et de l'État
- [Décret-loi du 23 octobre 1935](#) portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public
- [Décret n° 85-1348 du 18 décembre 1985](#) relatif aux procédures disciplinaires dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale
- [Décret n° 85-924 du 30 août 1985](#) relatif aux établissements publics locaux d'enseignement
- [Circulaire n° 2000-105 du 11 juillet 2000](#) relative à l'organisation des procédures disciplinaires dans les collèges, les lycées et les établissements régionaux d'enseignement adapté
- [Circulaire n° 1649 du 20 septembre 1994](#) relative à la neutralité de l'enseignement public et au port de signes ostentatoires dans les établissements scolaires
- [Circulaire du 12 décembre 1989](#) relative à la laïcité, au port des signes religieux par les élèves et au caractère obligatoire des enseignements
- [CE, avis, intérieur, 27 novembre 1989, n° 346893](#) , *Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports*

### Sites Internet

- [classes.bnf.fr/laicite](http://classes.bnf.fr/laicite) : volet « La laïcité en questions » du site pédagogique de la Bibliothèque nationale de France, où télécharger la documentation à disposition
- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) : site de la République française, où consulter le rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République (11 décembre 2003), présidée par Bernard Stasi, ainsi que le rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La Laïcité aujourd'hui : rapport d'étape* (1<sup>er</sup> décembre 2003)



Fiche 0717

## Respecter la laïcité dans le cadre de la restauration scolaire tout en prenant en compte les demandes des administrés

2 outils associés

### CONTEXTE

Ces dernières années, diverses situations ont relancé le débat autour de la laïcité dans la restauration scolaire, dont la position de la ville de Chalon-sur-Saône en mars 2015 supprimant les repas de substitution.

Pourtant, il est admis en France, comme le soulignait le rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite « commission Stasi », remis au président de la République en décembre 2003, que des substituts au porc et du poisson le vendredi doivent être présentés dans le cadre de la restauration scolaire.

Il est ici proposé de traiter cette question de manière pragmatique, en ayant à l'esprit le caractère très sensible des questions posées et la nécessité de situer le débat dans une vision globale des enjeux de la restauration scolaire. Il s'agit de mettre en place **des réponses n'excluant personne a priori**, dans le respect de la [loi du 9 décembre 1905](#), prolongée par la [loi n° 2004-228 du 15 mars 2004](#) et complétée par la [loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République (dite aussi « contre le séparatisme »).

Tout d'abord, une **analyse** locale et circonstanciée de la situation s'impose.

Ensuite, le rappel du cadre général de la restauration scolaire laïque s'effectue par une **communication appropriée**, avant de construire une proposition articulant respect de la loi et inclusion sociale et éducative.

Enfin, la réponse doit faire l'objet d'un **portage politique** et d'un partage avec l'ensemble des protagonistes. Elle se décline au quotidien dans l'intervention des agents de la pause méridienne.

### ► 1 - Examiner la nature et l'ampleur des problématiques existantes

Il est indispensable que l'administration communale soit en matière de laïcité un **modérateur** raisonné, cherchant systématiquement à objectiver et à dépassionner les débats.

La **réactivité** et la rapidité de traitement sont de rigueur dans ce type de demandes, afin d'éviter de répondre sous la pression des médias ou de « groupes d'influence ».

#### Les questions relatives aux demandes des administrés

Lors d'interpellations relatives aux régimes et rites alimentaires, il est essentiel d'identifier rapidement la nature de la demande, son ampleur et les motivations qui la sous-tendent.

Pour des raisons parfois diamétralement opposées, des agents de la pause méridienne, des acteurs publics, voire des parents d'élèves, **exacerbent les problèmes**, sans qu'il y ait matière à dépasser le traitement d'un ou de quelques cas isolés.

Aussi, pour mesurer l'ampleur du phénomène, il convient de prendre en compte :

- le **mode de transmission** de la demande (pétition, demande écrite individuelle, retour des enseignants, etc.) ;

- la ou les **écoles concernées** ;
- le **nombre d'enfants** concernés ;
- l'existence de **relais organisés** pour cette demande : organisation culturelle, élus, etc.

Cette analyse synthétique peut être utilement complétée par la production de **statistiques** concernant la proportion de repas alternatifs au porc ou les variations des effectifs de rationnaires constatées en période de jeûne religieux.

#### A noter

Les demandes relatives aux régimes alimentaires trouvent la plupart du temps leur origine dans des motivations d'ordre confessionnel. Il convient cependant de ne pas ignorer les demandes liées à des **pratiques alimentaires spécifiques** telles que le végétarisme ou le végétalisme.

À l'exclusion des régimes motivés spécifiquement pour **raison médicale**, traités dans le cadre des projets d'accueil individualisé (PAI, cf. [Accueillir les enfants concernés par un projet d'accueil individualisé](#)), ces demandes, pas plus que celles formulées pour des raisons d'ordre religieux, ne sauraient trouver leur place dans un restaurant scolaire municipal (cf. [Circulaire n° IOCK1110778C du 16 août 2011](#) ).

Cependant, l'Observatoire de la laïcité rappelle, dans son guide intitulé *Laïcité et collectivités locales*, que les cantines scolaires proposent généralement une diversité de menus, avec ou sans viande. Cette offre de choix ne répond pas à des prescriptions religieuses, mais à la possibilité pour chacun de manger ou non de la viande tout en empêchant la stigmatisation d'élèves selon leurs convictions personnelles. Aussi relève-t-il dans son communiqué de presse sur la restauration scolaire le 17 mars 2015 que, « *si aucune obligation ne contraint la commune dans le cadre d'un service facultatif, [...] la laïcité ne saurait être invoquée pour refuser la diversité de menus* ».

Alors que le décret créant un « comité interministériel de la laïcité », dont le secrétariat est désormais assuré par le ministre de l'Intérieur, a mis un terme aux missions de l'Observatoire de la laïcité le 5 juin 2021, l'ancien Président, Jean-Louis Bianco, et plusieurs personnalités, sociologues, historiens et juristes annoncent la création d'un « organisme indépendant » et citoyen dénommé « Vigie de la laïcité » le 9 juin 2021.

L' [article 252 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « climat et résilience »), traite spécifiquement des menus végétariens dans la restauration collective. L'expérimentation du menu végétarien en restauration scolaire, instaurée par la Loi EGalim, une fois par semaine à partir de 2019, est entérinée et obligatoire pour toutes les cantines publiques et privées. L'étape suivante est l'expérimentation d'une option végétarienne quotidienne en restauration scolaire, sur la base du volontariat, proposée aux collectivités jusqu'en août 2023.

#### Les problématiques relatives au personnel encadrant la pause méridienne

Les agents de la pause méridienne sont des acteurs concernés au premier chef par les demandes de menu spécifique. En effet, le traitement qu'ils vont en faire est souvent déterminé par les **convictions personnelles** lorsque le positionnement de la collectivité n'est pas clairement défini.

L'analyse circonstanciée doit ainsi s'attacher à **mesurer la sensibilité** du personnel de la pause méridienne sur ce sujet. Cela peut se faire en observant :

- les expressions syndicales ;
- les retours à propos de problèmes relatifs au respect de la laïcité posés par un ou des agents.

Le sujet peut être abordé comme un point mis à l' **ordre du jour des réunions** conduites avec les agents de la pause méridienne, tant pour associer ces derniers à l'état des lieux que pour évaluer leur opinion à ce propos.

Il convient de veiller à apporter des **propos mesurés** sur un sujet qui provoque régulièrement des positions tranchées.



### Attention

En tant que fonctionnaires, les agents sont tenus de respecter un **principe de neutralité**.

Selon un avis du Conseil d'État statuant au contentieux ( CE, 3 mai 2000, n° 217017 , M<sup>lle</sup> M.), « si les agents du service de l'enseignement public bénéficient, comme tous les autres agents publics, de la liberté de conscience [...], le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses ».

