

ASSEMBLÉE NATIONALE

Administrateur

Concours externe 2017

ANNALES

ASSEMBLÉE NATIONALE
Service des Ressources humaines



RAPPEL DES ÉPREUVES

Le concours externe d'administrateur comporte des épreuves écrites d'admissibilité et d'admission ainsi que des épreuves orales d'admission. Lorsque les épreuves comportent plusieurs options, celles-ci sont choisies par le candidat lors de l'inscription et ne peuvent plus être modifiées par la suite.

I. – PHASE D'ADMISSIBILITÉ

L'admissibilité comporte obligatoirement quatre épreuves communes à tous les candidats et une épreuve à option.

	Page
1. Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain (durée : 5 heures - coeff. : 4)	4
2. Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel (durée : 4 heures - coeff. : 4)	5
3. Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques (durée : 5 heures - coeff. : 4) :.....	6
4. Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques (durée : 4 heures - coeff. : 4).....	102
5. Épreuve pratique portant au choix du candidat sur l'une des options suivantes (durée : 4 heures - coeff. : 3) :	
– droit de l'Union européenne	107
– droit social / droit du travail	115
– droit administratif.....	118
– droit civil / droit pénal	120

Cette épreuve a pour objet d'apprécier les capacités d'analyse et de raisonnement des candidats à partir de situations ou problèmes concrets.

II. – PHASE D’ADMISSION

L’admission comprend les épreuves suivantes :

A. ÉPREUVES OBLIGATOIRES	page
1. Épreuve écrite de droit parlementaire (<i>durée : 3 heures - coeff. : 3</i>)	122
2. Épreuve orale de langue vivante en anglais, allemand ou espagnol comportant la présentation et le commentaire d’un ou plusieurs textes écrits dans la langue choisie par le candidat. Cette présentation est suivie d’une conversation dans la langue (<i>préparation : 1 heure - durée de l’épreuve : 30 minutes, dont 10 minutes pour la présentation et le commentaire - coeff. : 2</i>)	123
3. Interrogation orale (<i>durée totale : 40 minutes - coeff. : 6</i>) comprenant : – un exposé à partir d’un sujet choisi par le candidat parmi deux sujets tirés au sort. Outre les qualités de synthèse et la clarté de l’expression, le jury apprécie les capacités du candidat à construire une argumentation pertinente et à soutenir son opinion. Cet exposé est suivi de questions portant sur le sujet (<i>préparation : 1 heure - durée de l’exposé : 10 minutes maximum - durée des questions : 5 minutes maximum - coeff. : 3</i>)	133
– un entretien permettant au jury d’apprécier la personnalité, la motivation et l’adaptation au poste du candidat, le jury ayant à sa disposition une fiche de renseignements remplie par le candidat (<i>durée : 25 minutes - coeff. : 3</i>). Les fiches non remises au service des Ressources humaines à la date figurant dans la convocation des candidats aux épreuves d’admission ne seront pas communiquées aux membres du jury <i>Il est précisé que l’entretien libre avec le jury succède immédiatement à l’exposé, sans aucune interruption.</i>	
B. ÉPREUVE FACULTATIVE DE LANGUE VIVANTE	
4. Cette épreuve consiste en la traduction en français, sans dictionnaire, d’un texte écrit dans une des langues étrangères figurant dans la liste suivante (à l’exclusion de la langue retenue pour l’épreuve obligatoire) : anglais, allemand, espagnol ou italien. Cette traduction est suivie d’une conversation dans la langue choisie (<i>durée : 30 minutes – coeff. : 1 ; seuls les points au-dessus de la moyenne sont retenus</i>)	134

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux,
économiques et sociaux du monde contemporain**

(durée : 5 heures - coeff. : 4)

À quoi sert l'école ?

Pour mémoire :

Sujet proposé en 2015 : Les démocraties peuvent-elles accepter les inégalités ?

Nombre de page : 1.

► AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Composition portant sur la science politique et le droit
constitutionnel**

(durée : 4 heures - coeff. : 4)

**La séparation des pouvoirs
est-elle une « simple fiction de droit » ?
(Léon Blum, Le Populaire, janvier 1935)**

Pour mémoire :

Sujet proposé en 2015 : La vie politique peut-elle être transparente ?

Nombre de page : 1.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

NOTE DE SYNTHÈSE

à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques

(durée : 5 heures - coeff. : 4)

Vous êtes administrateur à l'Assemblée nationale. Il vous est demandé, à partir du dossier ci-joint, de préparer une note sur la laïcité dans les services publics.

Nombre de pages : **96, page de garde incluse.**

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

DOSSIER DOCUMENTAIRE

DOCUMENT 1	Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	4
DOCUMENT 2	Alinéas 5 et 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	4
DOCUMENT 3	Article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 (extrait)	5
DOCUMENT 4	Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (extraits).....	5
DOCUMENT 5	Articles L. 141-1 à L. 141-6 du code de l'éducation	6
DOCUMENT 6	Article 6 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires (extrait)	7
DOCUMENT 7	Article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires)	7
DOCUMENT 8	Circulaire du 2 novembre 1882 relative à l'application de la loi du 28 mars 1882, en ce qui concerne la neutralité de l'école au point de vue confessionnel	8
DOCUMENT 9	Circulaire du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics.....	11
DOCUMENT 10	Circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses de différentes confessions.....	14
DOCUMENT 11	Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique	16
DOCUMENT 12	Jean Rivero, « <i>La notion juridique de laïcité</i> », Dalloz, 1949, chron. p. 30 (réimpression, Archives de philosophie du droit, 2005, p. 257-264)	27
DOCUMENT 13	Didier Jean-Pierre, « <i>Le principe de laïcité des agents publics</i> », La Semaine juridique, n° 43, 26 octobre 2015	35
DOCUMENT 14	Vincent Villette : « <i>Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ?</i> », AJDA 2017 p.1395	43
DOCUMENT 15	Clément Benelbaz : « <i>Quelques interrogations sur la laïcité : regards sur son interprétation originelle</i> », JDA 14/01/2017	51
DOCUMENT 16	Cour européenne des droits de l'homme, 26 novembre 2015, Ebrahimian c. / France (extraits)	56
DOCUMENT 17	Cour européenne des droits de l'homme, 15 février 2001, Dahlab c. / Suisse (extraits)	86

DOCUMENT 18	Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (extraits).....	90
DOCUMENT 19	Conseil d'État, Avis du 3 mai 2000, Mlle Marteaux	91
DOCUMENT 20	Conseil d'État, 28 juillet 2017, Mme Boutaleb et autres, req. n° 390740, 390741, 390742	93

DOCUMENT 1

Article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi. »

DOCUMENT 2

Alinéas 5 et 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

5. *« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ».*

13. *« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».*

DOCUMENT 3

Article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 (extrait)

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances (...) ».

DOCUMENT 4

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (extraits)

Article premier

« 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. »

.....

Article 28

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

DOCUMENT 5
Articles L. 141-1 à L. 141-6 du code de l'éducation

Article L. 141-1 :

« Comme il est dit au treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, " la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État " ».

Article L. 141-2 :

*« Suivant les principes définis dans la Constitution, l'État assure aux enfants et adolescents dans les établissements publics d'enseignement la possibilité de recevoir un enseignement conforme à leurs aptitudes dans un égal respect de toutes les croyances.
L'État prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse ».*

Article L. 141-3 :

*« Les écoles élémentaires publiques vaquent un jour par semaine en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants l'instruction religieuse, en dehors des édifices scolaires.
L'enseignement religieux est facultatif dans les écoles privées ».*

Article L. 141-4 :

« L'enseignement religieux ne peut être donné aux enfants inscrits dans les écoles publiques qu'en dehors des heures de classe ».

Article L. 141-5 :

« Dans les établissements du premier degré publics, l'enseignement est exclusivement confié à un personnel laïque ».

Article L. 141-5-1 :

*« 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.
Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève ».*

Article L. 141-6 :

« Le service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique ».

DOCUMENT 6

**Article 6 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires
(extrait)**

« La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. »

DOCUMENT 7

**Article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (modifié
par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des
fonctionnaires)**

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

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

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

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

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

DOCUMENT 8

Circulaire du 2 novembre 1882 relative à l'application de la loi du 28 mars 1882, en ce qui concerne la neutralité de l'école au point de vue confessionnel

(2 novembre 1882.)

Aux préfets.

Monsieur le préfet, depuis quelques semaines plusieurs de vos collègues m'ont signalé l'insistance avec laquelle on les presse de se prononcer sur une question qui, à la première vue, ne semblait pas comporter un aussi vif intérêt. Il s'agit de savoir si l'on enlèvera

immédiatement les emblèmes religieux qui se trouvent encore dans un certain nombre de locaux scolaires.

Assurément la loi du 28 mars¹, prise dans sa rigueur, implique la suppression de tout ce qui donnerait ou conserverait à l'école publique un caractère confessionnel. Mais, dans l'exécution de cette loi, et, en particulier, dans les mesures d'ordre matériel qui en doivent dériver, il est naturel de distinguer celles qui s'appliquent aux écoles nouvelles et celles qui ont pour objet la modification d'installations anciennes. Dans les écoles qui s'ouvrent ou vont s'ouvrir sous le régime de la neutralité, devenu le seul légal, nul ne songera à demander l'introduction d'emblèmes religieux d'aucune nature. Quant à ceux qui se trouvaient dans des écoles anciennes, le législateur n'en a pas fait l'objet d'une prescription expresse et impérative. Le Gouvernement, à qui le silence de la loi laisse à cet égard le choix des voies et moyens d'exécution, ferait-il sagement de procéder d'urgence et par mesure générale à l'enlèvement de ces emblèmes?

Si je croyais que cette mesure fût nécessaire ou même utile à la mise en vigueur du régime nouveau, je n'hésiterais pas à la prescrire, quelque difficulté qu'elle pût soulever. Mais je crois précisément le contraire.

J'estime, en effet, que le principal objet de l'acte législatif qui a séparé l'école de l'église, que son résultat à la fois le plus immédiat et le plus efficace doit être non la transformation des locaux scolaires, mais celle des programmes, des leçons, des exercices, de tout ce qui fait l'esprit de l'enseignement et la valeur de l'éducation. La loi du 28 mars n'est pas un accident, un fait isolé dans notre législation : en sécularisant l'école, elle ne fait qu'étendre le droit commun, et en quelque sorte les principes mêmes de notre Constitution à l'organisation de l'instruction nationale, c'est-à-dire au seul des services publics qui, jusqu'ici, par une étrange contradiction, eût conservé l'attache confessionnelle. Par conséquent, tout ce qui tendrait à rapetisser cette loi, à la présenter au pays comme une sorte de règlement de police des locaux scolaires, à en inaugurer l'application par un semblant de croisade iconoclaste, pourrait bien servir les desseins de ses adversaires, mais en altérerait la notion même et risquerait d'en faire méconnaître par les populations le véritable caractère et la haute portée. Il n'y a qu'une manière de la bien appliquer, c'est de l'appliquer dans l'esprit même où elle a été votée, dans l'esprit des déclarations réitérées du Gouvernement, non comme une loi de combat dont il faut violemment enlever le succès, mais

1. Bulletin administratif, nouv. série, Tome XXV, page 807.

comme une de ces grandes lois organiques qui sont destinées à vivre avec le pays, à entrer dans ses mœurs, à faire partie de son patrimoine.

Je vous autorise donc, monsieur le préfet, à ne prescrire l'enlèvement des emblèmes que quand et comme vous le jugerez à propos. Il ne faut pas que la rigueur de la logique, les injonctions des uns, les pétitions des autres vous forcent à prendre des mesures intempestives et vous exposent à porter le trouble dans les familles ou dans les écoles pour hâter l'exécution d'une réforme tout accessoire. Je vous donne toute latitude pour tenir compte à cet égard du vœu des populations en recourant, pour le connaître, à tous les moyens d'information dont vous disposez. J'ajoute, comme l'avait déjà dit mon honorable prédécesseur, que, dans le cas où vous croirez devoir ordonner la suppression des emblèmes, il conviendra, à moins de raison grave, de reporter l'exécution de cette mesure à l'une des époques réglementaires de vacances et de ne jamais la laisser accomplir d'une façon qui puisse froisser la conscience ou favoriser l'agitation factice qu'on voudrait créer.

Quant aux instituteurs et aux institutrices, je vous prie de leur faire en mon nom une seule recommandation, mais absolument formelle. Je leur interdis de la manière la plus expresse une intervention, une initiative quelconque en cette matière. Ils s'abstiendront également soit d'établir; soit d'enlever des emblèmes *proprio motu*, soit de prendre part à des pétitions ou manifestations pour ou contre le maintien de ces objets.

A cet égard, et en général en tout ce qui touche aux questions religieuses, c'est un devoir strict pour l'instituteur de rester scrupuleusement étranger à toutes les polémiques et d'attendre les ordres de ses chefs. Si, — en dehors des heures de classe et des locaux scolaires, — la loi lui laisse la libre disposition de son temps, s'il a même le droit de donner dans ces conditions telles leçons privées qu'il jugera convenable, sans en excepter les répétitions de catéchisme, quelques inconvénients que puisse avoir cet usage de sa liberté, du moins en classe et dans l'exercice de ses fonctions, lui est-il rigoureusement interdit, et par la loi, et par les règlements, de se faire ou l'agent ou l'adversaire déclaré de quelque doctrine, de quelque croyance confessionnelle que ce soit.

La ligne de conduite que je vous trace, monsieur le préfet, à l'occasion de cette question des emblèmes, est évidemment la même que vous aurez à suivre, le cas échéant, pour toutes les difficultés analogues qui pourraient surgir. Vous n'accorderez, sous aucun prétexte, ni atermoiement, ni concession qui puisse porter atteinte au principe même de la loi; mais, quant aux mesures indifférentes en

elles-mêmes, quant aux délais qui vous sont demandés, non pour éluder la loi, mais pour en mieux assurer le fonctionnement, vous êtes seul juge des ménagements à garder; et, pour en marquer la limite dans chaque espèce, vous vous rappellerez toujours que le Gouvernement, plein de confiance dans le bon sens public, a la prétention, tout en faisant respecter la loi, de la faire comprendre et de la faire aimer.

Recevez, etc.

*Le ministre de l'instruction publique
et des beaux-arts,*

J. DUVAUX.



Le Premier Ministre

Paris, le 13 avril 2007

N° 5209/SG

à

Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres
délégués

Objet : Charte de la laïcité dans les services publics

Annexe : Texte de la Charte

La *Charte de la laïcité dans les services publics*, dont vous trouverez ci-joint le texte, a été rédigée à ma demande sur la base d'un texte proposé par le Haut conseil à l'intégration.

La Charte rappelle le cadre tracé par notre droit pour assurer le respect, dans les services publics, du principe républicain de laïcité. Elle expose les garanties qu'il assure et les obligations qu'il implique. L'objet de la Charte est de rappeler aux agents publics comme aux usagers des services publics quels sont leurs droits et leurs devoirs à cet égard, pour contribuer au bon fonctionnement des services publics.

Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la bonne connaissance de ce cadre, je vous demande d'assurer une large diffusion de la *Charte de la laïcité dans les services publics* au sein de vos services, par tout moyen que vous jugerez approprié. Vous veillerez, en particulier, à ce que la Charte soit exposée, de manière visible et accessible, dans les lieux qui accueillent du public. En tant que de besoin, vous en assurerez une présentation auprès des organisations syndicales ainsi que des agents des différents services de votre ministère.

Des exemplaires de la Charte vous seront prochainement transmis pour faciliter cet exercice d'information. Une version électronique susceptible d'être reproduite vous sera adressée et sera disponible sur le site du Premier ministre.

Je vous invite à me faire connaître toute difficulté que vos services pourraient rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

Dominique de VILLEPIN

Charte de la laïcité dans les services publics

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes et respecte toutes les croyances.

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, notamment religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

La liberté de religion ou de conviction ne peut recevoir d'autres limitations que celles qui sont nécessaires au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile.

La République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

LES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

Tous les usagers sont égaux devant le service public.

Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme.

Les usagers des services publics ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement.

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent.

Les usagers accueillis à temps complet dans un service public, notamment au sein d'établissements médico-sociaux, hospitaliers ou pénitentiaires ont droit au respect de leurs croyances et peuvent participer à l'exercice de leur culte, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service.

LES AGENTS DU SERVICE PUBLIC

Tout agent public a un devoir de stricte neutralité. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations.

Il appartient aux responsables des services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de ces services.

La liberté de conscience est garantie aux agents publics. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

DOCUMENT 10

Circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses de différentes confessions

Circulaire du 10 FEV. 2012
relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions

NOR : MFPP1202144C

Le 10 FEV. 2012

Le ministre de la fonction publique

à

Monsieur le Ministre d'Etat
Mesdames et messieurs les Ministres
Mesdames et messieurs les Secrétaires d'Etat
Mesdames et messieurs les Préfets de région et de département

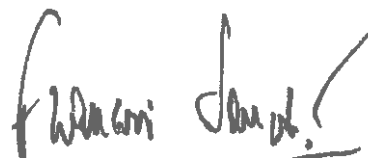
OBJET : Autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions.

REF. : circulaire FP n°901 du 23 septembre 1967.

La circulaire FP n°901 du 23 septembre 1967 a rappelé que les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires.

Vous voudrez bien trouver ci-joint, à titre d'information, les cérémonies propres à certaines des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée.

Je vous serais obligé de rappeler aux chefs de service placés sous votre autorité qu'ils peuvent accorder à leurs agents une autorisation pour participer à une fête religieuse correspondant à leur confession dans la mesure où cette absence est compatible avec le fonctionnement normal du service.



François SAUVADET

ANNEXE

Fêtes catholiques et protestantes

Les principales fêtes sont prises en compte au titre du calendrier des fêtes légales.

Fêtes orthodoxes

- Téophanie :
 - selon le calendrier grégorien
 - ou selon le calendrier julien.
- Grand Vendredi Saint.
- Ascension.

Fêtes arméniennes:

- Fête de la Nativité.
- Fête des Saints Vartanants.
- Commémoration du 24 avril.

Fêtes musulmanes:

- Aïd El Adha.
- Al Mawlid Ennabi.
- Aïd El Fitr.

Les dates de ces fêtes étant fixées à un jour près, les autorisations d'absence pourront être accordées, sur demande de l'agent, avec un décalage en plus ou en moins. Ces fêtes commencent la veille au soir.

Fêtes juives

- Chavouot (Pentecôte).
- Roch Hachana (jour de l'an : deux jours).
- Yom Kippour (Grand pardon).

Ces fêtes commencent la veille au soir.

Fête bouddhiste

- Fête du Vesak (« jour du Bouddha »).

La date de cette fête étant fixée à un jour près, les autorisations d'absence pourront être accordées, sur demande de l'agent, avec un décalage en plus ou en moins.

DOCUMENT 11

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la fonction publique

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

NOR : RDFF1708728C

La ministre de la fonction publique

à

Mesdames et Messieurs les ministres,

Mesdames et Messieurs les préfets de région,

Mesdames et Messieurs les préfets de département,

(Métropole et départements d'outre-mer)

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rapport « Laïcité et fonction publique » résultant, après audition de nombreux acteurs et agents publics des trois versants, des travaux de la commission, et qui m'a été remis en décembre dernier, émet vingt propositions qui toutes « convergent vers une conviction profonde : la laïcité, expliquée

et correctement appliquée, constitue un principe de liberté et une source d'émancipation qui bénéficie à tous, agents comme usagers et, de là, à la cohésion nationale ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ce principe par les agents des services placés sous son autorité. Tout manquement à l'obligation de neutralité ou au respect du principe de

laïcité peut justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire. Comme le préconise le guide de l'encadrante et de l'encadrant récemment mis en ligne sur le site de la fonction publique, il convient cependant de privilégier, en cas de difficultés, le dialogue et la pédagogie qui permettent dans la majorité des cas de régler les situations problématiques, avant d'envisager des suites disciplinaires.

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

Outre le port de signe d'appartenance religieuse dans le service, deux exemples de manquement à l'obligation de neutralité des fonctionnaires peuvent être tirés de la jurisprudence du Conseil d'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 octobre 2003, n° 244428). De même, toute forme de prosélytisme auprès d'autres agents ou des usagers est constitutive d'une faute. Il en va ainsi de la distribution par un agent public aux usagers de documents à caractère religieux à l'occasion de son service (CE, 19 février 2009, n° 311633), y compris par l'utilisation d'outils numériques mis à sa disposition, tels qu'Internet et les courriels, ou de propos visant à diffuser ses convictions religieuses auprès des usagers et de ses collègues (CAA de Versailles, 30 juin 2016, n°15VE00140).

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

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

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

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

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

Les convictions religieuses d'un candidat doivent être indifférentes au recrutement des agents publics. De manière générale, la pratique d'un culte ne doit pas constituer un critère discriminant à

l'encontre d'un candidat à un concours ou d'un agent contractuel prétendant à la titularisation. Le juge administratif a annulé un concours en raison des questions que le jury avait posées à un candidat sur son origine et sur ses pratiques confessionnelles (CE, 10 avril 2009, n° 311888).

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

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

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

1.3 Les relations avec les usagers du service

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

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

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

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

2 LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE LA LAÏCITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

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

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

2.1 Renforcement de la formation initiale et de la formation continue

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Les modalités de mise en œuvre

2.1.2.1 Laïcité et formation initiale des agents publics

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

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

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

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

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

2.1.2.2 Laïcité et formation continue des agents publics

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

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

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

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

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

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

- Laïcité et usage des espaces publics,
- Laïcité et relation socio-éducative,

- La laïcité : accueil et relations avec les usagers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOCUMENT 12

Jean Rivero, « *La notion juridique de laïcité* », Dalloz, 1949, chron. p. 30
(réimpression, Archives de philosophie du droit, 2005, p. 257-264)

La notion juridique de laïcité

Jean RIVERO*

Laïcité : le mot sent la poudre ; il éveille des résonances passionnelles contradictoires ; et la contradiction n'est pas seulement celle, normale, qui oppose les esprits pour ou contre une notion claire ; elle porte sur le contenu même de la notion, et le sens du mot.

Ces désaccords ne sauraient surprendre ; la notion de laïcité, en effet, s'est formée dans le tumulte : conflits d'idées, et surtout luttes des partis ; elle traduit des intuitions, des tempéraments, des mystiques, plus encore qu'elle ne procède d'une élaboration sereine et d'un effort de définition. Née dans le domaine de la libre discussion, elle continue d'y vivre, soumise au contre-coup des mouvements d'opinion.

Mais parallèlement à cette vie houleuse, la laïcité, depuis longtemps déjà, en connaît une autre plus sereine ; le législateur lui a donné droit de cité dans le monde juridique ; elle est devenue règle de droit positif ; elle régit des institutions, elle fonde des recours. Elle a changé de nature.

Ce passage d'un ordre à un autre, du domaine de la libre discussion au plan du droit, posait, et pose encore, un problème difficile. Le cas n'est pas isolé, d'ailleurs ; chaque fois que le droit est appelé à adopter des concepts nés de la controverse politique ou philosophique, la même difficulté surgit ; les deux mondes, en effet, n'obéissent point à la même loi ; l'un autorise toutes les disputes, et, pour le même mot, la pluralité des définitions. Le droit veut plus de rigueur ; il donne aux mots un sens, et un seul ; s'il les abandonnait au jeu des élaborations subjectives, il trahirait sa mission, qui est de créer l'ordre et la sécurité pour l'homme.

Concept juridique, la laïcité appelait donc une définition certaine ; cependant, les controverses qui se poursuivent ailleurs débouchent sur ce terrain, inspirant aux autorités administratives des solutions contradictoires. Or, toutes ces solutions ne peuvent être valables aux yeux du droit ; si elles se contredisent, il faut que l'une soit vraie, et l'autre fautive.

Dira-t-on qu'il s'agit là de vieux débats, et que les esprits, peu à peu, se détachent d'une querelle presque séculaire ? Sans doute, dans bien des secteurs de la vie publique, l'accord, aujourd'hui, s'est fait sur une conception de la laïcité autour de laquelle la polémique a cessé ; mais il en est d'autres où elle subsiste ; c'est principalement le cas en ce qui concerne l'enseignement public, berceau du concept. Dans les dernières années,

* Article paru au *Recueil Dalloz*, 1949.

le Conseil d'État a dû, à plusieurs reprises, statuer sur la question, précisant ainsi les contours de la laïcité conforme au droit positif français.

C'est cette conception juridique de la laïcité, trop souvent méconnue, que l'on voudrait schématiser ici.

I

Le seuil du droit franchi, les disputes s'apaisent ; pour le juriste, la définition de la laïcité ne soulève pas de difficulté majeure ; des conceptions fort différentes ont pu être développées par des hommes politiques dans le feu des réunions publiques ; mais une seule a trouvé place dans les documents officiels ; les textes législatifs, les rapports parlementaires qui les commentent, les circulaires qui ont accompagné leur mise en application ont toujours entendu la laïcité en un seul et même sens, celui de neutralité religieuse de l'État.

On ne s'attardera pas, pour le démontrer, sur des formules anciennes, et maintes fois citées¹. Le rappel des définitions données lors de l'élaboration de la Constitution du 21 octobre 1946 paraîtra sans doute plus actuel et plus probant : le dernier état de la pensée du législateur s'y exprime.

C'est un amendement communiste qui proposa d'adjoindre à l'art. 1^{er} le mot « laïque » pour qualifier la République ; l'exposé des motifs en est sobre : il affirme seulement que « la laïcité de l'État se traduit par la séparation de l'Église et de l'État et le principe qu'il ne reconnaît ni ne protège aucun culte » ; sur l'observation de M. Coste-Floret, qui acceptait l'amendement, la laïcité « étant entendue au sens de neutralité », l'unanimité se fit. À l'Assemblée, aucun des quatre orateurs qui intervinrent ne s'écarta de cette idée de neutralité : M. Fajon, au nom du parti communiste, se référa « aux luttes nombreuses et ardentes en faveur de la laïcité » pour affirmer qu'« il ne pouvait y avoir dans l'esprit des Français aucun doute sur ce que signifie l'introduction de ce mot dans la Constitution », mais précisa sa pensée en invoquant, lui aussi, « la neutralité de l'État à l'égard de toutes les religions »². Ainsi, quelles qu'aient pu être les arrière-pensées de tel ou tel, jamais la laïcité n'a été officiellement présentée comme une doctrine positive à laquelle l'État adhère et qu'il entreprend de propager. Au plan juridique, la notion a pris un sens précis et défini, sur lequel s'accordent la loi, la jurisprudence et la doctrine³.

Il n'en pouvait être autrement. L'État français qui avait adopté la laïcité en 1882 était un État libéral, qui, au premier rang des libertés, proclamait celle des consciences ; la laïcité se relie étroitement à ce libéralisme ; elle est entrée dans le droit contre la reli-

1 Cf. notamment les déclarations de Paul Bert et de Jules Ferry lors des débats relatifs à la loi de 1882 sur l'enseignement primaire, la lettre de Jules Ferry aux instituteurs du 17 nov. 1883, la circulaire du 9 avr. 1903, et, pour les hôpitaux, celle du 17 juin 1937.

2 Devant la première Constituante, la même unanimité s'était faite : cf. les art. 13 et 20 du projet de Constitution, et la discussion de ces textes devant la commission.

3 Pour la doctrine, V. son expression la plus récente dans le remarquable *Manuel de droit constitutionnel* de M. Vedel, p. 318 : « la laïcité correspond à l'affirmation que l'État considère la croyance ou l'incroyance comme affaire privée ».

gion d'État ; elle a toujours conservé la marque de cette origine, et ne pourrait changer de sens qu'au prix d'un bouleversement total de nos conceptions essentielles. Si la « vraie laïcité » devait s'entendre comme une doctrine adoptée et enseignée officiellement, l'État qui la consacrerait opérerait *ipso facto* contre l'ordre libéral, pour l'ordre totalitaire.

De ce libéralisme originel, et maintenu en 1946, découle tout le droit positif de la laïcité ; il s'organise en deux grands groupes de principes, dont le premier est le mieux connu, dont le second n'est pourtant pas moins important.

Parce que l'État entend respecter, en chaque homme, le droit, qui lui est essentiel, de choisir la vérité qui orientera sa vie, il renonce à se faire le propagandiste d'aucune foi : c'est le premier aspect de la laïcité.

Il implique d'abord que le pouvoir n'impose aucun credo par la contrainte, et que l'ordre public se vide de tout contenu doctrinal. En outre, l'État, par les organes qui l'incarnent, ne saurait faire lui-même acte de croyant ; la suppression, lors de la révision de 1884, des prières publiques à la rentrée des Chambres, est révélatrice de cet aspect de la laïcité. Enfin, l'État ne saurait donner à aucune religion en tant que telle l'appui moral d'une reconnaissance, l'appui matériel d'une aide pécuniaire : la liberté d'option de l'individu exige que les diverses doctrines se présentent à lui fortes de leur seul contenu, sans aucun concours officiel qui fausserait le jeu.