## ► 2 - Effectuer un premier rappel du cadre laïque

Au nom du principe de laïcité, il n'existe **aucune obligation** pour les services de restauration scolaire de prendre en compte les exigences alimentaires d'ordre confessionnel.

Par ailleurs, il est possible de supprimer des repas spécifiques, d'autant plus lorsque ceux-ci avaient été décidés pour des motifs illégaux.

### Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, créant l'article L. 141-5-1 du Code de l'éducation

« Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. »

### Circulaire n° 2004-084 du 18 mai 2004

« Les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive. »

Cette circulaire indique également que la loi du 15 mars 2004 s'applique à toutes les activités placées sous la responsabilité des enseignants ou de l'établissement, y compris celles qui se déroulent en dehors de l'enceinte de ce dernier.

## Créer les conditions d'une objectivation de la situation par le rappel des obligations de la commune en matière de laïcité

Aucun texte ne vient réglementer la prise en compte dans les cantines scolaires des interdictions et prescriptions alimentaires des différentes confessions. En effet, le service de restauration scolaire présentant un caractère **facultatif**, les élèves ont la possibilité de satisfaire aux rites de leur religion en prenant ailleurs leurs repas.

Néanmoins, le principe de laïcité n'interdit pas aux services publics de prendre, autant que possible, des **mesures pratiques et non spécifiques** afin de faciliter le libre exercice des cultes.

Ainsi, les services de restauration scolaire peuvent offrir des **repas ordinaires de substitution** aux élèves qui le souhaitent. Lorsque ces derniers ne peuvent choisir librement les aliments qu'ils consomment, il s'agit là d'une solution juridiquement acceptable.

En effet, selon ces modalités, les services ne font que proposer une alternative au plat proposé au menu et donnent ainsi un certain choix **sans rien imposer** (notamment à ceux qui ne partagent pas les convictions en question). En outre, ils ne réservent pas les repas de substitution aux seuls élèves se réclamant d'une confession déterminée ; enfin, il n'est naturellement pas question de composer des tables distinctes.

S'agissant du recours éventuel aux viandes abattues selon un rite religieux, cela serait susceptible de désorganiser le service public de la restauration scolaire et de nature à **compromettre son bon fonctionnement**.

L'offre de repas spéciaux pour des raisons religieuses serait contraire au **principe d'égalité des usagers devant le service public**, qui n'autorise les différences de traitement que lorsqu'il existe entre les usagers des différences de situation objectives, appréciables et, surtout, en rapport direct avec l'objet du service public, ce qui n'est évidemment pas le cas en l'espèce.

L'école ne reconnaît que des individus et s'interdit de conférer des **droits collectifs** à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance.

### Communiquer en prenant en compte les différentes sensibilités

Cette étape est à la fois indispensable, déterminante et, comme souvent en matière de communication municipale, tributaire des **intentions du maire** en la matière.

Aussi, il peut être judicieusement distingué **trois niveaux de communication** partant du rappel du cadre laïque et pouvant aller jusqu'à l'établissement d'un débat public pour construire une démarche partagée à l'échelle locale :

- Le premier niveau est le travail de partage et de communication **auprès des agents de la pause méridienne**, sous des formes diverses : réunions de travail, rappel des principes fondamentaux de la laïcité sous forme de note, actions de sensibilisation par le biais de modules de formation, organisation de conférences avec des intervenants reconnus.
- Le deuxième niveau est l'utilisation ou l'adaptation des **outils de la collectivité** : règlement intérieur de la pause méridienne (*cf. Modèle de règlement intérieur du service de restauration scolaire*) ou charte des agents.
- Le troisième niveau consiste à tenir des **rencontres publiques thématiques**, à faire paraître des articles dans les publications municipales ou à utiliser les conseils d'école pour porter le débat avec les parents d'élèves et l'ensemble de la communauté éducative. On pourra ainsi soit partager les choix pris par la collectivité, soit trouver les voies d'un compromis éducatif conciliant respect de la liberté religieuse et respect de la laïcité. Ce troisième échelon de communication repose sur l'implication des élus, en particulier du maire.

## ► 3 - Construire une proposition articulant laïcité et inclusion sociale et éducative

S'il est conseillé de prendre en compte les traditions culturelles et l'environnement social - tout en respectant les impératifs de gestion -, les **prescriptions strictement religieuses**, concernant notamment le casher dans le judaïsme et le halal dans l'islam, ne sauraient être acceptées si l'on veut éviter les discriminations et les ségrégations.

Pour autant, la recherche de réponses favorisant l'inclusion sociale et éducative d'enfants respectant des pratiques religieuses spécifiques constitue un enjeu déterminant pour réduire les effets de **constructions « communautaristes »** et leurs corollaires en matière de stigmatisation, voire de ségrégation.

### Proposer une solution graduée favorisant l'inclusion de tous

S'il n'est pas question de supprimer complètement le porc des menus - comme cela a pu arriver dans certaines villes -, le **self-service**, avec une possibilité permanente de choix et basé sur un strict respect des équilibres alimentaires, a permis de résoudre bien des problèmes.

Cette solution - la plus fréquente - s'appuie sur une **nécessaire concertation** entre les directeurs d'école, les municipalités et les parents.

La possibilité existe évidemment de poursuivre la pratique de **repas de substitution** aux aliments proscrits par certaines religions (porc, viande le vendredi, etc.).

Aucune de ces deux options ne répond entièrement aux questions posées. Elles constituent cependant une première borne, à partir de laquelle les solutions envisagées généreront une **nouvelle approche**, par le goût et l'invitation à découvrir des horizons culinaires différents.

Dounia Bouzar estime dans son livre *Laïcité mode d'emploi* que « le compromis de proposer des **repas végétariens** a l'avantage de permettre à tous de partager le même repas et de ne pas introduire de référence religieuse dans l'espace public ».

Aujourd'hui, ce choix répond de surcroît à l'exigence de la limitation des bouleversements climatiques qui doit passer par une transition de notre régime alimentaire vers un régime largement végétarien, suivant les conclusions du **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**.

### Intégrer la proposition dans une vision globale de la restauration, respectueuse des enjeux sanitaires, environnementaux et éducatifs



## Outil

### Modèle de projet global de la pause méridienne

Ce document vous permettra de définir les objectifs de la pause méridienne pour l'ensemble des écoles de votre commune.

La restauration scolaire fait l'objet d'un **contrôle régulier** par les services vétérinaires, intégrés récemment dans les directions départementales de la protection des populations (DDPP).

Elle doit en effet proposer une **alimentation suffisante** qui respecte les règles d'hygiène et de diététique, et éventuellement promouvoir une **culture du goût**. Des dispositions spécifiques sont prévues depuis peu pour les élèves affectés par des **allergies**.

Il convient donc de ne pas perdre de vue que les dispositions prises en matière de respect de la laïcité et du principe de liberté religieuse doivent s'inscrire dans cette perspective plus large :

- le volet relatif à l'**hygiène réglementaire**, qui s'est renforcée de manière drastique avec le passage à l'agrément européen ;
- le volet **environnemental et sanitaire**, avec le respect des objectifs du Programme national nutrition santé (PNNS) et les différentes démarches visant à favoriser la distribution des fruits, les labels Appellation d'origine contrôlée (AOC) et Agriculture biologique (AB), ou encore les produits issus de l'agriculture raisonnée ;
- le volet éducatif, avec la partie relative à l'**éducation nutritionnelle**, notamment la promotion du goût et de la diversité des saveurs et des aliments.