Telle est la signification première de la laïcité dans l'État libéral : une limitation volontaire de compétence dans le domaine métaphysique, qu'il abandonne à la libre recherche des consciences.

Mais si la neutralité interdit à l'État toute pression qui pourrait déterminer l'option d'une conscience, elle lui prescrit aussi le respect des libres options. Libéral, il accepte les conséquences de la liberté dans l'ordre religieux comme dans les autres ; la conscience de l'incroyant n'a à ses yeux ni moins ni plus de prix que celle du croyant ; tant que leurs exigences ne troublent pas l'ordre public, l'un et l'autre doivent être également libres d'y satisfaire. Dès lors, il ne serait pas laïque, au sens juridique, l'État qui mettrait obstacle, pour ceux qui se trouvent placés sous sa dépendance, à la pratique de leur foi. Le législateur de 1905, conscient de cette évidence, a autorisé, à l'art. 2 de la loi de séparation, l'inscription aux budgets des collectivités publiques « des dépenses relatives à des services d'aumôneries et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ».

Il ne serait pas davantage laïque, l'État qui attacherait, aux options métaphysiques des individus, des conséquences discriminatoires quant à l'admission aux emplois publics. Là encore, les textes positifs sont formels : « Nul, dit le Préambule de la Constitution, ne peut être lésé dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances » et la loi du 19 octobre 1946, relative au statut général des fonctionnaires, dispose dans son art. 16 : « Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé ».

Enfin, dès lors que l'État abandonne à la liberté de chacun le domaine religieux, il doit accepter le fait religieux tel qu'il se présente à lui, déterminé par les règles des Églises et les impératifs des consciences ; la laïcité ne saurait donc exiger des fidèles une vie religieuse au rabais ; elle condamne toute immixtion du pouvoir dans un domaine

dont elle affirme qu'il échappe à sa compétence ; dans cette perspective, la laïcité fournit à la liberté d'enseignement sa base la plus sûre : elle commande en effet, pour autant que l'ordre public n'est pas en jeu, de respecter les consciences qui ne pensent pas pouvoir se satisfaire de la neutralité dans l'éducation scolaire.

Ainsi définie dans son principe et dans ses conséquences, la laïcité n'apparaît plus que comme une application d'un principe plus général ; il n'y a aucune raison, en effet, de distinguer entre les options de l'homme selon qu'elles aboutissent à un engagement religieux ou à des adhésions philosophiques ou politiques ; l'homme peut trouver un sens à sa destinée aussi bien dans le service d'une cause temporelle que dans la pratique d'une foi ; le problème de sa liberté spirituelle forme donc un tout, et c'est ce que consacrent expressément les textes récents déjà cités : préambule de la Constitution, art. 16 de la loi du 19 octobre 1946, qui ne distinguent pas entre les options de l'homme selon qu'elles sont politiques, philosophiques ou religieuses.

II

Pour l'application des principes qu'on vient de rappeler, le domaine litigieux, on l'a dit, reste celui de l'enseignement, et plus spécialement de l'enseignement du premier degré : sur les six arrêts par lesquels le Conseil d'État, depuis 1938, a sanctionné de fausses interprétations de la laïcité, cinq intéressent l'enseignement. Le rappel des textes, les censures juridictionnelles, ne semblent pas prévaloir contre une doctrine de la laïcité différente, en ce domaine, de celle qui s'applique au reste de la vie publique.

Il est inutile de s'attarder à dénoncer, au plan du droit, le principe de cette dualité : rien ne l'autorise ; la laïcité est une, parce que l'État est un ; l'école de l'État ne peut admettre une autre laïcité que l'État ; la solution contraire serait un paradoxe d'autant moins soutenable que c'est précisément à propos de l'école qu'a été définie avec le plus de netteté la position de respect de toutes les consciences rappelée ci-dessus.

Mais si la laïcité est une dans son principe, ses exigences pratiques varient de service à service, selon la nature de la tâche assumée et son rapport plus ou moins direct avec la conscience⁴ ; et en ce sens il est très exact de dire que, s'il n'y a pas une doctrine de la laïcité propre à l'enseignement, il y a une pratique de la laïcité qui lui est spéciale, et qui pose des problèmes plus délicats que dans la plupart des services. Ici comme ailleurs, le respect des consciences doit s'étendre également au croyant et à l'incroyant ; ici comme ailleurs, l'usager, d'une part, le fonctionnaire d'autre part, peuvent s'en prévaloir ; mais ici, l'usager, c'est l'enfant ; et ceci crée une double difficulté ; rien n'est plus délicat, tout d'abord, qu'une conscience d'enfant ; la neutralité doit se faire à son égard particulièrement attentive ; l'enfant, d'autre part, n'est pas maître de ses déterminations ; notre droit consacre la mission éducatrice du père et de la mère ; la neutralité de l'école ne peut pas ne pas tenir compte de leur autorité. Difficulté nouvelle : le scrupule à l'égard de la conscience de l'enfant peut majorer, à l'égard du maître, les exigences ordinaires de la laïcité envers les agents publics, il ne saurait cependant aboutir à sacrifier le

⁴ Sur l'unité du principe de laïcité, et les nuances qu'exige son application selon les domaines, V. l'étude de M. Savatier, *Cahiers de la Paroisse universitaire*, 1948, p. 24.

droit du maître ; citoyen et fonctionnaire, celui-ci peut réclamer le bénéfice des mêmes principes qu'il applique à ses élèves, et des garanties accordées par la loi à tous les citoyens, à tous les fonctionnaires. Le droit de la laïcité doit imposer à sa liberté tous les sacrifices qu'exige le respect de la liberté de l'enfant, mais eux-là seuls ; si, pour mieux protéger l'une, elle sacrifie l'autre, la laïcité se détruirait elle-même ; tout doit donc être ici dosage, et équilibre : c'est dire que la tâche n'est pas aisée, et que les altérations, en pratique, sont faciles ; la récente jurisprudence en fournit malheureusement trop d'exemples en sanctionnant des décisions dans lesquelles la laïcité en vient à renier elle-même ses, maximes essentielles, ou, plus simplement, porte son scrupule à un point qui frise l'absurde.

La laïcité se retourne, en quelque sorte, contre elle-même, et finit par se renier, lorsque, distinguant parmi les consciences enfantines, auxquelles elle doit un respect égal, elle sacrifie la liberté de ceux qui croient à la peur de froisser ceux qui ne croient pas. En décidant, par sa circulaire du 30 juillet 1946, la suppression pure et simple des services d'aumônerie institués dans les lycées et collèges, le ministre pensait prendre une mesure authentiquement laïque ; il perdait de vue, simplement, cet aspect essentiel de la laïcité, consacré par la loi de séparation, selon lequel e la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes » ; omission d'autant moins excusable que l'art. 2 de la loi du 9 décembre 1905, on l'a vu, tire de ce principe les conséquences pratiques qu'il implique quant au libre exercice des cultes dans les établissements publics, et la possibilité d'y maintenir des services d'aumônerie. Or, la mesure prise risquait « de priver les élèves internes de la possibilité de continuer librement les pratiques de leur culte et de recevoir l'enseignement religieux » ; elle était donc, an sens propre du mot, anti-laïque an premier chef, et ne pouvait échapper à l'annulation (Cons. d'État 1^{er} avr. 1949, *Chaveneau et autres*) ; c'était le même vice qu'avait sanctionné l'arrêt du 6 juin 1947, *Union catholique des hommes du diocèse de Versailles* (*Rec. Sirey*, 1948. 3. 27), relatif à l'interdiction de tout office religieux dans les établissements hospitaliers de la Seine-et-Oise, édictée par le conseil général : bien qu'il ne vise pas l'enseignement, cet arrêt contient un considérant très important pour la neutralité scolaire : il consacre le droit d'éducation des parents auquel on faisait allusion plus haut, en dénonçant l'atteinte grave apportée à ce droit par une décision qui met en échec la volonté exprimée par eux de voir leurs enfants, privés par les règlements du droit de sortir des préventoriums où ils étaient hospitalisés, prendre part dans ces établissements aux cérémonies de leur culte et y recevoir l'enseignement religieux.

La laïcité se renie elle-même, en second lieu, dans les décisions sanctionnées par les arrêts *Demoiselle Beis*, du 25 juillet 1939 (D. H. 1940. 20), et *Demoiselle Pasteau*, du 8 déc. 1918 (*Rev. dr. publ.* 1949, p. 75, et la note de M. Waline) ; ici, c'est dans la personne des agents que, par scrupule peut-être envers les enfants, les principes de la neutralité se trouvent violés. La première des deux requérantes a vu sa candidature à un emploi d'institutrice suppléante écartée pour l'unique motif qu'elle avait poursuivi ses études dans des établissements privés ; la seconde a été éliminée du cadre des assistantes sociales de l'hygiène scolaire qu'au vu de ses croyances religieuses. Ici encore, le ministre a sans doute pensé qu'une catholique déclarée, ou présumée en raison de l'enseignement suivi par elle, ne pouvait pas pratiquer une neutralité totale ; et c'est une considération analogue qui, dans l'affaire *Connet* (Cons. d'Et. 4 mai 1948), l'avait

amené à exclure du concours de l'inspection primaire un candidat catholique, comme si les enseignants d'une certaine obéissance religieuse ne pouvaient prétendre à des postes de direction ; mais il n'avait pas le droit de penser ainsi, car la laïcité exclut toute discrimination entre les individus au vu de leurs opinions et de leurs croyances. La mesure « laïque » était, là encore, anti-laïque au premier chef.

Le scrupule de laïcité ne doit pas, d'autre part, céder à la pente naturelle qui risque de porter tout scrupule jusqu'à l'absurde. C'est ce dernier reproche qu'encourent notamment les décisions sanctionnées dans les arrêts *Demoiselle Weiss*, du 28 avr. 1938 (D. P. 1939. 3. 41), et *Connet*, précité : les « manquements à la laïcité » qui y sont dénoncés se ramènent tous à ceci que, par les actes incriminés, l'enfant a pu savoir qu'il existe des religions : on ne voit pas quelle autre incidence pourrait avoir sur sa conscience le fait de visiter la chapelle du château d'Amboise, de voir son institutrice porter au cou une médaille discrète, ou d'entendre son maître utiliser l'harmonium de l'église pour accélérer la préparation de l'épreuve de chant du certificat d'études.

Seulement, l'école ne peut prétendre faire ignorer à l'enfant un phénomène sur lequel l'angélus de son clocher, la croix du carrefour, l'informent à longueur de journée : le pourrait-elle, et serait-elle en mesure de le faire vivre dans un univers vidé de tout signe religieux pour que fussent plus libres ses options, que le souci de la vérité, règle d'or de tout enseignement, le lui interdirait ; fait historique, fait actuel, le fait religieux n'a pas à être systématiquement passé sous silence et ce silence même, à le supposer possible, ne serait-il pas une option ?

III

À juxtaposer ainsi les décisions censurées par le Conseil d'État, une inquiétude vient à l'esprit.

La laïcité, on l'a dit, c'est, pour certains, une doctrine de l'homme et du monde ; non pas, comme l'admet notre droit, refus d'opter entre les diverses croyances, mais prise de position pour certaines n'est pas aisé de serrer le contenu de la doctrine laïque ; mais, spiritualiste ou matérialiste, marquée tantôt par Kant, tantôt par Comte, tantôt par Durkheim ou par Marx, elle trouve son unité dans une certaine foi en l'homme, en la raison, au progrès humain, et surtout dans son refus essentiel : celui de la doctrine chrétienne, principalement sous sa forme catholique. L'État laïque, dans cette conception, c'est celui qui dénie au dogme chrétien toute valeur de vérité, et qui s'efforce d'en affranchir l'homme.

N'est-ce pas une conception analogue qui transparait dans les décisions analysées ci-dessus ? Le seul respect scrupuleux de la liberté de conscience peut-il inspirer la suppression de toute pratique religieuse et de toute présence sacerdotale, contre le vœu des parents, dans les lycées ou les hôpitaux ? La seule crainte de voir les catholiques violer la neutralité explique-t-elle la barrière qu'on prétend élever devant eux à l'entrée de l'enseignement primaire ou de ses postes de direction ? La question se pose d'autant plus nettement que, d'une part, les discriminations évoquées jouent à l'égard d'une seule option idéologique, l'option catholique ; elle seule semble de nature à compromettre la neutralité ; dans le domaine politique, notamment, la liberté de l'instituteur est entière ;

si militante que soit son activité, si conquérante la foi qui l'anime, on ne les suspecte pas de donner à son enseignement une coloration idéologique ; la seule foi catholique encourt ce soupçon ; seuls ceux qui la professent tombent sous le coup d'une sorte de présomption de non-neutralité. L'expérience a beau opposer son démenti à cette inquiétude, les maîtres catholiques ont beau apporter au respect de la neutralité la même conscience que tous leurs collègues, toujours la suspicion renaît, et envers eux seuls.

L'inquiétude s'accroît lorsqu'on rapproche les mesures censurées par le Conseil d'État de beaucoup d'autres qui n'ont jamais fait l'objet d'un débat contentieux ; la présomption de non-laïcité tirée du fait que le candidat aux fonctions d'instituteur a fréquenté l'enseignement libre est d'une application fréquente : le fils paie les erreurs idéologiques de ses parents, qui ont choisi son école : « Nul, dit cependant le Préambule, ne peut être lésé dans son travail... en raison de ses origines ». Parfois la présomption déborde la seule personne du candidat, et les relations de ses proches avec l'école priée suffisent à le faire écarter : résurrection inattendue de la responsabilité collective des vieux droits primitifs ; on a même vu la commission paritaire d'un département rejeter *a priori* les candidatures des anciennes élèves du collège de jeunes filles du chef-lieu : la foi de la directrice lui rendait suspecte la pureté laïque de celles qui s'étaient trouvées sous son autorité.