## ► 4 - Faire valider et porter la réponse par le politique

### Soumettre la décision à l'instance délibérative

L'inscription dans le règlement intérieur de la pause méridienne des principes d'action relatifs aux pratiques alimentaires liées à des principes religieux doit se faire par **délibération du conseil municipal**. Cela suppose un portage par les élus – en particulier par le maire –, ce qui permet de placer cette question dans le débat public qu'il doit y avoir pour réaffirmer le consensus républicain autour de la laïcité.

### Partager la réponse avec l'ensemble des acteurs : communauté éducative et parents d'élèves

La laïcité fait partie des principes qui ne se décrètent pas, mais se vivent **au quotidien**. Il est donc déterminant que soit menée une démarche de partage, sinon de communication avec l'ensemble des acteurs locaux.

De façon déterminante, les **agents** intervenant sur le temps de la pause méridienne doivent s'impliquer dans cette démarche et surtout s'approprier le choix effectué par la municipalité, quel que soit celui-ci : menus sans viande, menus avec substitut au porc, menus avec choix.

En effet, comme dans toute action, une application non adaptée de la décision peut générer des **effets contraires** à la volonté de préserver un espace commun.

Il en va ainsi du tri des élèves qui serait pratiqué pour faciliter le travail des agents de service (dans l'option des plats de substitution au porc) et au final permettre aux enfants de voir leurs pratiques alimentaires respectées. Cela serait complètement contre-productif et contraire à la loi républicaine, en **stigmatisant** et en **discriminant** une catégorie de personnes.

Il est donc essentiel de suivre les modalités d'application au plus près des équipes de la pause méridienne.

### Consolider la laïcité par l'action éducative au quotidien

Le travail sur ce volet dépend comme pour les autres dimensions éducatives de l'implication des agents pour faire vivre les principes adoptés, ainsi que de l'**engagement** et de la **solidarité** de l'ensemble des protagonistes : enseignants, hiérarchie administrative, élus.

Parmi les 17 décisions annoncées en juillet 2021 par le gouvernement, il y a eu la mise en place de référents laïcité, effective en 2022, et l'affirmation de l'accompagnement du déploiement des formations à la laïcité de tous les agents publics d'ici 2025. Le rôle du référent laïcité, initialement créé par circulaire en 2017 est désormais inscrit à l'article 28 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit sa désignation dans les trois versants de la fonction publique.

### A noter

La montée des phénomènes d'atteintes à la laïcité, qu'elle se manifeste par le port de tenues signifiant une appartenance religieuse, encouragée notamment sur certains réseaux sociaux, ou par des comportements ou des propos violents, a fait naître des inquiétudes légitimes au sein des communautés éducatives et de l'opinion publique. Le ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Pap Ndiaye, a réaffirmé sa volonté de protéger l'ensemble de la communauté éducative et en particulier les professeurs menacés dans l'exercice de leur fonction.

Ainsi, une circulaire relative au Plan laïcité dans les écoles et les établissements scolaires, a été publiée au Bulletin officiel le jeudi 10 novembre 2022. Elle prévoit un [plan relatif à la laïcité dans les établissements scolaires du 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré](#), structuré autour de quatre axes :

- sanctionner systématiquement et de façon graduée le comportement des élèves portant atteinte à la laïcité lorsqu'il persiste après une phase de dialogue ;
- renforcer la protection et le soutien aux personnels ;
- appuyer les chefs d'établissement en cas d'atteinte à la laïcité ;
- renforcer la formation des personnels et en premier lieu celle des chefs d'établissement.

### NOTRE CONSEIL

- Compte tenu du caractère sensible de cette question, en particulier en milieu urbain, **n'attendez pas** qu'une demande relative au respect des principes religieux soit formulée par un habitant ou un groupe d'habitants.
- Au contraire, **vous pouvez vous saisir de toute opportunité**, tels la refonte du règlement intérieur ou le changement d'amplitude horaire de la pause méridienne – voire simplement la présentation d'un rapport d'activité –, pour poser la question des modalités de respect de la laïcité qui prennent en compte les réalités socioculturelles et les pratiques associées.
- **Soyez attentifs à éviter** le plus possible **de stigmatiser** tel ou tel groupe, afin de **favoriser l'intégration la plus large possible** au sein de la restauration scolaire.

### ÉVITEZ LES ERREURS

- **Ne craignez pas le débat**, mais au contraire suscitez-le, à l'instar des comités d'éthique sur la laïcité, pour écouter et échanger sur les demandes des administrés, tout en faisant la promotion des valeurs républicaines.
- **Ne construisez pas des solutions favorisant une communauté en particulier** : la fourniture d'un repas alternatif au porc devrait être accompagnée d'un repas alternatif à la viande le vendredi.
- **Évitez de conduire le dossier** en limitant la concertation aux seuls **militants de la laïcité** : ouvrez le débat aux parents d'élèves et à l'ensemble des professionnels concernés.

### FAQ

#### Existe-t-il une loi ou des textes réglementaires fixant les modalités de respect de la laïcité dans la restauration scolaire ?

Non, l'État rappelle seulement la **ligne générale** des conditions d'application de la laïcité en milieu scolaire et laisse le soin aux collectivités de choisir les modalités d'application.

#### Existe-t-il des limites à la prise en compte du respect des « libertés religieuses » ?

Oui, en France, il n'est pas admis de procéder à l'introduction de viandes abattues selon les rites religieux (halal, casher).

#### Est-on obligé de mettre en place des menus alternatifs pour répondre aux besoins des rationnaires adeptes d'un culte interdisant la consommation de certains aliments ?

Non, la loi n'oblige pas expressément à la prise de telles mesures, et aucune disposition jurisprudentielle n'a été recensée dans ce sens à ce jour.



Attention cependant aux **risques d'exclusion**, pouvant entraîner des perturbations plus importantes, notamment à cause du sentiment de discrimination qui ne manquera pas d'être exploité.

## ALLER PLUS LOIN

### Références juridiques

- Code de l'éducation : article [L. 141-5-1](#)
- [Loi du 9 décembre 1905](#) concernant la séparation des Églises et de l'État
- [Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004](#) encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics
- [Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018](#) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « Egalim »)
- [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « climat et résilience »), article 252
- [Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République (dite « contre le séparatisme »)
- [Décret n° 2021-716 du 4 juin 2021](#) instituant un comité interministériel de la laïcité
- [Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021](#) relatif au référent laïcité dans la fonction publique
- [Circulaire n° 2004-084 du 18 mai 2004](#) relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics
- [Circulaire n° IOCK1110778C du 16 août 2011](#) de rappel des règles afférentes au principe de laïcité - Demandes de régimes alimentaires particuliers dans les services de restauration collective du service public
- Circulaire du 10 novembre 2022 relative au Plan laïcité dans les écoles et les établissements scolaires
- [CE, 3 mai 2000, M<sup>lle</sup> M., n° 217017](#)
- [QOSD n° 906, 19 janvier 2010, M. Christian Bataille](#)

### Bibliographie

- Bouzar D., *Laïcité mode d'emploi. Cadre légal et solutions pratiques : 42 études de cas*, Eyrolles-Éditions d'Organisation, Paris, 2010
- Rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite « commission Stasi », remis au président de la République en décembre 2003 ([www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000725/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000725/index.shtml))
- La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, en son article 9, garantit le droit « à la liberté de pensée, de conscience et de religion » ([conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/005.htm](http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/005.htm))
- AMF, « Laïcité : le vade-mecum de l'AMF » à destination des élus locaux, qui écarte notamment les « menus confessionnels » dans les cantines, 18 novembre 2015 (consultable sur le site [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) via > Dossiers).

### Sites Internet

- [www.ville-et-banlieue.org](http://www.ville-et-banlieue.org) : site de l'Association des maires ville et banlieue de France.
- [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr) : site du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, où consulter le dossier *Principes de la laïcité à l'école en 2022*.
- [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr) : site du ministère de l'Intérieur où consulter le dossier « Cultes et Laïcité ».
- [www.vegécantines.fr](http://www.vegécantines.fr) : site de Végécantines, la boîte à outils pour des menus végétariens à la cantine, où consulter le dossier *La loi climat et résilience impacte l'offre végétarienne dans les cantines*.

## OUTIL(S) TÉLÉCHARGEABLE(S)



Outil DTOU1812

**Modèle de projet global de la pause méridienne**



Outil DTOU1813

**Modèle de règlement intérieur du service de restauration scolaire**

### **FICHE(S) ASSOCIÉE(S)**



Fiche 0718

**Accueillir les enfants concernés par un projet d'accueil individualisé**

© Éditions WEKA - Tous droits réservés



## La laïcité

### CONTEXTE

Valeur constitutionnelle pleinement reconnue (comme l'affirme la première phrase du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* »), la laïcité dans sa conception française originale implique pour l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics un strict respect du **principe de neutralité** sur les plans religieux et philosophique. Autant est-il facile pour l'État d'exposer ce principe, autant il est bien plus délicat de le faire appliquer par tous les acteurs, les élus et responsables des collectivités, les agents publics et les usagers.

Mais que signifie ce concept de « laïcité » et comment s'applique-t-il dans la réalité quotidienne des établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux ? Le principe de laïcité connaît-il des limites ? Comment concilier neutralité absolue de l'administration et **liberté de conscience et de religion** de l'utilisateur et de ses proches ?

Ces questions interpellent toujours, voire de plus en plus au sein des structures publiques, notamment les établissements de soins. Aussi, pour aider les personnels à mieux comprendre et donc à appliquer le principe de laïcité, un référent spécifique doit être nommé dans chaque structure.

#### ► 1 - Le concept de « laïcité »

La **loi du 9 décembre 1905** concernant la séparation des églises et de l'État a institué le principe de laïcité en France. Reconnu de valeur constitutionnelle par la Constitution de 1946, confirmé par l'article 1<sup>er</sup> de la **Constitution du 4 octobre 1958**, et comme principe fondamental établi par les lois de la République en 2001 ( **CE, 6 avr. 2001, n<sup>os</sup> 219379, 221699, 221700, *Syndicat national des enseignants du second degré*** ), le principe de laïcité instaure la **liberté de conscience des citoyens et la neutralité de l'État et de ses services publics** (et donc, par extension, des collectivités territoriales et des établissements et services publics rattachés).

Corollaires du principe d'égalité, les principes de neutralité et de laïcité s'imposent à tous les fonctionnaires et agents des services publics. En découle l'obligation de **non-discrimination des usagers** du service public.

La déontologie des agents publics intégrée dans le Code général de la fonction publique (CGFP) aux articles L. 121-1 à L.125-3 (anciens articles 25 à 32 de la loi du 13 juillet 1938 relative aux obligations), élève les obligations des agents au rang de valeurs fondamentales desquelles chacun doit se tenir scrupuleusement. Aussi dans le cadre de la laïcité, la loi rappelle d'emblée, que le fonctionnaire doit exercer ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ( **CGFP, art. L. 121-1** ), mais aussi faire preuve d'une absolue neutralité et respecter strictement le principe de laïcité ( **CGFP, art. L. 121-2** ). Ces obligations désormais de l'ordre de la déontologie (la morale d'une profession, et donc le comportement attendu de ses membres) ressortaient déjà de la jurisprudence du Conseil d'État à l'égard des fonctionnaires et agents publics hospitaliers.

Autrement dit, l'État, les collectivités territoriales et leurs services publics doivent demeurer **neutres**, dans leurs comportements et attitudes, sans favoriser aucune religion mais en les accueillant toutes.

### Attention

On constate toujours dans le débat public actuel une **double approche de la laïcité** : une laïcité « traditionnelle » mettant l'accent sur la liberté de conscience dans ses différents périmètres philosophiques et religieux, et une laïcité « nouvelle » centrant sa problématique sur le fait religieux et le dialogue interreligieux. Les publications de l'Observatoire de la laïcité, comme la [circulaire du 5 septembre 2011](#) et la Charte nationale des aumôneries hospitalières, encore d'actualité, se situent dans cette seconde tendance.

On notera cependant, que l'Observatoire de la laïcité a été remplacé en juin 2021 par le Comité interministériel sur la laïcité.

La laïcité implique donc pour les usagers la **liberté de croire ou non** à une religion, ainsi que la liberté d'exprimer des convictions philosophiques, dans un cadre égalitaire garanti par un État neutre.

- Le **principe d'égalité** implique l'interdiction de toute discrimination des citoyens quant à l'accès aux soins ( [CSP, art. L. 6112-2](#) ). Ce principe est renforcé par le [Code pénal](#) , qui sanctionne toute distinction discriminatoire opérée entre des personnes physiques en raison, notamment, de leur appartenance vraie ou supposée à une religion déterminée ( [art. 225-1](#) ).
- Le **principe de neutralité** constitue, quant à lui, une obligation stricte pour les agents du service public de traiter les usagers en faisant abstraction de leurs opinions ou de leurs croyances et de ne pas faire état de leurs propres opinions ou convictions dans l'exercice de leurs fonctions ( [CGFP, art. L. 121-2](#) ).

## ► 2 - L'application du principe de laïcité dans les établissements de santé publics

Le modèle français de laïcité sépare, d'une part, la **sphère privée**, où la religion et les convictions philosophiques – qui résultent d'un choix personnel – peuvent s'exprimer librement et, d'autre part, la **sphère publique**, qui interdit toute immixtion du religieux. Dès lors, il est légitime de penser qu'aucune imbrication ou conflit entre ces deux sphères n'est envisageable.

Or, de nombreuses jurisprudences relatives à ce sujet démontrent que des **dérives tantôt laïcistes tantôt communautaristes** sont possibles lors de situations concrètes rencontrées dans les services publics de l'État. Ces situations ont eu pour conséquence l'élaboration de dispositions législatives et réglementaires tendant à rappeler les droits et devoirs des usagers et des agents du service public hospitalier en la matière.

Il en ressort deux éléments qui doivent être garantis par les directeurs des établissements publics de santé en vertu de leur pouvoir général de police ( [CSP, art. L. 6143-7](#) ; [DHOS/G/2005/57, 2 févr. 2005](#) , relative à la laïcité dans les établissements de santé) :

- l'**application stricte du principe de neutralité** pour les personnels ( *cf. infra* ) ;
- la possibilité d'exprimer son **choix religieux** pour les patients avec, toutefois, quelques limites incontournables.

### Principe de laïcité et locaux du service public hospitalier

L' [article 2 de la loi du 9 décembre 1905](#) autorise l'existence d'**aumôneries** dans les « hospices » (par transposition aux normes actuelles, dans les établissements publics de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux). Ces services afférents à différentes religions peuvent donc disposer de locaux destinés à l'exercice des cultes : chapelle, salle de prière, salle omniculte ( [Cir. DGOS/RH4 n° 2011-356, 5 sept. 2011](#) , relative à la charte des aumôneries).

À la suite de jurisprudences divergentes des cours administratives d'appel de Paris et de Nantes, le Conseil d'État s'est prononcé sur la légalité de l'installation des **crèches de Noël** dans les locaux des collectivités territoriales et des services publics. Cette jurisprudence est applicable dans les hôpitaux et maisons de retraite publics ( [CE, ass., 9 nov. 2016, n° 395122, Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne](#) ; [CE, ass., 9 nov. 2016, n° 395223, Fédération de la libre pensée de Vendée](#) ).



### **Communiqué de presse du Conseil d'État du 9 novembre 2016 relatif à l'installation de crèches de Noël par les personnes publiques (extrait)**

« Le Conseil d'État rappelle la portée du principe de laïcité. Celui-ci crée des obligations pour les personnes publiques, en leur imposant notamment :

- d'assurer la liberté de conscience et de garantir le libre exercice des cultes ;
- de veiller à la neutralité des agents publics et des services publics à l'égard des cultes, en particulier en n'en reconnaissant, ni en n'en subventionnant aucun.