On pourrait multiplier les exemples : instituteurs catholiques maintenus dans des postes subalternes, entraves apportées à la liberté religieuse dans quelques écoles normales, distinctions imposées aux maîtres croyants entre les pratiques permises par la laïcité et celles qu'elle réprovoque, — la messe du dimanche étant moins condamnable que la messe en semaine, et la messe tardive moins que la messe matinale, — interdiction aux enfants de porter à l'école des croix et des médailles. La liste serait longue ; il ne faut certes pas l'allonger à plaisir ; les autorités universitaires ont souvent de la laïcité une exacte notion ; mais c'est déjà trop que l'instituteur se trouve parfois, au nom de la laïcité, exclu des garanties que la loi accorde à tous. Lorsqu'une telle conception prétend inspirer des solutions positives, force est au juriste, non de la condamner en tant que doctrine, mais de relever qu'elle n'est pas celle du droit français.

IV

Quelle est donc, en droit positif, l'exacte mesure des droits et des obligations que la laïcité emporte pour l'instituteur, et quelles sont les directives de la jurisprudence en ce qui concerne le délicat équilibre qu'elle implique entre les droits de l'enfant et ceux du maître ?

Première règle, affirmée avec un relief particulier par l'arrêt *Demoiselle Pasteau* : les principes ne sont pas différents pour les membres de l'enseignement et pour les autres agents publics : le même « devoir de stricte neutralité » s'impose « à tout agent collaborant à un service public ». La règle est importante : il n'est que de comparer, pour s'en rendre compte, la situation de la quasi totalité des fonctionnaires et celles des instituteurs du point de vue de la liberté religieuse.

Deuxième directive : la distinction entre « l'exercice des fonctions » et la vie privée : c'est « dans l'exercice de ses fonctions », relève le même arrêt, que s'impose à

l'agent le devoir de stricte neutralité. De même, l'arrêt *Connet* met en relief le fait que « l'enseignement du requérant n'a donné lieu à aucune critique ». Hors de l'exercice de la fonction, l'instituteur redevient un citoyen libre dans ses opinions, dans leur expression, dans le comportement qu'elles lui dictent, et même dans leur diffusion, en dehors, bien entendu, de ses élèves ; l'arrêt *Demoiselle Weiss* consacre ce dernier point : en invitant un élève-maître à assister à certaines conférences, la requérante n'a pas violé le principe de la neutralité scolaire, « en admettant même que les dites conférences dussent avoir un caractère religieux. » La liberté d'action qui existe dans le domaine politique ne saurait, en droit, être réduite dans le domaine religieux, puisque la loi, on l'a vu, ne met entre eux aucune distinction.

La troisième directive jurisprudentielle concerne l'exercice de la fonction : elle insère l'obligation de neutralité dans le cadre du respect de la vérité, et dans les limites du bon sens, qui ne permettent pas de passer sous silence, lorsqu'il se présente, le fait religieux plus que le fait économique ou militaire, ni de lui accorder un autre traitement que la plus honnête objectivité.

Quatrième règle enfin : la non-laïcité, c'est-à-dire le manquement à la neutralité dans l'exercice de la fonction ne peut, par définition, se présumer ; elle se prouve ; en dehors des interdictions édictées par la loi, nul ne peut, à partir d'une présomption de non-laïcité, se voir refuser l'accès de la fonction enseignante sans que se trouvent violés quelques-unes des règles les plus certaines et les plus essentielles de notre ordre juridique.

Les principes sont donc nets ; leur application est affaire de tact ; dans l'usage de sa liberté l'instituteur n'en saurait trop avoir ; mais l'instituteur catholique n'est pas plus mal armé qu'un autre pour résoudre les difficultés liées à la vie, si du moins il est familier avec l'enseignement de Saint Paul, selon lequel « tout est permis, mais tout n'est pas expédient », et s'il entend son avertissement : « Prenez garde que cette liberté dont vous jouissez ne devienne pour les faibles une occasion de scandale »⁵.

Au reste, ce ne sont plus là problèmes juridiques ; la tâche du juriste, en la matière, est achevée lorsqu'il a rappelé des principes certains, sur lesquels peuvent s'accorder le croyant, qui y reconnaît un écho du « Rendez à César... », et l'incroyant, pour autant qu'ils restent l'un et l'autre fidèles au respect de la personne humaine, et qu'ils voient, dans la conscience, une valeur contre laquelle ne sauraient prévaloir ni les contraintes ni les propagandes.

⁵ Saint Paul, IIe Epître aux Corinthiens.

DOCUMENT 13

Didier Jean-Pierre, « *Le principe de laïcité des agents publics* », *La Semaine juridique*, n° 43, 26 octobre 2015

La question de la laïcité des agents publics dans le service et en dehors du service fait régulièrement l'objet de décisions jurisprudentielles et de débats. Pour la première fois, les principes de neutralité et de laïcité des agents publics pourraient faire leur entrée dans le statut général de la fonction publique. C'est l'occasion de présenter l'application du principe de laïcité aux agents publics qui limite leur liberté d'expression mais protège leur liberté de conscience. Le renouveau du fait religieux conduit néanmoins à s'interroger sur la pertinence du système actuel des autorisations d'absence dans la fonction publique.

1. - « *Comment n'être pas frappé du grave inconvénient de conserver des instituteurs qui ont deux supérieurs, dont l'un commande au nom de Dieu et l'autre au nom de l'État, et qui, en cas de conflit entre ces deux autorités, sont naturellement portés à se soumettre à leur supérieur religieux plutôt qu'à leur supérieur civil ?* »^{Note 1} Un an après la tenue de ces propos au Sénat était adoptée la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État qui définit le régime juridique des relations entre l'État et les cultes sans toutefois faire une référence explicite à la laïcité bien qu'elle en constitue incontestablement la clé de voûte. Si l'article 1er de la loi garantit que « *La République assure la liberté de conscience* », le principe de séparation est quant à lui affirmé à l'article 2 selon lequel la République « *ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». La mise en oeuvre de la loi a conduit le juge administratif à trouver des solutions équilibrées notamment dans les périodes où le dialogue entre les différents acteurs paraissait difficile.

La consécration constitutionnelle du principe de laïcité est venue plus tard avec l'article 1er de la Constitution de 1946 puis l'article 1er de la Constitution de 1958 aux termes duquel : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». La notion de laïcité figure également à propos de l'enseignement dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 : « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». C'est d'ailleurs au sujet de l'enseignement public que le terme de laïcité est apparu en 1871.

Les évolutions profondes de la société française ont fait renaître le débat que l'on croyait assagi sur la laïcité des services publics et de leurs agents même si la question des liens entre éducation, enseignement et religion a toujours été sensible. Le développement de l'islam, sous l'effet de l'immigration, devenu depuis trente ans la seconde religion de France avec ses pratiques rituelles propres (tenue vestimentaire, prières, ramadan) et ses diverses variantes ont suscité des problématiques plus ou moins inédites dans la fonction publique. À un degré moindre, le développement du christianisme évangélique et des nouvelles religions ont contribué au phénomène que beaucoup désignent sous le nom de « retour au religieux ». Ce mouvement n'est d'ailleurs pas circonscrit à la France mais concerne le monde entier en suscitant des jurisprudences rendues par les plus hautes juridictions^{Note 2}. À défaut de réforme d'un droit écrit au siècle dernier, la laïcité, qui désigne selon le *Littré* ce « *qui n'est ni ecclésiastique ni religieux* », a été appelée à évoluer. Ont été évoquées tour à tour la « nouvelle » laïcité, la laïcité « plurielle », « ouverte », « aménagée », « positive », « négative »^{Note 3}.

De tout temps, la fonction publique n'est jamais restée à l'écart de ces débats même si elle n'est pas la seule concernée amenant aujourd'hui la Cour de cassation à devoir se prononcer sur des questions jusque-là inédites dans sa jurisprudence^{Note 4}. Sans remonter très loin dans l'histoire, il suffit

d'évoquer par exemple « l'affaire des fiches » en 1904 qui éclata après que le journal *Le Figaro* eut révélé que la rapidité de l'avancement d'officiers militaires dépendait de leur engagement républicain et anticlérical^{Note 5}. On peut aussi rappeler le triste précédent du régime de Vichy qui évinça de la fonction publique les juifs et les francs-maçons^{Note 6}. Sous la III^e République, la jurisprudence administrative avait aussi eu l'occasion de se pencher sur la question de l'accès de candidats religieux à la fonction publique^{Note 7}.

Suite à l'attentat à *Charlie-Hebdo* en janvier 2015, le Gouvernement avait indiqué à l'occasion du projet de loi relatif à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires que les dispositions sur la laïcité seraient renforcées et que les employeurs publics seraient incités à organiser des formations sur la pratique de la laïcité et sur la rédaction de guides de déontologie^{Note 8}. Le sujet est évidemment important puisqu'il renvoie aux droits fondamentaux du fonctionnaire citoyen et à la place des religions dans et en dehors du service.

La présente étude a pour objet de présenter le principe de laïcité à la fois en ce qu'il contraint et encadre la liberté d'expression religieuse des agents publics mais aussi en ce qu'il protège leur liberté de conscience^{Note 9}.

1. La laïcité, fondement d'une neutralité absolue des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions

2. - Le principe de neutralité est une obligation d'abord dégagée par la jurisprudence mais qui est en passe de connaître une véritable consécration statutaire. Le manquement à une telle obligation expose son auteur à des sanctions. Mais si la jurisprudence s'est montrée intraitable quant au principe elle s'est néanmoins opposée à une conception maximaliste de la neutralité en exigeant une appréciation circonstanciée du manquement commis.

A. - Les fondements de l'obligation de stricte neutralité des agents publics

3. - L'obligation de neutralité des agents publics a historiquement d'abord été celle de la « neutralité scolaire » imposée aux enseignants^{Note 10}. Elle a ensuite été étendue par la jurisprudence administrative à partir des années 1948-1950 à l'ensemble des agents publics auxquels s'impose « un strict devoir de neutralité » dans l'exercice de leurs fonctions^{Note 11}. Cette neutralité des agents publics n'est pas dissociable du principe de neutralité des services publics qualifié de principe fondamental par le Conseil constitutionnel^{Note 12}. Si tous les agents publics disposent 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 » ainsi que l'a réaffirmé le Conseil d'État dans son avis *Marteaux* du 3 mai 2000^{Note 13}.

Les fondements jurisprudentiels de cette obligation de neutralité des agents publics pourraient très prochainement faire l'objet d'une consécration textuelle puisque le projet de loi « *déontologie, droits et obligations des fonctionnaires* » en cours d'examen au Parlement propose la rédaction d'un nouveau article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 déjà approuvé par l'Assemblée nationale dans les termes suivants :

« Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il doit notamment s'abstenir de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité »^{Note 14}.

Suivant l'avis du Conseil d'État du 11 juin 2015, l'Assemblée nationale a abandonné la rédaction initiale de cet article précisant que « le fait pour un fonctionnaire de manifester, dans

l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses, constitue un manquement à ses obligations professionnelles », ce qui aurait pour conséquence de créer une sorte de nouvelle incrimination disciplinaire spécifique.

En renvoyant à la liberté de conscience des personnes auxquelles l'agent public est confronté, le législateur semble implicitement confirmer que l'obligation de neutralité ne s'impose pas aux usagers du service public, sauf disposition législative contraire, et dès lors que le fonctionnement normal du service n'est pas perturbé. Il ne règle pas pour autant les difficultés liées à la situation des usagers qui sont collaborateurs occasionnels du service public et qui sont amenés par exemple à encadrer les sorties scolaires^{Note 15}.

Le législateur s'apprête par ailleurs à codifier en quelque sorte la jurisprudence en réaffirmant une obligation de neutralité négative à l'égard des personnels publics, c'est-à-dire celle de s'abstenir de manifester leurs opinions religieuses dans l'exercice de leurs fonctions. Le principe de neutralité suppose que le fonctionnaire ne commette, à l'égard de ses collègues ou envers les usagers, aucune discrimination de nature politique, philosophique ou religieuse. Cette « *neutralisation des convictions* »^{Note 16} du fonctionnaire protège l'utilisateur des risques de discriminations et contribue à la paix sociale. Ainsi que l'écrivait Georges Burdeau, « *la neutralité du service public signifie que ce service doit fonctionner uniquement en tenant compte des exigences de l'intérêt général* »^{Note 17}.

Si le principe de laïcité instaure une obligation absolue, le manquement à celle-ci fait plutôt l'objet d'une appréciation nuancée par les administrations et la jurisprudence.

B. - L'appréciation nuancée du manquement à l'obligation de neutralité

4. - Le fait pour un agent public de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses pourrait éventuellement être un délit pénal s'il aboutissait à commettre un délit de discrimination prohibé par l'article 225-1 du Code pénal et sanctionné par l'article 432-7 du même code de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Il est néanmoins plus courant de considérer que la violation du principe de neutralité par les agents publics constitue avant tout une faute disciplinaire, celle-ci étant établie notamment par la manifestation par l'agent public de ses opinions religieuses dans le cadre de ses fonctions. Mais en quoi consiste une telle manifestation ?

L'on songe évidemment en tout premier lieu à la tenue vestimentaire tant la question du port du foulard dit « islamique » alimente les réflexions et la jurisprudence. Ainsi, le fait pour un agent du service de l'enseignement public de porter un signe destiné à marquer son appartenance à une religion constitue un manquement à ses obligations. Il n'est donc pas possible à une surveillante d'externat contractuelle de porter le foulard islamique dans le cadre de son service effectué dans un collège^{Note 18}. De même peut être sanctionnée une fonctionnaire, contrôleur du travail, pour ne pas avoir retiré son foulard en service après des demandes répétées de son supérieur hiérarchique^{Note 19}.

En deuxième lieu, un comportement prosélyte tel que le fait d'utiliser une adresse électronique professionnelle du service au profit de l'Association pour l'unification du christianisme mondial, et celui d'apparaître, dans ces conditions, sur le site de celle-ci en qualité de membre constituent un manquement au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité^{Note 20}. Pareillement, le fait pour un agent public d'utiliser ses fonctions pour remettre aux usagers du service public de La Poste des imprimés à caractère religieux dans le cadre de son activité de guichetier constitue un manquement à l'honneur et la sanction ne peut donc être amnistiée^{Note 21}. Mérite également une sanction disciplinaire un enseignant ayant « *distribué à plusieurs classes de seconde des tracts émanant d'une association contre l'avortement dénonçant l'interruption volontaire de grossesse ainsi que plusieurs moyens de contraception présentés comme abortifs et mettant en cause le rôle protecteur du préservatif à l'égard des maladies sexuellement transmissibles* » et ayant « *projeté, à l'occasion*

d'un cours consacré à l'éducation civique, juridique et sociale, un film dénonçant l'avortement »^{Note 22}

En troisième lieu, peuvent être sanctionnés une pratique religieuse ou un comportement troublant le fonctionnement du service public de nature par exemple à compromettre la sécurité et la santé^{Note 23} des autres agents publics et/ou des usagers ou à jeter le discrédit sur le service. Cette hypothèse doit être appréciée avec discernement par l'administration. Ainsi, la pratique du ramadan durant l'été 2015 en pleine période caniculaire par certains agents les conduisant à ne pas boire durant la journée a légitimement inquiété des chefs de service quant à la santé des agents sous leur responsabilité. Nul n'a songé à faire usage du pouvoir disciplinaire mais le comportement de certains agents faisant craindre des évanouissements et des défaillances aurait pu non seulement être considéré comme de nature à troubler le fonctionnement du service^{Note 24} mais surtout à mettre en danger la santé des intéressés alors que les chefs de service ont une obligation de sécurité de résultat en la matière susceptible en cas de manquement d'engager leur responsabilité pénale.

De manière générale, l'existence de la faute disciplinaire ainsi commise ne dépend pas des fonctions exercées par l'agent public et de son appartenance à tel ou tel service. Comme l'écrivait Remy Schwartz dans ses conclusions sur l'affaire *Marteaux*, s'agissant d'une éventuelle distinction entre les agents en contact avec le public et les autres : « *ceux qui ne sont pas en contact avec le public, les usagers à un moment donné, peuvent l'être à un autre moment. L'interdiction d'une expression politique ou religieuse ne peut être variable selon les moments. Cela serait d'ailleurs impraticable* ». Le Conseil d'Etat a donc choisi de ne pas se lancer dans une approche fonctionnelle du principe de laïcité et de neutralité ou dans la distinction entre les signes religieux qui aurait conduit inévitablement à une réelle complexité en matière d'affectation des agents. Cette voie n'a cependant pas été fermée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme^{Note 25} qui a justifié l'interdiction faite à une institutrice de porter le foulard islamique par la vulnérabilité des enfants en raison de leur jeune âge et par le message que véhiculerait le foulard en matière d'égalité des sexes.

Si la marge d'appréciation pour constater la faute disciplinaire semble limitée, elle s'avère cependant plus importante en ce qui concerne le choix du degré de la sanction disciplinaire même si depuis 2013 le juge administratif exerce un contrôle entier sur cette décision. Pour apprécier la gravité du manquement à l'obligation de neutralité, l'administration doit tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce et, notamment, de la nature et du degré du caractère ostentatoire de la manifestation de ses croyances religieuses, ainsi que de la nature des fonctions confiées. La répétition du comportement par l'agent malgré des mises en demeure adressées par son supérieur hiérarchique de cesser ses agissements est évidemment une circonstance aggravante^{Note 26}. Il en va de même du fait d'être au contact des usagers^{Note 27}.

La laïcité ne doit cependant pas être comprise comme une seule atteinte à la liberté d'expression des agents publics. C'est aussi grâce à elle que les agents publics bénéficient de la liberté de conscience et d'expression de leurs convictions religieuses en dehors du service.

2. La laïcité, garantie de la liberté de conscience des agents publics

5. - Le principe de laïcité garantit la liberté de conscience. Toutefois, l'expression des convictions religieuses même en dehors du service est placée sous surveillance même si les exemples d'abus sont extrêmement rares. La laïcité autorise aussi les agents publics à vivre leur foi en dehors du calendrier légal des jours fériés et chômés même si les règles mises en place apparaissent cependant fragiles et peu sécurisantes pour les acteurs.

A. - Le droit limité à l'expression des convictions religieuses en dehors du service

6. - La liberté de conscience est garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme^{Note 28} tandis que l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires protège la liberté d'opinion des agents publics. Ce *corpus* normatif auquel s'ajoutent des textes à portée internationale (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) permet aux agents publics de librement adhérer ou non à la religion de leur choix, la liberté de croyance supposant aussi celle de ne pas croire^{Note 29}.

Il s'avère donc difficile de sanctionner un agent public pour des actes relevant du prosélytisme s'ils sont accomplis en dehors du service et dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à la réputation du service. Ainsi, ne manque pas à son obligation de neutralité une institutrice invitant dans un courrier privé un collègue à assister à des conférences à caractère religieux pendant les vacances^{Note 30}. Même si l'hypothèse paraît plus délicate, le seul fait pour un agent public d'appartenir à une secte ne justifie pas une sanction disciplinaire dès lors qu'aucun trouble à l'ordre public n'a été constaté^{Note 31}. Une autre difficulté est à signaler dans le cas où la frontière entre vie privée et vie professionnelle apparaît ténue, ce qui sera par exemple le cas des assistantes maternelles exerçant leur activité professionnelle essentiellement à leur domicile^{Note 32}.

Toutefois, la liberté d'expression religieuse des agents publics en dehors du service n'est pas absolue. Une obligation de réserve est exigée selon les principes et critères établis par la jurisprudence. Pourrait ainsi être considérée comme un manquement à l'obligation de réserve l'expression d'un fonctionnaire de l'Éducation nationale prônant la déscolarisation des enfants, le refus de recourir aux médicaments et de se soumettre aux vaccinations obligatoires conformément à la doctrine défendue par certaines sectes^{Note 33}.

Force est néanmoins de constater que les cas de manquement au devoir de réserve religieuse commis en dehors du service sont extrêmement rares. Cependant, le développement de nouveaux modes de communication tels que la tenue de blogs sur Internet et l'expression de fonctionnaires sur les réseaux sociaux font apparaître de nouvelles problématiques en matière de liberté d'expression non seulement politique mais également religieuse, les deux étant parfois intimement mêlés^{Note 34}.

Même en dehors du service, la liberté d'expression des opinions religieuses des agents publics n'est pas absolue. Elle bénéficie cependant d'aménagements destinés à concilier, vie privée, exercice de la foi et bon fonctionnement du service.

B. - Les autorisations d'absence pour motifs religieux

7. - Le principe de laïcité et de neutralité n'empêche pas que l'agent soit mis en mesure d'exercer sa religion en étant autorisé à s'absenter les jours où ses convictions religieuses lui recommandent de ne pas travailler. La plupart des jours chômés étant déterminés en fonction du calendrier chrétien, une circulaire ministérielle bien connue du 23 septembre 1967 précise que les chefs de service ont la possibilité d'accorder aux agents qui désirent participer aux fêtes religieuses propres à leur confession des autorisations d'absence dans la mesure où leur absence demeure compatible avec le fonctionnement normal du service^{Note 35}. Cette compétence reconnue au chef de service, même dans la fonction publique territoriale^{Note 36}, ne lui permet pas de refuser par principe toute autorisation d'absence pour participer à une fête religieuse autre que l'une des fêtes religieuses légales en France^{Note 37}.

Des autorisations d'absence sont également demandées sur le fondement de la liberté de culte par des agents sans qu'il s'agisse pour autant de fêtes religieuses mais de simples pratiques religieuses hebdomadaires. Les mêmes principes sont applicables laissant au chef de service le soin d'apprécier la demande au regard des exigences liées au fonctionnement normal du service. Ainsi, « *en estimant*

que les nécessités du fonctionnement normal du service public faisaient obstacle à ce que M. X soit autorisé à se rendre à la mosquée chaque vendredi de 14 heures à 15 heures, alors que le règlement horaire applicable aux gardiens d'immeubles de l'Office dont il relève prescrit, en ce qui concerne ce jour de la semaine, une présence obligatoire de 5 heures à 8 heures, de 9 heures à 11 heures et de 14 heures à 16 heures³⁰, la présidente de l'Office municipal d'habitations à loyer modéré de Saint-Dizier n'a pas porté une atteinte manifestement illégale à la liberté de M. X de pratiquer la confession de son choix »^{Note 38}. Le refus d'assurer le service pour des motifs religieux et l'atteinte au principe de continuité des services peuvent justifier une révocation^{Note 39}.

Le système mis en place n'apparaît au final pas très satisfaisant. Il fait peser une pression parfois importante sur le chef de service qui peut paraître bien isolé pour prendre des décisions aux répercussions importantes parfois en matière de paix sociale et ce d'autant plus que les chefs de service ne savent pas toujours quelle est leur marge de manoeuvre et si les fonctionnaires ne disposent pas d'un véritable droit à l'absence pour motifs religieux^{Note 40}. Il repose à la fois sur la confiance parce qu'il n'est pas demandé à l'agent qui sollicite une autorisation spéciale d'absence de prouver son appartenance à un mouvement religieux et sur une bienveillante tolérance qui peut varier selon les sensibilités du chef de service. Il s'avère discriminatoire entre croyants et non croyants. Aussi bon nombre de collectivités territoriales ont adopté leur propre système d'autorisations d'absence afin de limiter les risques d'atteinte au principe d'égalité entre les agents et de ne pas avoir à connaître les convictions religieuses de leurs agents. Il n'est pas certain que tous les systèmes mis en place soient légaux au regard de la durée annuelle du temps de travail puisque sont souvent accordés des journées de « congé » supplémentaires. Il n'est pas normal que les employeurs publics soient abandonnés en la matière aux recommandations d'une simple circulaire. C'est le droit des autorisations d'absence dans la fonction publique qui devrait être revu de manière générale en veillant à ne pas fâcher « *Celui qui croyait au ciel, celui qui n'y croyait pas* » (Aragon, *La Rose et le Réséda*).

Note 1 *Rapport de la commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de loi sur l'enseignement congréganiste* : JO Sénat Débats, 2 févr. 1904, p. 83.

Note 2 La Cour suprême américaine, dans un arrêt du 1er juin 2015, « *Equal Employment Opportunity Commission Petitioner v. Abercrombie et Fitch Stores, Inc.* » a été saisie d'un refus d'embauche par une entreprise d'une candidate voilée. La Cour suprême a jugé qu'un tel refus viole la loi fédérale de 1964 sur les droits civiques qui interdit les discriminations à l'embauche motivées par la pratique religieuse du candidat quand cette pratique ne fait pas peser une contrainte excessive sur l'employeur. Voir également : CEDH, 15 janv. 2013, n° 48420/10, *Eweida c/ Royaume-Uni* : JCP G 2013, act. 180, obs. K. Blay-Grabarczyk : agent d'escorte d'une compagnie aérienne sommée de retirer la croix qu'il portait au-dessus de son uniforme.

Note 3 *Conseil d'État, Rapport public 2004, Un siècle de laïcité, EDCE n° 55, Doc.fr. 2004.*

Note 4 Le secteur privé, celui des entreprises, n'est pas exonéré de la question de l'expression des convictions religieuses dans le cadre professionnel : Cass. soc., 9 avr. 2015, n° 13-19.855, FS-P+B+I, *Mme B. c/ Sté Micropole Univers* : JurisData n° 2015-007514 ; JCP G 2015, 591 ; JCP E 2015, act. 332 : la Cour de cassation a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle afin de savoir si le souhait d'un client d'une société de conseils informatiques de ne plus voir les prestations de services informatiques de cette société assurées par une salariée portant un foulard islamique peut être considéré comme une condition essentielle et déterminante tenant à la nature de l'emploi légitimant la restriction à la liberté du salarié.

Note 5 *G. Thuillier, Autour d'Anatole France : le capitaine Mollin et l'affaire des fiches en 1904* : Rev. adm. 1986, p. 549.

Note 6 Art. 25 de l'acte dit loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État selon lequel le fonctionnaire doit « jouir de ses droits civiques, compte tenu des lois portant statut des juifs » et « satisfaire aux prescriptions des lois sur les sociétés secrètes » : Journal Officiel du 1er Octobre 1941. Également L. 3 oct. 1940, portant statut des juifs : Journal Officiel du 18 Octobre 1940.

Note 7 CE, 10 mai 1912, n° 46027, *Abbé Bouteyre* : Rec. CE 1912, p. 553.

Note 8 *Circ. ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique*, 9 avr. 2015, relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État.

Note 9 La question des convictions religieuses des candidats aux emplois publics et de l'accès à la fonction publique ne sera pas abordée dans la présente étude, le sujet méritant d'amples développements spécifiques.

Note 10 *T. confl.*, 2 juin 1908, *Girodet c/ Morizot* : *Sirey* 1908, III, 81 ; CE, 4 mai 1948, *Connet* : *Sirey* 1949, III, 41.

Note 11 CE, 8 déc. 1948, *Dlle Pasteau* ; CE, 3 mai 1950, *Dlle Jamet* : Rec. CE 1950, p. 247.

Note 12 *Cons. const.*, 18 sept. 1986, n° 86-217 DC, *Loi relative à la liberté de communication*.

Note 13 CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, *Mlle Marteaux* : *JurisData* n° 2000-060465 ; Rec. CE 2000, p. 169, concl. R. Schwartz ; D. 2000, jurispr. p. 747, note G. Koubi.

Note 14 *Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015* ; JCP A 2015, act. 861..

Note 15 Généralement les parents d'élèves sont considérés comme des usagers du service public : *TA Nice*, 9 juin 2015, n° 1305386 : à propos d'un parent d'élève accompagnant une sortie scolaire considéré comme un usager du service public de l'éducation ne justifiant donc pas de restrictions à la liberté religieuse en l'absence de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. Pourtant il est arrivé au Conseil d'État de qualifier les parents d'élèves encadrant les sorties scolaires de collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public : CE, sect., 13 janv. 1993, n° 63044 et n° 66929, *Galtié* : Rec. CE 1993, p. 11 : « Considérant que le concours de Mme X avait été sollicité par le proviseur du lycée franco-hellénique d'Athènes pour encadrer une sortie à Delphes organisée dans le cadre des activités scolaires pour des élèves de cet établissement ; qu'ainsi la requérante avait la qualité de collaborateur occasionnel du service public français ». Cela peut expliquer la jurisprudence du tribunal administratif de Montreuil estimant que le principe de neutralité s'applique aux parents d'élèves, accompagnateurs de sorties scolaires : *TA Montreuil*, 22 nov. 2011, n° 1012015 : *JurisData* n° 2011-025646 ; JCP A 2011, 2384, concl. Virginie Restino ; Dr. adm. 2012, comm. 16, note A. Taillefait.

Note 16 Pour reprendre l'expression de Charles Eisenmann dans la préface de la thèse de Ch. Fourier, *La liberté d'opinion du fonctionnaire*, LGDJ, 1957.

Note 17 G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. VIII, LGDJ, 1974, 2e éd., p. 231.

Note 18 CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, *Mlle Marteaux*, préc.

Note 19 *CAA Lyon*, 27 nov. 2003, n° 03LY01392, *Mlle Ben Abdallah* : JCP A 2003, 2026, note A. Taillefait ; *AJDA* 2004, p. 154, note F. Melleray.