Le Conseil d'État juge que l'article 28 de la loi de 1905, qui met en œuvre le principe de neutralité, interdit l'installation, par des personnes publiques, de signes ou emblèmes qui manifestent la reconnaissance d'un culte ou marquent une préférence religieuse.

En raison de la pluralité de significations des crèches de Noël, qui présentent un caractère religieux mais sont aussi des éléments des décorations profanes installées pour les fêtes de fin d'année, le Conseil d'État juge que leur installation temporaire à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public, est légale si elle présente un **caractère culturel, artistique ou festif**, mais non si elle exprime la reconnaissance d'un culte ou une préférence religieuse.

Pour déterminer si l'installation d'une crèche de Noël présente un caractère culturel, artistique ou festif, ou si elle exprime au contraire la reconnaissance d'un culte ou une préférence religieuse, le Conseil d'État juge qu'il convient de tenir compte du **contexte** dans lequel a lieu l'installation, des conditions particulières de cette installation, de l'existence ou de l'absence d'usages locaux et du lieu de cette installation.

Compte tenu de l'importance du lieu de l'installation, le Conseil d'État précise qu'il y a lieu de distinguer les bâtiments des autres emplacements publics :

- Dans les bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, une crèche de Noël ne peut pas être installée, sauf si des circonstances particulières montrent que cette installation présente un caractère culturel, artistique ou festif.
- Dans les autres emplacements publics, compte tenu du caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année, l'installation d'une crèche de Noël est légale, sauf si elle constitue un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse.

Faisant application de ces principes, le Conseil d'État casse les deux arrêts dont il était saisi, l'un qui avait jugé que le principe de neutralité interdisait toute installation de crèche de Noël, l'autre qui ne s'était pas prononcé sur l'ensemble des critères pertinents. Dans la première affaire, il juge que l'installation de crèche litigieuse méconnaissait le principe de neutralité. Il renvoie la seconde affaire à la cour administrative d'appel de Nantes, afin qu'elle se prononce sur l'ensemble des éléments à prendre en compte. »

## ► 3 - L'application stricte du principe de neutralité par les agents hospitaliers

### **Le principe de neutralité**

Au-delà d'une forte tradition jurisprudentielle, le principe de neutralité est prévu par l'article L. 121-2 du Code général de la fonction publique . Puis intégré dans le titre II : Obligations, à l'article L. 121-2 du nouveau Code général de la fonction publique : « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe. L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

#### **Rappel :**

À la suite du dispositif de 2016, le ministre de la Fonction publique avait publié la [circulaire du 15 mars 2017](#) relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, laquelle rappelle et précise le principe de neutralité garantie pour les usagers du service public : « Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe. »

L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Le principe de neutralité est ainsi une garantie pour les usagers du service public. Comme l'expose la circulaire : « Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents publics sont tenus de respecter le principe de laïcité dans toute cette dimension, c'est-à-dire de servir et de traiter de façon égale et sans distinction tous les usagers, quelles que soient leurs convictions philosophiques ou religieuses, en faisant preuve d'une stricte

neutralité. Les agents publics ne doivent marquer aucune préférence à l'égard de telle ou telle conviction, ni donner l'apparence d'un tel comportement préférentiel ou discriminatoire, notamment par la manifestation, dans l'exercice de leurs fonctions, de leurs convictions religieuses. »

Ainsi, interdiction est faite aux agents publics de manifester leurs convictions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions : « Pour que la portée de ce principe soit comprise par chacun, l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ( CGFP, art. L. 121-2 ) [actuellement article L. 121-2 du CGFP] impose expressément aux agents publics de s'abstenir de manifester, dans l'exercice de leurs fonctions, leurs opinions religieuses. La méconnaissance de cette obligation constitue un manquement aux obligations professionnelles de l'agent. »

La circulaire précise enfin : « Outre le port de signe d'appartenance religieuse dans le service, deux exemples de manquement à l'obligation de neutralité des fonctionnaires peuvent être tirés de la jurisprudence du Conseil d'État. Un agent public qui fait apparaître son adresse électronique professionnelle sur le site d'une association culturelle peut être légalement sanctionné par son administration ( CE, 15 oct. 2003, n° 244428 ). De même, toute forme de prosélytisme auprès d'autres agents ou des usagers est constitutive d'une faute. Il en va ainsi de la distribution par un agent public aux usagers de documents à caractère religieux à l'occasion de son service ( CE, 19 févr. 2009, n° 311633 ), y compris par l'utilisation d'outils numériques mis à sa disposition, tels qu'Internet et les courriels, ou de propos visant à diffuser ses convictions religieuses auprès des usagers et de ses collègues ( CAA Versailles, 30 juin 2016, n° 15VE00140 ). »

### L'interdiction faite aux agents du service public de porter un signe d'appartenance religieuse

Comme le rappellent la charte de la laïcité dans les services publics et la jurisprudence, les agents du service public sont soumis à un « devoir de stricte neutralité » ( Circ. Premier ministre, n° 5209/SG du 13 avr. 2007 relative à la charte de la laïcité dans les services publics ; CE, 8 déc. 1948, n° 91406, D<sup>lle</sup> Pasteau, Rec. p. 464 ; CE, 3 mai 1950, n° 98284, D<sup>lle</sup> Jamet, Rec. p. 247 ).

Ce devoir les empêche de **manifester leurs propres opinions ou convictions** dans l'exercice de leurs fonctions, notamment par le port d'un signe d'appartenance religieuse constitutif d'un manquement à leurs obligations professionnelles ainsi que d'une faute pouvant faire l'objet d'une sanction disciplinaire ( CE, 3 mai 2000, n° 217017, M<sup>lle</sup> Julie X... ; TA Paris, 17 oct. 2002, n° 0101740/5, M<sup>me</sup> Christine E ; CAA Lyon, 27 nov. 2003, n° 03LY01392, Nadjet X ). Mais également en dehors de leur fonction dès lors que leurs propos ou attitudes porteraient préjudice aux principes du service dans lequel ils sont employés et ce quelle que soit leur qualité. Sur ce point, voir la décision de la Cour de cassation ( Cass. ch. soc., 19 oct. 2022, n° 21-12.3701 ), concernant un salarié de droit privé mis à disposition d'un service public, qui a été licencié du fait de la publication de ses opinions sur un réseau social. La Cour confirme son licenciement au regard du manquement à son obligation de réserve.

La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé la **compatibilité avec le droit européen** des principes s'appliquant aux agents publics : CEDH, 26 nov. 2015, n° 64846/11, *Ebrahimian c/ France*, mettant fin à une série de recours contre une décision du directeur du centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre de ne pas renouveler le contrat à durée déterminée d'une assistante sociale en raison de son refus d'enlever son voile.

Contrairement à ce qui concerne les agents du service public, le juge administratif se montre **plus souple pour les usagers du service public**, pour lesquels le port d'un signe d'appartenance religieuse n'est pas considéré comme incompatible avec le principe de laïcité (CE, avis, 27 nov. 1989, n° 346.893, *Port du foulard islamique* ; CE, 2 nov. 1992, n° 130394, *M. Mostépha Z... et autres* ; CE, 20 mai 1996, n° 170343, *ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*), sous réserve qu'il n'y ait pas de troubles dans le bon fonctionnement du service public ( CE, 10 mars 1995, n° 159981, *M. et M<sup>me</sup> X.* ).