Note 20 CE, 15 oct. 2003, n° 244428, *Odent* : *JurisData* n° 2003-065984 ; Rec. CE 2003, p. 402 ; JCP A 2003, 2003, note D. Jean-Pierre ; JCP G 2003, IV, 1429, obs. M.-C. Rouault.

Note 21 CE, 19 févr. 2009, n° 311633, *Bouvier* : *JurisData* n° 2009-074974 ; JCP A 2009, act. 267 ; *AJFP* 5/2009, p. 253, concl. B. Bourgeois-Machureau.

Note 22 *CAA Marseille*, 5 mai 2015, n° 14MA02048.

Note 23 *CAA Versailles*, 14 avr. 2008, n° 06VE01149, *Mme H* : aide-soignante refusant à plusieurs reprises d'ôter le couvre-chef qu'elle portait sur son lieu de travail.

Note 24 L'on peut songer au cas d'animateurs encadrant de jeunes enfants par exemple.

Note 25 *CEDH*, 15 févr. 2001, *Dalhab c/ Suisse* : *RFD adm.* 2003, p. 536, comm. N. Chauvin.

Note 26 *CAA Lyon*, 27 nov. 2003, n° 03LY01392, préc. - *CAA Versailles*, 6 oct. 2011, n° 09VE02048 : *JurisData* n° 2011-023929.

Note 27 CE, 19 févr. 2009, n° 311633, préc.

Note 28 Voir également : *Cons. const.*, 23 nov. 1977, n° 77-87 DC, *Liberté d'enseignement* : *JurisData* n° 1977-300018 ; *Rec. Cons. const.* 1997, p. 42.

Note 29 *CEDH*, 24 févr. 1998, *Larissis c/ Grèce* : *Rec. CEDH* 1998, I, § 45.

Note 30 *CE*, 28 avr. 1938, *Weiss* : *Rec. CE* 1938, p. 379.

Note 31 *L. Helmlinger*, *L'appartenance d'un fonctionnaire de l'Éducation nationale à un mouvement réputé sectaire est-il constitutif d'une faute susceptible de poursuites disciplinaires ?* : *Lettre d'information juridique du ministère de l'Éducation nationale*, 45/2000, p. 36. - *G. Klein*, *La neutralité de la fonction publique à l'épreuve du sectarisme* : *AJFP* 6/2004, p. 310.

Note 32 *CAA Versailles*, 23 févr. 2006, n° 04VE03227, *Rachida E. c/ Cne Guyancourt* : *JCP A* 2006, 1165.

Note 33 *TA Grenoble*, 28 déc. 1998, n° 962921, *Tribu.*

Note 34 Voir par exemple le cas de Mme Farida Belghoul, enseignante, sanctionnée le 30 octobre 2014 d'un blâme pour avoir critiqué la ministre de l'Éducation. Le 26 août, dans un article intitulé « *Belgacem versus Belghoul* » sur le site *jre2014.fr*, elle avait comparé la nomination de la ministre « *chouchoute du lobby trans, bi et cie* » à « *une déclaration de guerre aux familles de France* », information donnée par le journal *Le Monde*, 5 mars 2015.

Note 35 *Circ. min.* n° 901 FP, 23 sept. 1967 relative aux congés pouvant être accordés aux fonctionnaires pour participation à des cérémonies religieuses.

Note 36 *CE*, 20 déc. 2013, n° 351682, *Fédération autonome de la fonction publique territoriale* : *JurisData* n° 2013-030000 : *Rec. CE* 2013, tables.

Note 37 *CE*, 12 févr. 1997, n° 125893, *Henny* : *JurisData* n° 1997-050060 ; *Rec. CE* 1997, p. 891. - *CAA Paris*, 22 mars 2001, n° 99PA02621, *Mme Crouzat* : *JurisData* n° 2001-151671, annulation du refus d'autorisation d'absence opposé à un adhérent du mouvement raélien. - *CE*, 26 oct. 2012, n° 346648, *Lliboutry* : *JurisData* n° 2012-023956 ; *Rec. CE* 2012 ; *JCP A* 2012, act. 739 ; *Dr. adm.* 2013, comm. 7, note *L. Dechâtre*.

Note 38 *CE*, 16 févr. 2004, n° 264314, *Benaïssa* : *JurisData* n° 2004-066485 ; *Rec. CE* 2004, p. 826 ; *JCP A* 2004, 1357, note *E. Tawil*. Voir également dans le même sens : *CEDH*, 12 mars 1981, n° 8160/78, *Ahmad c/ Royaume-Uni*.

Note 39 *CE*, 16 déc. 1992, n° 96459, *Gilot* : *JurisData* n° 1992-049675 : « *Considérant, d'autre part, qu'il ressort de la décision attaquée et de l'ensemble des pièces du dossier, que le motif de la révocation de Mme X de son emploi de téléphoniste à l'hôpital de Gonesse résulte, non pas de son appartenance à l'église adventiste du 7e jour, mais de sa volonté persistante de ne pas assurer son service le samedi même si elle ne peut être remplacée* ». Voir également : *TA Fort-de-France*, 19 juin 1976, *Mlle Coralie* : *Rec. CE* 1976, p. 653.

Note 40 En faveur de la reconnaissance d'un tel droit, voir la note de F. Dieu, sous *CE*, 23 déc. 2011, n° 323309, *Halfon et a.* : *JurisData* n° 2011-029058 ; *Rec. CE* 2011 ; *JCP A* 2012, 2281. La circulaire du 23 sept. 1967 fait référence à l'instruction n° 7 du 23 mars 1950 qui ne fait pas mention d'un droit mais d'une simple « *mesure de bienveillance* ».

AJDA 2017 p.1395

Laïcité et fonction publique : la menace fantôme ?**Vincent Villette, Auditeur au Conseil d'État****L'essentiel**

La laïcité est un principe juridique cardinal au sein de la fonction publique dont l'application ne soulevait plus de difficulté majeure. Mais les controverses qu'elle a suscitées ces dernières années dans le débat public se sont également répercutées dans la fonction publique : pour remédier à la confusion en découlant, les implications exactes de ce principe doivent donc à nouveau être clarifiées et expliquées.

Dans un article consacré à la laïcité, Jean Rivero relevait que cette notion menait une double vie (La notion juridique de laïcité, D. 1949. Chron. 137, republié dans *La laïcité*, coll. Archives de philosophie du droit, t. 48, Dalloz, 2005). D'un côté, sur le plan des idées, « le mot sent la poudre » et suscite les controverses les plus agitées : affublée d'épithètes, la laïcité bat, plus que jamais, les estrades (au point d'être élue « mot de l'année » en 2015 par un jury de spécialistes, présidé par le linguiste A. Rey, à l'occasion du festival du mot de La Charité-sur-Loire). De l'autre, dans le monde normatif, cette notion connaît une vie bien plus sereine : entrée « par la petite porte » de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire (1), elle a, « à partir de la position ainsi conquise, [gagné] progressivement du terrain jusqu'à occuper l'État tout entier ». L'adoption à l'unanimité, en 1946, de l'amendement communiste qui mentionnait le caractère laïc de la République dès l'article premier de la Constitution (2) traduit de façon emblématique le succès d'un principe juridique s'imposant avec la force de l'évidence. Dans la même logique, c'est à la suite d'un quasi-consensus au Parlement qu'est adopté l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui inscrit explicitement au cœur du statut des fonctionnaires l'obligation de neutralité, et le principe selon lequel « le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité ».

Mais, comme dans toute double vie, la probabilité est grande qu'à force, les chemins faits pour rester parallèles se croisent, suscitant alors tensions et quiproquos. Or, ce qui fait le sel des vaudevilles constitue une menace pour la laïcité : principe juridique de conciliation depuis l'origine, elle risque de devenir, sous l'effet d'un débat public clivant, un vecteur de tensions. La fonction publique, terre d'élection naturelle du principe de laïcité, est confrontée à cette évolution préoccupante ; si elle réussit pour l'heure à s'en prémunir, des efforts supplémentaires de formation et de clarification apparaissent désormais nécessaires pour endiguer ces remises en cause.

I - La laïcité dans la fonction publique : une facette du principe d'égalité

Les consécutions successives du principe de laïcité ne se sont pas accompagnées d'une explicitation précise de ses implications pour la fonction publique. Les définitions restent, en première approche, largement abstraites ; par exemple, le doyen Vedel explique que « la laïcité correspond à l'affirmation que l'État considère la croyance ou l'incroyance comme affaire privée » (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Bibliothèque Dalloz, 2002, p. 318). Jean Rivero parle, quant à lui, de la part de l'État, d'une « limitation volontaire de compétence dans le domaine métaphysique, qu'il abandonne à la libre recherche des consciences » (préc.). Pour appréhender les conséquences pratiques de ces définitions, il faut suivre Jean Jaurès, pour qui, « démocratie et laïcité sont deux termes identiques », unis qu'ils sont par une même définition : « l'égalité des droits » (v. son discours prononcé à Castres le 30 juillet 1904 sur République, démocratie et laïcité) et envisager la laïcité comme une déclinaison sectorielle, pour la sphère religieuse, du principe d'égalité. Principe qui s'appuie notamment sur l'article 1^{er} de notre Constitution, aux termes duquel la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », et « respecte toutes les croyances ».

C'est, en effet, cette approche par l'égalité - également retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, à l'occasion de laquelle il juge que le principe de neutralité du service, corollaire du principe d'égalité, est un principe fondamental du service public (§ 15) - qui est au fondement des deux règles encadrant, au nom de la laïcité, le travail des agents publics. En premier lieu, la laïcité protège l'agent en interdisant que ses mérites soient appréciés en fonction de ses convictions religieuses. En second lieu, la laïcité implique qu'aucun élément, et notamment pas le comportement des agents publics, ne laisse à penser à l'usager que sa foi entre en ligne de compte dans ses rapports avec l'administration (cette obligation de neutralité ne pesant évidemment sur l'agent que dans le cadre de ses activités professionnelles, CE 3 janv. 1962, *Ministre des armées c/ Hocdé*, Lebon 3). Pour reprendre le mot de Rémy Schwartz dans ses conclusions sur l'avis *Demoiselle Marteaux*, il s'agit donc d'une « garantie donnée tant aux agents qu'aux administrés » (CE 3 mai 2000, n° 217017, Lebon 169; AJDA 2000. 673 ; et 602, chron. M. Guyomar et P. Collin; D. 2000. 747, note G. Koubi; AJFP 2000. 39; RFDA 2001. 146, concl. R. Schwartz).

Si la première branche n'est jamais qu'une déclinaison du refus plus général des discriminations au sein de la fonction publique (qu'on retrouve aussi pour les opinions autres que religieuses, ainsi qu'en témoigne la fameuse décision *Barel* : CE, ass., 28 mai 1954, n° 28238, Lebon 308), la seconde repose, en revanche, sur un postulat qui gagne à être révélé. En effet, cette neutralité qui s'impose à l'agent comme une garantie pour l'administré traduit tout particulièrement l'idée selon laquelle l'agent public est l'incarnation, en chair et en os, de l'État. C'est la raison pour laquelle « l'agnosticisme institutionnel » (formule de P. Ricœur dans *La Critique et la Conviction*, éd. Calmann-Levy, 1995, pp. 194-195) auquel s'astreint l'État en tant qu'entité abstraite s'applique également à ses agents, qui en constituent le prolongement vivant. L'avis du Conseil d'État sur la récente loi Déontologie illustre ce raisonnement par transitivité, lorsqu'il explique que « l'inscription du respect du principe de laïcité parmi les obligations professionnelles des fonctionnaires a toute sa place au nouvel article 25 de la loi du 13 juillet 1983, eu égard aux impératifs constitutionnels qui s'imposent aux collectivités publiques et donc à la fonction publique » (avis n° 390136, 11 juin 2015). C'est cette même idée qui irrigue l'avis *Demoiselle Marteaux* par lequel le Conseil d'État a refusé d'instituer une laïcité à géométrie variable selon la mission dévolue au fonctionnaire, tous les agents publics sans distinction étant des représentants de leur collectivité publique.

Cette explicitation est importante, dans la mesure où elle permet - en partie - d'expliquer la singularité du modèle français (qu'on retrouve toutefois dans d'autres pays, notamment en Belgique : v. l'arrêté royal du 14 juin 2007, modifiant l'arrêté royal du 2 oct. 1937 portant statut des agents de l'État, art. 8). En effet, les États qui ne singularisent pas (ou peu) leur fonction publique par rapport aux travailleurs du secteur privé (par exemple, les Pays-Bas) n'imposent, en général, pas de restrictions laïques à leurs agents - qui ne sont pas véritablement regardés comme dépositaires d'une parcelle de l'autorité publique. Dans la même logique, les solutions récemment retenues par la Cour constitutionnelle fédérale allemande, qui a identifié une discrimination indirecte injustifiée (sauf en cas de danger suffisamment concret pour la neutralité de l'État ou la paix scolaire) dans le fait d'interdire aux agents du secteur de l'enseignement public (BVerfGE 138, 296 du 27 janv. 2015) et des crèches publiques (BVerfG, 2^e sect. de la 1^{re} ch., 18 oct. 2016, 1 BvR 354/11) de « manifester leurs convictions religieuses dans leur apparence extérieure » se sont adossées à la distinction préalable que la Cour a opérée entre l'État, entité abstraite, et les agents qui le font vivre. Ainsi que l'explique Aurore Gaillet dans l'article qu'elle consacre à ces décisions (Port du voile par les enseignantes des écoles publiques : retour à Karlsruhe, AJDA 2015. 1401), les juges de Karlsruhe ont estimé que « du port du voile par des pédagogues individuelles ne doit pas être déduit l'identification de l'État à une croyance particulière ». Ils ont insisté en parallèle sur l'importance pour les enfants d'une confrontation précoce au pluralisme, y compris confessionnel, de la société allemande. Cette distinction a toutefois été regardée comme trop radicale par le Bundestag, qui a repris la main en votant, le 27 avril dernier, une loi interdisant le port du voile intégral par les agents publics.

En somme, la laïcité appliquée à la fonction publique française correspond à la fois à la déclinaison d'un principe fondateur du pacte républicain, l'égalité, et révèle l'exemplarité exigeante attendue du fonctionnaire. Ces fonts baptismaux pour le moins intimidants expliquent que la laïcité ait été employée avec constance, alors même qu'elle n'était pas définie dans les textes de loi. Seule la récente loi du 20 avril 2016 s'est essayée à une ébauche de définition - non exhaustive - en prévoyant que pour respecter le principe de laïcité, le fonctionnaire devait, notamment, s'abstenir « de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses ».