Le Conseil d'État s'est également prononcé sur la question des signes religieux distinctifs portés par des étudiants des écoles paramédicales. Autant les étudiants conservent une certaine liberté dans leurs activités dans les locaux d'enseignement des instituts de formation, autant ils sont tenus par une stricte application de neutralité sur les terrains de stage et donc dans les services hospitaliers au contact avec les usagers, personnes hospitalisées ou résidents ( CE, 28 juill. 2017, n° 390740 ).

Enfin, la dernière étape du dispositif mis à disposition des fonctionnaires et agents publics, a consisté à créer un référent laïcité depuis 2002, dont le rôle principal est d'aider les personnels des établissements publics. Chaque structure publique doit désigner un référent



laïcité. Il est chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public ou chef de service qui le consulte. Il est chargé d'organiser une journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. Les fonctions de référent laïcité s'exercent sous réserve de la responsabilité et des prérogatives du directeur de l'établissement ( [CGFP, art. L. 121-7](#) ).

## ► 4 - La possibilité pour le patient d'exprimer son choix religieux ou philosophique

### Le respect de la neutralité du service public

La **primauté de la liberté religieuse (et de la liberté de conscience)** sur le principe de neutralité au profit des usagers du service public signifie que toute restriction ou contrainte apportée à celle-ci doit trouver une justification tenant « *au respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité et d'hygiène* » ( [Cir. Premier ministre, n° 5209/SG, 13 avr. 2007](#) , relative à la charte de la laïcité dans les services publics).

La liberté religieuse est donc respectée dans les établissements de soins **dans la mesure du possible** et doit être prise en considération dans la limite de :

- la qualité des soins et les règles d'hygiène ;
- la tranquillité des autres personnes hospitalisées et de leurs proches ;
- le fonctionnement régulier du service ( [Cir. DHOS/G/2005/57, 2 fév. 2005](#) , relative à la laïcité dans les établissements de santé).

Le service public hospitalier ne doit pas modifier ses règles de fonctionnement pour permettre l'expression de ce droit.

Bien que l'usager du service public doive s'abstenir de toute forme de prosélytisme et qu'il ne peut récuser un agent du service public ou d'autres usagers, il lui est possible de :

- refuser la prise en charge par un professionnel qui ne serait pas du même sexe ;
- refuser un soin pour motifs religieux ou philosophiques.

### Le refus de la prise en charge par un professionnel qui ne serait pas du même sexe

Le patient dispose du droit fondamental de choisir librement son praticien, le service et l'établissement de santé où il désire être admis ( [CSP, art. L. 1110-8](#) et [R. 1112-17](#) ).

Le **libre choix du praticien**, qui est un droit exclusivement « *exercé par le malade* » ( [Cir. DHOS/G/2005/57, 2 févr. 2005](#) relative à la laïcité dans les établissements de santé) est un **principe général du droit** depuis 1998 ( [CE, 18 févr. 1998, n° 171851, Section locale du Pacifique Sud de l'ordre des médecins](#) ). Autrement dit, un parent ou un conjoint ne peut faire valoir cette demande pour le patient. Il ne dispose pas de ce droit.

Les **limites** au refus exprimé par le patient sont :

- les situations d'urgence ne permettant pas de programmer un soin ;
- le respect du tour de garde des médecins et de l'organisation des consultations ;
- le respect des exigences sanitaires ;
- le refus du patient motivé par la religion connue ou supposée d'un membre de l'équipe de soins ( [Cir. DHOS/G/2005/57, 2 févr. 2005](#) ) : une telle attitude relèverait d'une discrimination sanctionnable par le [Code pénal](#) .

#### A noter

On remarquera que cette dernière limite est particulièrement importante. En effet, un patient, et seulement lui, peut refuser qu'un médecin de sexe opposé le prenne en charge (notamment pour les examens cliniques effectués en service de gynécologie ou obstétrique), mais ce refus ne peut être accepté par les professionnels dès lors qu'il est exprimé pour un **motif religieux**. Le fait religieux n'est pas un justificatif à toute demande ou exigence. Ainsi, le droit de choisir son médecin n'est pas absolu ( *cf. Qu'est-ce que le principe du libre choix du praticien en établissement de santé ?* ).

Il convient de rappeler que, bien que l'équipe soignante ne puisse refuser de dispenser les soins nécessaires au patient, ce dernier peut être éventuellement **orienté vers d'autres établissements de santé** qui pourront répondre favorablement à une demande persistante ( [CSP, art. L. 6112-2](#) ).

**En cas de conflit persistant**, il est toujours possible pour le directeur de l'établissement de prononcer la sortie du patient de l'établissement pour motifs disciplinaires, avec l'accord

du médecin chef de service ( CSP, art. R. 1112-49 ).

#### Attention

La mention du médecin chef de service dans l'article R. 1112-49 du CSP paraît quelque peu obsolète en raison de l'évolution de l'organisation médicale interne des établissements. Sans doute vaudrait-il mieux se référer soit au responsable de la structure médicale (service, département, unité fonctionnelle...), soit au médecin responsable de la prise en charge du patient, soit au chef de pôle.

L'appel immédiat aux **forces de police ou de gendarmerie** doit être préconisé par le directeur en cas d'opposition physique ou de propos menaçants d'un proche relatifs à la présence de médecins d'un sexe différent de celui du patient (pour illustration : CAA Lyon, 10 juin 2008, n° 05LY01218, M. et M<sup>me</sup> Radouane X).

#### Le refus d'un soin pour motifs religieux ou philosophiques

L' **article L. 1111-4 du CSP** énonce que le patient prend la décision médicale avec le médecin. Il s'agit d'une **codécision** dont le « *consentement libre et éclairé* » peut être « *retiré à tout moment* ». Le patient peut donc refuser un traitement, une intervention ou un soin proposé par le médecin et quitter l'établissement selon les conditions prévues par l' **article R. 1112-43 du CSP** (sortie contre avis médical ou sortie à l'insu du service).

Le consentement ne peut être valable que si le patient est majeur et capable d'exprimer sa volonté. Il ne peut y avoir d'**incapacité juridique** ou de fait tenant à une **situation d'urgence** mettant en jeu le pronostic vital du patient.

Ainsi, les médecins ne commettent pas de faute en pratiquant une transfusion sanguine sur un mineur malgré le refus des parents, « *le recours aux transfusions sanguines [étant] le seul traitement susceptible de sauvegarder la vie du mineur* » (CAA Bordeaux, 2<sup>e</sup> ch., 4 mars 2003, n° 99BX02360).

De même, les médecins ne portent pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le consentement à un traitement médical donné par un patient majeur qui se trouve en état de l'exprimer « *lorsque après avoir tout mis en œuvre pour convaincre un patient d'accepter les soins indispensables, ils accomplissent dans le but de tenter de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état* » ( CE, 16 août 2002, n° 249552, M<sup>me</sup> Valérie Z... et M<sup>me</sup> Isabelle Z..., épouse A... ).

Dans cette seule hypothèse est admise la possibilité de **passer outre les convictions religieuses** ou philosophiques d'un patient et de lui prodiguer des soins contraires à ses convictions.

#### ► 5 - Le cas particulier des mineurs

Que peut-on faire en cas de refus de soins à un mineur à la demande d'un détenteur de l'autorité parentale pour des motifs religieux et philosophiques ?

Il convient de se référer à l' **article R. 1112-35 du CSP** qui, dans son 4<sup>e</sup> alinéa dispose : « *Toutefois, lorsque la santé ou l'intégrité corporelle du mineur risquent d'être compromises par le refus du représentant légal du mineur ou l'impossibilité de recueillir le consentement de celui-ci, le médecin responsable du service peut saisir le ministère public afin de provoquer les mesures d'assistance éducative lui permettant de donner les soins qui s'imposent.* »

Et on peut utilement se référer à cet égard à la jurisprudence du Conseil d'État ci-dessous.