II - La laïcité ne suscite pas un contentieux important au sein de la fonction publique

Cette stabilité du principe, ainsi que la relative simplicité des exigences qu'il induit, explique à son tour que, sous l'angle contentieux, la laïcité dans la fonction publique apparaisse comme un sujet apaisé.

Plus précisément, en ce qui concerne l'interdiction de discriminer l'agent au regard de ses convictions religieuses, la grande majorité des jurisprudences rendues remonte à la première moitié du XX^e siècle et révèle les derniers soubresauts d'un État républicain encore prompt à identifier dans tout catholique un calotin suspect. Sanctionnant de tels égarements, le Conseil d'État a notamment annulé le refus de concourir opposé à une candidate au motif soit qu'elle avait étudié dans un pensionnat religieux (CE 25 juill. 1939, *D^{lle} Beis*, Lebon 524), soit qu'elle était de confession catholique (CE 8 déc. 1948, *D^{lle} Pasteau*, Lebon 463 ; CE 4 mai 1948, *Connet*), ou encore les sanctions prises en raison d'activités religieuses pourtant conduites hors du cadre professionnel (CE 28 avr. 1938, *D^{lle} Weiss*, Lebon 379 ; CE 3 mars 1950, *D^{lle} Jamet*, Lebon 247). Sans être d'un optimisme béat, gageons que l'estompement progressif de cette problématique des pages du Lebon s'explique avant tout par la disparition, au sein des hiérarchies administratives, de tels comportements aussi grossièrement discriminatoires. Toutefois, la vigilance reste de mise : le juge administratif a ainsi récemment annulé un concours à l'occasion duquel le jury avait posé à un candidat des questions portant sur son origine et ses pratiques confessionnelles (CE 10 avr. 2009, n° 311888, *Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, Lebon 158; AJDA 2009. 1386, note G. Calvès; AJFP 2009. 199).

À l'inverse, l'interdiction faite aux agents « de manifester leurs propres convictions en même temps que toute appréciation à l'égard des convictions réelles ou supposées des usagers auxquels ils sont confrontés » (pour reprendre la définition d'A. Levade dans son article *Trop de laïcité peut-elle tuer la laïcité ?* Libre propos sur un totem républicain, *in Mélanges Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 639) continue à alimenter régulièrement les rôles d'audience, qu'il s'agisse d'un agent sanctionné pour avoir mentionné son adresse mail professionnelle sur le site internet de l'association culturelle dont il est membre (CE 15 oct. 2003, n° 244428, Lebon ; D. 2003. 2728, et les obs.; AJFP 2004. 31, et les obs., note O. Guillaumont), d'un autre distribuant aux usagers des documents à caractère religieux à l'occasion de son service (CE 19 févr. 2009, n° 311633, Lebon T. 813 ; AJDA 2009. 340 ; AJFP 2009. 253, concl. B. Bourgeois-Machureau, note D. Bailleul), d'un troisième qui diffusait ses convictions religieuses auprès des usagers et de ses collègues (CAA Versailles, 30 juin 2016, n° 15VE00140) ou d'un dernier qui, malgré plusieurs rappels à la règle, persistait à porter des signes manifestant ostensiblement son appartenance religieuse (CAA Versailles, 23 févr. 2006, n° 04VE03227, AJDA 2006. 1237 ; AJFP 2006. 159, et les obs.). Il n'existe cependant aucune statistique quant au nombre de sanctions, ou d'incidents liés au refus d'agents de respecter leur devoir de neutralité.

Cette divergence de destins jurisprudentiels entre les deux facettes du principe de laïcité semble symptomatique d'un glissement certain dans la perception de la laïcité appliquée à l'agent public ; la dimension protectrice de ce principe apparaît moins saillante (car moins sollicitée), tandis que le devoir de neutralité se retrouve davantage mis en avant. De façon révélatrice, on pourra relever que le Conseil d'État, dans sa décision du 19 février 2009 déjà évoquée, a choisi de qualifier un comportement prosélyte de « manquements à l'honneur », ce qui faisait obstacle à ce que l'agent concerné puisse bénéficier d'une loi d'amnistie votée entretemps. Il confirmait en cela une jurisprudence rendue en formation plénière par la cour administrative d'appel de Lyon en 2003 (CAA Lyon, 27 nov. 2003, n° 03LY01392, *M^{lle} Ben Abdallah*, AJDA 2004. 154, note F. Melleray ; D. 2004. 32, et les obs. ; AJFP 2004. 88, note F. Lemaire, obs. J. Mekhantar ; RFDA 2004. 588, concl. E. Kolbert). Cette décision, rendue aux conclusions contraires de la commissaire du gouvernement Béatrice Bourgeois-Machureau, illustre l'importance sourcilieuse accordée par la juridiction administrative au respect, par l'agent public, de son devoir de neutralité.

III - Deux tendances risquent de dénaturer le principe de laïcité

Mais ce paysage juridique relativement stable, clair et apaisé fait désormais face à deux risques, déjà identifiés par Olivier Schrameck (Laïcité, neutralité et pluralisme, *in Mélanges Jacques Robert - Libertés*, Montchrestien, 1998), susceptibles de remettre en cause tant les contours que la portée du principe de laïcité appliqué à la fonction publique. Le premier risque est la conséquence d'une illusion rétrospective, qui voit dans la laïcité contemporaine un principe en déshérence par rapport à l'âge d'or de la III^e République. Le second risque découle de la tentation antagoniste, laquelle cherche à revivifier une laïcité jugée moribonde par la

confrontation avec un nouvel ennemi clérical. Ils conduisent, l'un par fidélité à un mythe regretté, l'autre par anticipation d'une menace à venir, à déformer la laïcité - en en faisant une source de tensions davantage qu'un vecteur d'apaisement.

Ces courants déstabilisateurs se cristallisent autour de trois questionnements sur le devenir contemporain de la laïcité au sein de la fonction publique.

En premier lieu, cette « révolution conservatrice dans la laïcité » (pour reprendre le titre de l'article de P. Tevanian, publié sur le site www.lmsi.net) est souvent alimentée par une défiance envers un droit européen accusé de s'opposer à la vision française de la laïcité-neutralité. Cet argument est pourtant erroné, tant les cours européennes font, sur cette question, preuve d'une louable retenue. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui n'avait eu à connaître que de cas relatifs à l'exigence de neutralité dans le secteur spécifique de l'enseignement public (v. par ex. : CEDH 15 févr. 2001, n° 42393/98, *M^{me} Dahlab c/ Suisse* ; AJDA 2001. 480, note J.-F. Flauss ; RFDA 2003. 536, note N. Chauvin ; CEDH 24 janv. 2006, n° 65500/01, *Kurtulmus c/ Turquie*, AJDA 2006. 1709, chron. J.-F. Flauss ; D. 2006. 1717, obs. J.-F. Renucci ; 3 avr. 2007, *Karaduman c/ Turquie*), a levé toute équivoque en la matière avec son arrêt *Ebrahimian c/ France* (CEDH 26 nov. 2015, n° 64846/11, AJDA 2015. 2292 ; et 2016. 528, étude J. Andriantsimbazovina ; AJFP 2016. 32, comm. A. Zarca ; AJCT 2016. 227, obs. F. de la Morena ; Dr. soc. 2016. 697, étude J.-P. Marguénaud et J. Mouly ; RDT 2016. 345, obs. L. Willocx). Elle y a jugé que l'État n'avait pas outrepassé sa marge d'appréciation en imposant une exigence de neutralité à ses agents. Elle a ainsi délivré un « brevet de conventionnalité » (J. Andriantsimbazovina, *Étroite est la porte, resserré le chemin... La convention européenne des droits de l'homme et la neutralité imposée aux agents publics*, AJDA 2016. 528) à la vision française en relevant que l'interdiction du port du voile, si elle constitue une ingérence dans la liberté de l'agent de manifester sa religion (garantie par l'article 9 de la convention), poursuit « le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui » (c'est-à-dire, explicite-t-elle plus loin, le respect de la liberté de religion de tous). De façon plus générale, elle affirme ensuite que la « sauvegarde de la laïcité constitue un objectif conforme aux valeurs sous-jacentes de la convention », reconnaissant également qu'il ne lui appartient pas d'apprécier le principe de laïcité-neutralité lorsque, comme c'est le cas en France, il s'agit d'un principe fondateur de l'État.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, quant à elle, récemment rendu deux arrêts de grande chambre dont les silences se révèlent riches d'enseignements (CJUE 14 mars 2017, aff. C-157/15, *Samira Achbita c/ G4S Secure Solutions NV*, concl. J. Kokott ; et CJUE 14 mars 2017, aff. C-188/15, *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme [ADDH] c/ Micropole SA*, concl. E. Sharpston, AJDA 2017. 551 ; et 1106, chron. E. Broussy, H. Cassagnabère, C. Gänser et P. Bonneville ; D. 2017. 947, note J. Mouly ; Dr. soc. 2017. 450, étude Y. Pagnerre). En effet, interrogée sur la conformité d'interdictions du port de signes religieux en milieux professionnels à la directive 2000/78 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, la Cour, conformément aux conclusions d'Eleanor Sharpston (§ 79-81 de ses concl.) et de Juliane Kokott (3), s'est prudemment abstenue de se prononcer sur la situation des agents du secteur public, alors même que ces derniers se situent clairement dans le champ d'application de cette directive. En tout état de cause, la position retenue par les juges du Kirchberg pour le secteur privé n'est pas orthogonale à la conception française : la Cour a, en substance, jugé qu'une interdiction de signes religieux au travail ne constituait pas une discrimination directe mais qu'en revanche elle pouvait représenter une discrimination indirecte en l'absence de justifications objectives et proportionnées. Au regard de cette approche conciliante, le raisonnement consistant à estimer que pour la fonction publique, eu égard à ses particularités, la justification de la neutralité est structurellement apportée ne paraît pas inaccessible. Aussi, contrairement à ce que laissent entendre certaines caricatures, les cours européennes ont bien intégré la sensibilité de la laïcité pour certains États membres, en particulier en matière de fonction publique, et choisissent de s'en tenir à une distance respectueuse.

En deuxième lieu, la crainte que la laïcité ne soit menacée peut conduire, en réaction, à vouloir retenir une conception de la neutralité d'une exigence telle qu'elle ferait peser sur les agents publics des contraintes inutilement fortes - au détriment de leur liberté de conscience. L'écueil afférent est de voir la neutralité se muer en inquisition, et d'en venir à présumer les manquements à ce principe en raison de la confession - réelle ou supposée - de l'agent. Cette approche, qui s'apparente à un salutaire retour aux sources, représente en réalité une dénaturation de l'esprit de la laïcité. Jean Rivero, dans son article précité, en était déjà conscient, plaidant pour que le scrupule de laïcité ne cède pas « à la pente naturelle qui risque de porter tout scrupule jusqu'à l'absurde ».

Cette posture rigoriste est également à rebours du souci de retenue qui habite les positions prises par le Conseil d'État en cette matière. Outre les décisions déjà évoquées, on en retrouve une trace emblématique dans l'avis rendu le 21 septembre 1972 (avis n° 309354, <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/consiliaweb/avisadm/309354.pdf>) par l'assemblée générale du Conseil d'État, dont les orientations restent encore valables. Redonnant à la jurisprudence **Abbé Bouteyre** (CE 10 mai 1912, n° 46027, Lebon 561) les nuances qu'une interprétation souvent manichéenne de cette décision avait effacées (4), le Conseil d'État, dans sa formation consultative la plus solennelle, explique à cette occasion que « si les dispositions constitutionnelles qui ont établi la laïcité de l'État et celle de l'enseignement imposent la neutralité de l'ensemble des services publics et en particulier la neutralité du service de l'enseignement à l'égard de toutes les religions, elles ne mettent pas obstacle par elles-mêmes à ce que des fonctions de ces services soient confiées à des membres du clergé ».

De la même manière, les conclusions des commissaires du gouvernement qui ont eu à se prononcer sur des affaires relatives à l'application du principe de laïcité sont, elles aussi, éclairantes quant au juste équilibre qu'il convient de maintenir pour éviter de caricaturer une neutralité souhaitable en posture inutilement jusqu'au-boutiste (5). Ainsi, si Jean Tardieu caractérisait un manquement à l'obligation de neutralité dans le fait de tenir des « propos grossiers et injurieux [...] des railleries malséantes ou de basses plaisanteries sur Dieu, sur les religions, sur les ministres du culte, et des propos blessants à l'adresse des croyants » (concl. sur T. confl. 2 juin 1908, **Girodet**, S. 1908, III, 81), le commissaire du gouvernement Dayras faisait en revanche valoir qu'on ne pouvait reprocher à une enseignante de porter une médaille à caractère religieux dès lors que, pendant les cours, « celle-ci était sous son corsage » (concl. sur CE 28 avr. 1938, **D^{lle} Weiss**, Lebon 379). Dans le même ordre d'idées, il a également été jugé que l'exigence de neutralité ne faisait pas obstacle à ce que l'employeur public prenne en compte les croyances religieuses de ses agents pour organiser le travail de son service, tant que ces aménagements ne portaient pas atteinte à son bon fonctionnement (CE, ord., 16 févr. 2004, n° 264314, **Benaïssa**, Lebon T.; AJDA 2004. 822, note G. Guglielmi et G. Koubi ; RDI 2004. 285, obs. J.-P. Brouant et M. Carraz ; AJFP 2004. 150).

La troisième remise en cause revient à vouloir étendre le champ de l'exigence de neutralité qui pèse sur les agents publics. En réalité, cette exigence est déjà censée s'appliquer à tous les agents collaborant à un service public (v. en ce sens CE, sect., 31 janv. 1964, **CAF de l'arrondissement de Lyon**, Lebon 76 ; pour une réaffirmation récente : Soc. 19 mars 2013, n° 12-11.690, AJDA 2013. 1069, note J.-D. Dreyfus ; D. 2013. 777 ; *ibid.* 1026, obs. P. Lokiec et J. Porta ; AJCT 2013. 306 ; Dr. soc. 2013. 388, étude E. Dockès).