#### Conseil d'État, 3 juillet 1996, n° 140872, M. P.

Dans cette affaire, le requérant (probablement membre d'une secte) avait sollicité l'abrogation de l'article 28 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux (actuel article R. 1112-35 susmentionné du CSP).

Suivant le Conseil d'État, « [...] *les mesures d'assistance éducative mentionnées par les dispositions précitées ne sont pas d'une nature différente de celles qui, d'une manière générale, peuvent être ordonnées par décision du juge des enfants saisi, le cas échéant, à la requête du ministère public lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger, dans les conditions prévues aux articles 375 et suivants du Code civil, et aux articles 1181 et suivants du Nouveau Code de procédure civile ; [...] si des circonstances de fait postérieures à l'intervention du décret du 14 janvier 1974 ont fait apparaître les risques liés à la pratique de la transfusion sanguine lorsque certaines précautions de santé publique ne sont pas prises, elles n'ont pu avoir pour effet de rendre illégales les dispositions réglementaires de l'article 28 du décret précité en tant qu'elles n'excluent pas cette pratique des soins des mineurs au titre d'une mesure d'assistance éducative [...]. »*

### NOTRE CONSEIL

**Considérez le patient dans l'ensemble de sa personne** avec ses croyances et ses convictions religieuses, pour assurer une prise en charge optimale de celui-ci.

**Favorisez le dialogue**, même si celui-ci peut avoir une dimension religieuse, entre les professionnels et le patient.

**Analysez les demandes du patient** pour motifs religieux avant d'y faire droit.

### ÉVITEZ LES ERREURS

Ne pensez pas que laïcité et liberté religieuse sont des **principes contraires**.

**Ne pensez pas que le principe de laïcité est absolu** et ne connaît aucune limite dans le service public.

**Ne refusez pas d'emblée** de dispenser un soin nécessaire au patient ou d'exclure ce dernier pour des motifs religieux.

Ne pensez pas que le droit de choisir librement son praticien ou le droit au consentement aux soins peut être étendu à l'**entourage du patient**.

### FAQ

#### **Les agents contractuels du service public sont-ils soumis au devoir de stricte neutralité comme les fonctionnaires ?**

Oui, tous les agents publics, qu'ils soient titulaires, stagiaires-titulaires ou contractuels, sont soumis à ce principe du fait qu'ils représentent l'administration.

#### **Le devoir de stricte neutralité est-il applicable aux agents en dehors du service ?**

En principe non, en vertu de leur liberté d'opinion et d'expression. Les agents publics peuvent exercer la religion de leur choix. L'obligation de neutralité ne concerne que les relations de l'agent public avec son service ou avec les usagers du service public.

Toutefois, cette liberté est modérée par l'**obligation de réserve**, qui impose une certaine retenue dans l'expression des critiques émises à l'encontre de l'administration, et par l'**obligation de loyalisme**, qui contraint l'agent public à ne pas porter atteinte à l'honorabilité de celle-ci.

#### **Le référent laïcité peut-il être saisi par un usager ?**

A priori non. Le référent laïcité a été instauré pour apporter aide et soutien aux fonctionnaires et agents publics. Il fait partie des personnes ressources à contacter et consulter en cas de difficultés pour un personnel de l'établissement à appliquer le principe de neutralité. Si un usager souhaite obtenir des éclaircissements sur l'obligation du fonctionnaire, il s'en remettra au directeur de la structure ou au responsable des relations

avec les usagers. En cas conflit, il pourra porter réclamation auprès du cadre du service où il est pris en charge ou auprès de la commission des usagers (CDU) (cf. [Le rôle de la commission des usagers](#)).

### **La liberté de conscience se limite-t-elle à la liberté religieuse ?**

Non, bien que dans le guide sur la *Laïcité et la gestion du fait religieux dans les EPS*, l'Observatoire de la laïcité limite strictement son périmètre de réflexion à la seule « *gestion du fait religieux* », édulcorant volontairement et systématiquement les approches englobant les convictions philosophiques et/ou politiques des citoyens, qu'ils soient usagers du service public hospitalier ou agents de la fonction publique hospitalière. Si le fait religieux existe, il n'épuise pas le champ de la liberté de conscience, qui demeure bien plus large dans le cadre des opinions.

Dans le droit positif, une seule disposition fait mention des convictions philosophiques. Aux termes de l' [article L. 3211-3 du CSP](#) :

*« Lorsqu'une personne atteinte de troubles mentaux fait l'objet de soins psychiatriques en application des dispositions des chapitres II et III du présent titre ou est transportée en vue de ces soins, les restrictions à l'exercice de ses libertés individuelles doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à son état mental et à la mise en œuvre du traitement requis. En toutes circonstances, la dignité de la personne doit être respectée et sa réinsertion recherchée. [...] En tout état de cause, elle dispose du droit :*

*[...] 8° De se livrer aux activités religieuses ou philosophiques de son choix.*

*Ces droits, à l'exception de ceux mentionnés aux 5°, 7° et 8°, peuvent être exercés à leur demande par les parents ou les personnes susceptibles d'agir dans l'intérêt du malade. »*

Ces dispositions ont été à l'origine insérées dans le [Code de la santé publique](#) par la [loi n° 90-527 du 27 juin 1990](#) .

On peut d'ailleurs s'étonner qu'elles ne visent ici que les seules personnes en soins psychiatriques sans consentement. Mais le premier alinéa de cet article fait clairement référence à « *l'exercice des libertés individuelles* », de façon générale, qui, même s'il est limité si nécessaire en raison de l'état de santé du patient, comporte toujours et en tout état de cause le droit de se livrer à des activités religieuses ou philosophiques.

On peut donc en déduire que tous les patients, usagers du service public hospitalier, disposent de ce droit.

Dans les faits, toutes les mesures prises n'ont concerné que le seul fait religieux, au détriment des autres formes de spiritualité (ou d'absence de spiritualité).

## **ALLER PLUS LOIN**

### **Références juridiques**

- [Constitution du 4 octobre 1958](#) : article premier
- [Code général de la fonction publique](#) , articles [L. 111-1](#) , [L. 121-2](#) , [L. 124-2](#) et [L. 125-3](#)
- Code civil : [articles 375 et suivants](#)
- Code de la santé publique : [articles L. 1110-8](#) , [L. 1111-4](#) , [L. 3211-3](#) , [L. 6112-2](#) , [L. 6143-7](#) , [articles R. 1112-17](#) , [R. 1112-35](#) , [R. 1112-43](#) , [R. 1112-46](#) , [R. 1112-49](#)
- Code pénal : [article 225-1](#)
- [Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016](#) relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : [article 1<sup>er</sup>](#)
- [Loi du 9 décembre 1905](#) concernant la séparation des Églises et de l'État
- [Circulaire du 15 mars 2017](#) relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique
- [Circulaire n° DGOS/RH4/2011/356 du 5 septembre 2011](#) relative à la charte des aumôneries dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière
- [Circulaire du Premier ministre n° 5209/SG du 13 avril 2007](#) relative à la charte de laïcité dans les services publics
- [Circulaire DHOS/EI/DGS/SDIB/SDIC/SD4A n° 2006-90 du 2 mars 2006](#) relative aux droits des personnes hospitalisées et comportant une charte de la personne hospitalisée
- [Circulaire DHOS/G/2005/57 du 2 février 2005](#) relative à la laïcité dans les établissements de santé
- [CEDH, 26 novembre 2015, n° 64846/11, Ebrahimian c/ France](#)



- Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique
- Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique
- Cass. Ch. Soc., 19 octobre 2022, n° 21-123701 .
- CE, 28 juillet 2017, n° 390740
- CE, ass., 9 novembre 2016, n° 395122, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*
- CE, ass., 9 novembre 2016, n° 395223, *Fédération de la libre pensée de Vendée*
- CE, 16 août 2002, n° 249552, *M<sup>me</sup> Valérie Z... et M<sup>me</sup> Isabelle Z..., épouse A...*
- CE, 6 avril 2001, n<sup>os</sup> 219379, 221699, 221700, *Syndicat national des enseignants du second degré*
- CE, 3 mai 2000, n° 217017, *M<sup>lle</sup> Julie X...*
- CE, 18 février 1998, n° 171851, *Section locale du Pacifique Sud de l'ordre des médecins*
- CE, 3 juillet 1996, n° 140872, *M. P.*
- CE, 20 mai 1996, n° 170343, *ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*
- CE, 10 mars 1995, n° 159981, *M. et M<sup>me</sup> X...*
- CE, 2 novembre 1992, n° 130394, *M. Mostépha Z... et autres*
- CE, avis, 27 novembre 1989, n° 346893, *Port du foulard islamique*
- CE, sect., 3 mai 1950, n° 98284, *D<sup>lle</sup> Jamet*, Rec. p. 247
- CE, 8 décembre 1948, n° 91406, *D<sup>lle</sup> Pasteau*, Rec. p. 464
- TA Paris, 17 octobre 2002, n° 0101740/5, *M<sup>me</sup> Christine E.*
- CAA Lyon, 10 juin 2008, n° 05LY01218, *M. et M<sup>me</sup> Radouane X*
- CAA Lyon, 27 novembre 2003, n° 03LY01392, *Nadjet X.*
- CAA Bordeaux, 2<sup>e</sup> ch., 4 mars 2003, n° 99BX02360

#### Sites Internet

- <https://www.gouvernement.fr/laicitegouvfr>
- <https://www.gouvernement.fr/le-comite-interministeriel-de-la-laicite>
- <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/>

#### Bibliographie

- I. Lévy, *Menaces religieuses à l'hôpital*, Presses de la Renaissance, 2011
- Observatoire de la laïcité, *Laïcité et gestion du fait religieux dans les établissements publics de santé*, février 2016
- M. Thierry, *Valeurs républicaines, laïcité et prévention des dérives radicales dans le champ du travail social*, rapport du ministère des Affaires sociales et de la Santé, juillet 2016, à télécharger sur le site [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), rubriques Accueil > Rapports publics
- Communiqué de presse du Conseil d'État du 9 novembre 2016 relatif à l'installation de crèches de Noël par les personnes publiques
- I. Génot-Pok et C. Poppe, Juristes consultantes au centre de droit Jurisanté, CNEH, « Laïcité à l'hôpital. Un principe constant et uniforme, une pratique de terrain évolutive et variée », *Revue Hospitalière de France*, n° 568, Janvier - Février 2016, p. 8 et s. (disponible sur [www.cneh.fr/media/1845/article-droit\\_rhf568\\_web.pdf](http://www.cneh.fr/media/1845/article-droit_rhf568_web.pdf))

#### FICHE(S) ASSOCIÉE(S)



Fiche 4714

**Les droits fondamentaux du patient et du résident**



Fiche 4727

**Le règlement intérieur des établissements publics de santé**



Fiche 4760

**Qu'est-ce que le principe du libre choix du praticien en établissement de santé ?**



Fiche 4881

**La liberté de conscience et son expression**



Fiche 4820

**Qui décide pour les mineurs ?**



Fiche 4825

**Le droit au refus de soins**



Fiche 9893

**Le rôle de la commission des usagers (CDU)**

© Éditions WEKA - Tous droits réservés



# HOPITAL

## Prévenir et lutter contre la radicalisation à l'hôpital

L'urgentiste Patrick Pelloux a remis le 3 mars 2022 au ministre des Solidarités et de la Santé son rapport sur la politique nationale de prévention et de lutte contre la radicalisation des agents hospitaliers publics. Celui-ci formule une série de 19 recommandations visant à renforcer les initiatives déjà engagées par les pouvoirs publics dans les hôpitaux. « En écrivant ce rapport et en faisant ce travail, j'ai acquis une conviction : le système sanitaire et social est une cible du radicalisme, notamment islamiste, et nous devons le combattre. Il doit y avoir une mobilisation contre un système qui, par certains principes religieux, est une régression de l'éthique scientifique et du droit des malades », soutient le Dr Pelloux. Les recommandations proposées par la mission s'organisent autour de quatre thématiques.

### SENSIBILISATION ET FORMATION DES AGENTS PUBLICS

La première proposition du rapport est de rendre obligatoire et systématique la signature de la charte de la laïcité lors de l'embauche de tout agent exerçant dans un établissement de santé. « Je souhaite que la charte de la laïcité soit signée par l'ensemble des représentants des personnels le plus vite possible. Au-delà du symbole, c'est fondamental et cela fédère tous les agents exerçant

au sein des établissements de santé dans un même élan du service public », justifie Patrick Pelloux. Parallèlement, la mission invite à créer ou renforcer les modules de formation initiale et à déployer des formations continues obligatoires sur la laïcité et le fait religieux pour les personnels soignants, techniques et administratifs.

Le rapport recommande de mettre en place un suivi quantifié des signalements et des cas observés, en lien avec les ARS, allant des atteintes à la

laïcité au risque de radicalisation. Dans le même esprit, il convient de développer une méthode à disposition des services juridiques et RH des établissements de santé et médico-sociaux sur la prévention et le traitement de signalements allant des atteintes à la laïcité au signalement de la radicalisation, mais aussi de renforcer le contrôle des personnels hospitaliers par un meilleur partage d'informations sur les profils à risque et la possibilité d'enquêtes administratives avant embauche.

### REPRÉSENTATION DES CULTES À L'HÔPITAL

Le rapport recommande, notamment, d'actualiser le cadre juridique des aumôneries hospitalières et de renforcer l'encadrement des associations intervenant dans les établissements de santé et médico-sociaux. Il plaide pour la création de lieux de culte partagés au sein des établissements, comme c'est déjà le cas dans un hôpital de la région Bourgogne-Franche-Comté, où, depuis 2019, une chapelle a été transformée en lieu œcuménique.

### PRATIQUES MÉDICALES

Le Dr Pelloux incite fortement à réaffirmer la primauté du soin et à renforcer la surveillance des dérives médicales. Selon la mission, il convient également d'améliorer le circuit de traitement des signalements et la coordination des acteurs.

### GOUVERNANCE ET TERRITORIALISATION

Le rapport propose, en particulier, de fusionner et de renforcer le rôle des référents radicalisation et laïcité au sein des Agences régionales de santé (ARS).

**Le rapport recommande, notamment, d'actualiser le cadre juridique des aumôneries hospitalières et de renforcer l'encadrement des associations intervenant dans les établissements de santé et médico-sociaux.**



## L'accompagnateur au quotidien des décideurs publics

Depuis 40 ans, Weka met son savoir-faire au service des professionnels des collectivités territoriales et de la fonction publique.

Nous apportons des réponses pratiques et concrètes issues de l'expérience d'experts publics à leurs problématiques quotidiennes, dans les domaines d'intervention suivants :

- Marchés publics
- Finances & comptabilité
- Ressources humaines
- Services à la population
- Culture & communication
- Aménagement des territoires
- Gouvernance locale
- Éducation
- Action sociale
- Santé



**WEKA** .media  
.jobs  
.fr

Copyright © Éditions WEKA – Tous droits réservés. Février 2023  
Toute reproduction ou diffusion partielle ou intégrale des articles de ce numéro est interdite sans le consentement écrit et préalable des Éditions WEKA  
Graphiste : Christian LE GALL  
Éditrice : Mariam EL HABIB

Éditions WEKA – Pleyad 1 – 39, boulevard Ornano 93288  
Saint-Denis Cedex  
Tél. : 01 53 35 17 17 – Fax : 01 53 35 17 01  
Site internet : [www.weka.fr](http://www.weka.fr)