Mais deux lois votées ces quinze dernières années ont pu laisser l'impression trompeuse que la frontière de la neutralité s'était déplacée et qu'elle avait vocation à concerner, également, les usagers des services publics. Il s'agit de la loi du 15 mars 2004 encadrant le port, par les élèves, de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, et de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (qui s'applique notamment dans les lieux affectés à un service public). Pour certains, la tentation a été grande d'envisager ces lois non comme des exceptions répondant à des situations spécifiques (6) mais, au contraire, comme des dispositions d'avant-garde qui ne faisaient qu'anticiper une évolution plus générale. C'est cette analyse qui a conduit aux multiples propositions tendant à interdire le voile à l'université (alors que la maturité des étudiants et leur recul critique, accru par rapport aux élèves du primaire et du secondaire, ne le justifient pas) ou - plus généralement - à celles visant à contraindre les usagers des services publics à se départir de leurs signes religieux avant d'interagir avec une administration.

Pourtant, au regard des principes qui justifient la neutralité de l'agent public, le fait d'y soumettre également les usagers procéderait non d'une extension mais d'un dévoilement de la laïcité : l'usager ne représente que lui-même et l'expression de ses convictions religieuses ne préjudicie - même en apparence - à personne, sauf évidemment à ce qu'elle trouble l'ordre public ou le conduise à réclamer un traitement privilégié (pour une énonciation très claire de cette dernière exception, on renverra à la formule du Conseil constitutionnel précisant que le principe de laïcité interdit « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers » (Cons. const. 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, **Traité établissant une Constitution pour l'Europe**, AJDA 2005. 211). Pour un exemple contentieux, le Conseil d'État a jugé qu'une personne de confession sikhe ne pouvait faire valoir ses convictions religieuses pour être dispensée de figurer tête nue sur les photographies destinées à l'établissement de sa carte d'identité (CE 15 déc. 2006, n° 289946, **Association United Sikhs, Mann Singh**, Lebon ; AJDA 2007. 313, concl. T. Olson). À rebours de cette tendance prônant une laïcité

extensive, et dans le silence de la loi, le Conseil d'État statuant au contentieux s'efforce pour sa part de maintenir une distinction claire entre usagers et agents ; c'est dans cette optique qu'il a annulé l'arrêté d'un doyen d'université qui interdisait à deux élèves le port de signes religieux dans une faculté de droit (CE 26 juill. 1996, n° 170106, *Université de Lille II*, Lebon T. ; RFDA 1997. 151, note C. Durand-Prinborgne).

Cette dernière interrogation, quant aux contours exacts de l'exigence de neutralité, s'est incarnée plus particulièrement dans un débat récurrent, concernant le point de savoir si des parents accompagnant les enfants lors des sorties scolaires devaient être soumis au principe de neutralité. Le tribunal administratif de Montreuil avait alimenté ce débat par un jugement (n'ayant pas fait l'objet de recours : TA Montreuil, 22 nov. 2011, n° 1012015, AJDA 2012. 163, note S. Hennette-Vauchez ; D. 2012. 72, obs. M.-C. De Montecler, note A.-L. Girard ; AJCT 2012. 105, obs. P. Rouquet) qui estimait que les participants au service public de l'éducation devaient respecter dans leur tenue et leur propos la neutralité de l'école laïque (s'inspirant ainsi de la notion, purement fonctionnelle, de « collaborateurs occasionnels des services publics » forgée en matière de responsabilité). Cette position novatrice traduisait une volonté d'extension ensuite reprise, notamment, par la circulaire dite « Chatel » du 27 mars 2012. Sollicité par le Défenseur des droits, le Conseil d'État a, en décembre 2013 (Étude demandée par le Défenseur des droits sur le fondement de l'article 19 de la loi organique du 29 mars 2011, adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 19 déc. 2013), mis en lumière la fragilité de ce jugement isolé en rappelant qu'entre l'agent et l'utilisateur, la loi et la jurisprudence n'ont pas identifié de troisième catégorie de « collaborateurs » ou « participants », qui serait soumise en tant que telle à l'exigence de neutralité religieuse. En l'absence de texte, les seules restrictions à la liberté religieuse de ces personnes doivent donc résulter de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service.

Au total, ces courants déstabilisateurs n'ont, à l'heure actuelle, pas modifié le droit positif relatif à l'application de la laïcité à la fonction publique. En revanche, les débats (parfois brûlants) qu'ils ont suscités ont créé du flou autour de la notion, nourrissant l'inconfort des agents publics à son égard. Ce malaise est d'autant plus paradoxal que la laïcité constitue une valeur à laquelle les agents publics sont fortement attachés, au diapason d'ailleurs de la population dans son ensemble si l'on en croit les sondages publiés à ce sujet (7).

IV - Les propositions de la commission Zuccarelli

C'est pour tenter de dissiper ce malaise que l'ancienne ministre de la fonction publique, Annick Girardin, a mis en place une commission (dont l'auteur de ses lignes a été le rapporteur), présidée par Emile Zuccarelli, chargée de lui remettre des propositions concrètes pour aplanir les difficultés quotidiennes nées de l'application du principe de laïcité. Ce rapport, remis en décembre 2016, est riche de quatre enseignements : un élément de diagnostic et trois propositions.

La commission a tout d'abord dressé le constat selon lequel il existe une forte décorrélation entre l'occurrence du nombre de cas posant problème, et le ressenti des agents. Le rapport compare cette situation avec la question sécuritaire, lorsque (sous l'effet d'un débat public souvent alarmiste) « le sentiment d'insécurité qu'éprouvent les citoyens n'est plus fonction du nombre d'infractions effectivement constatées ». Ce constat illustre la coexistence des deux facettes de la laïcité, qui est à la fois une notion juridiquement bordée et un enjeu de polémiques. Ce sentiment d'inconfort apparaît, aux yeux de la commission, renforcé par deux facteurs. Le premier tient à l'hystérisation de la notion (encore attisée par la confusion souvent entretenue avec la problématique, proche mais distincte, de la radicalisation), qui fait redouter aux agents que le principe de laïcité ne les expose à des situations délicates : en l'appliquant dans toute sa rigueur, il pourrait leur être reproché d'adopter une attitude discriminatoire à l'égard des personnes concernées. À l'inverse, en se montrant plus conciliants, ils se verraient accusés de complaisance face à l'envahissement de la sphère publique par le religieux. Le second facteur est lié à l'inconstance de la chaîne hiérarchique qui, sur un sujet aussi sensible, tend trop souvent à ne pas adopter une position claire - voire même à émettre des injonctions contradictoires.

En réaction à ce diagnostic, la commission a formulé de nombreuses recommandations, dont trois feront ici l'objet de développements.

Tout d'abord, la commission a insisté sur le besoin de formation, tant initiale que continue, à tous les niveaux hiérarchiques. En effet, les exagérations auxquelles la laïcité donne prise font perdre de vue aux agents publics les exigences assez simples qui résultent du principe de neutralité, ainsi que sa dimension protectrice. Cette préconisation a été reprise par la ministre ; sa circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de

laïcité dans la fonction publique détaillée, à cette fin, les offres de formation déjà existantes et celles qui restent à développer. Le chef de service sera au premier rang de cet effort de formation, dans la mesure où il lui appartient désormais explicitement « de veiller au respect de ces principes [dont la laïcité] dans les services placés sous son autorité » (v. art. 25 du statut des fonctionnaires tel que modifié par l'article premier de la loi du 20 avr. 2016). Précisons à cet égard que si cet article dispose également que « tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service », il ne faut toutefois pas comprendre cette phrase comme laissant la main aux chefs de service pour dessiner une laïcité à géométrie variable. Il s'agit davantage de reconnaître leur rôle de relais dans la diffusion, auprès de leurs équipes, des devoirs incombant aux agents publics - dont l'exigence de neutralité fait désormais expressément partie. Dans son avis consultatif sur cette loi, le Conseil d'État regardait d'ailleurs ces dispositions comme une simple explicitation du pouvoir d'organisation du service dont tout chef dispose en application de la jurisprudence *Jamart*.

Ensuite, la commission a formulé deux préconisations visant à aider les agents publics lorsqu'ils sont confrontés à des situations délicates liées à l'application du principe de laïcité.

En amont, il convient - selon elle - de dissiper les ambiguïtés autour de certaines situations problématiques. À titre d'exemple, pour le cas des parents accompagnant les sorties scolaires, la commission a recommandé que la circulaire dite « Chatel » (v. *supra*) soit abrogée, pour éviter que les enseignants ne continuent à s'y référer à tort. Dans la même optique, reprenant en cela les préconisations du rapport Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique (rapport rendu en mai 2016, accessible sur le site de la Documentation française, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000313.pdf), la commission a appelé à l'élaboration d'une norme commune aux trois versants de la fonction publique en matière d'autorisation spéciale d'absence pour fêtes religieuses. En l'état en effet, ces autorisations, obtenues à la demande sur la base d'une liste non exhaustive (v. sur le fait que les fêtes religieuses ne se limitent pas aux seules fêtes légales : CE 12 févr. 1997, n° 125893, *M^{lle} Henny*, Lebon ; D. 1997. 81 ; AJFP 1997. 24) de fêtes énumérées par une simple circulaire, peuvent susciter des tensions et des frustrations importantes chez des agents qui n'en bénéficieraient pas ou se verraient accorder un nombre inférieur de jours, leur donnant le sentiment qu'une confession est mieux considérée qu'une autre. À l'inverse, une norme commune permettrait d'harmoniser le traitement de cette question, en déchargeant également le supérieur hiérarchique d'un arbitrage souvent délicat - en ce qu'il suppose, fût-ce incidemment, d'apprécier le sérieux et la valeur des convictions religieuses de ses agents.

En aval, pour résoudre les situations problématiques lorsqu'elles apparaissent, la commission a préconisé le développement d'un réseau de référents-laïcité, généralisant ainsi le dispositif mis en place dans les établissements hospitaliers et dans les agences régionales de santé, dès 2011. Ces référents spécialement formés et identifiés au sein des différentes administrations pourront être sollicités par les agents, pour apporter un éclairage pratique et précis en réponse à leurs interrogations. Cet appui concret s'ancre à l'idée selon laquelle, au-delà de quelques règles non négociables qui devront *in fine* être respectées, la laïcité est une casuistique qui nécessite avant tout un sens du dialogue et de la mesure. Par ailleurs, pour éviter le pullulement illisible des référents, la commission a inscrit sa proposition dans le cadre de la loi du 20 avril 2016, qui a créé la figure novatrice du référent déontologue, dont la mission est d'apporter à l'agent qui le sollicite tout conseil utile sur des questions relatives aux obligations et principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 du statut de 1983. Ce rattachement permet, en creux, de souligner que le principe de laïcité est un principe déontologique parmi d'autres, que les fonctionnaires doivent respecter - ni moins mais ni plus - que leurs autres obligations statutaires.

La laïcité traduit, notamment, pour reprendre le joli mot du professeur Rivero dans son article précité, le renoncement des collectivités publiques « à se faire le propagandiste d'aucune foi ». Alors que l'application de ce principe de coexistence au sein de la fonction publique ne suscitait plus guère de débats juridiques épineux, le débat public relatif à l'idée de laïcité a peu à peu embué la notion, en interrogeant ses contours comme son contenu. Cette évolution doit faire l'objet de la plus grande vigilance car, ainsi que l'expliquait Olivier Schrameck, « accepter que s'abrite derrière la laïcité, non seulement la crainte légitime de certains fanatismes religieux mais aussi l'insidieuse tentation du refus de l'altérité culturelle, voire l'inacceptable manifestation de la xénophobie serait s'accommoder d'une perversion majeure de notre idéal républicain » (Laïcité, neutralité et pluralisme, préc.). En un mot, au sein de la fonction publique, la laïcité doit, plus que **jamais, continuer à**

neutraliser le fait religieux, sans pour autant chercher à le nier ni à lui substituer un fondamentalisme républicain (8).

(1) Dont l'article premier, qui énumère les matières enseignées, ne comprend aucune instruction religieuse et dont l'article 2 dispose que « les écoles primaires publiques vaqueront un jour par semaine, en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants, l'instruction religieuse, en dehors des édifices scolaires. L'enseignement religieux est facultatif dans les écoles privées ».

(2) Le point 13 du préambule de la Constitution de 1946 précisait également que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

(3) Paragraphe 32 : elle y faisait largement état des réticences du gouvernement français et de l'épineuse question de l'interprétation d'une directive à la lumière de l'identité nationale des États membres.

(4) Voir en ce sens les conclusions du président Helbronner sur cette affaire : « C'est donc non pas telle ou telle catégorie de citoyens qu'il s'agit de frapper de déchéance, mais un individu auquel on pourra refuser l'entrée de certaines fonctions publiques si un acte accompli par lui ne permet pas au ministre de les lui confier... »

(5) Pierre Langeron (*Liberté de conscience des agents publics et laïcité*, Economica, 1986, p. 190) : « A l'exception du domaine de l'éducation, la "modération du propos" ou, selon l'élégante formule de M. Odent, le "tact" des agents publics, leur permet d'user de leur liberté de conscience sans transgresser l'obligation de réserve ni le droit des administrés. »

(6) D'une part, la nécessité de préserver les écoliers, collégiens et lycéens qui, en raison de leur jeunesse, n'ont pas un recul critique suffisant ; d'autre part, la nécessaire sauvegarde de l'ordre public qui explique d'ailleurs que l'interdiction vaille pour des tenues couvrantes qui n'auraient pas de justification religieuse (cagoule, par exemple).

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

(8) Expression empruntée à Pascal Blanchard dont l'article, La laïcité ne doit pas être un fondamentalisme républicain, a été publié dans l'ouvrage collectif *Lettre ouverte contre l'instrumentalisation politique de la laïcité* (Editions de l'Aube, 2017).

Clément BENEBAZ,

Maître de conférences en droit public, Directeur du M2 Métiers du droit et de la Justice, Centre de droit public et privé des obligations et de la consommation (CDPPOC), Université Savoie Mont-Blanc, Membre associé du CERCLE (Université de Bordeaux)

Art. 116. La laïcité est de plus en plus instrumentalisée, déformée, voire dévoyée. Il est devenu fréquent que des politiques, ou des personnalités, invoquent la loi de 1905 ou son esprit, afin de préconiser certaines mesures, ou afin de s'opposer à d'autres, et dictent finalement ce que la laïcité est ou non. Pourtant, leurs propositions en sont souvent à l'exact opposé, consistant en réalité à accroître les exceptions au principe (comme en augmentant les possibilités de financer les cultes, en les aidant à la construction d'édifices, etc.). Aussi, ce qui en réalité est parfois préconisé et présenté au nom de la laïcité ne correspond guère à la laïcité originelle, c'est-à-dire telle qu'elle était conçue en 1905, ce qui conduit à une certaine confusion.

Il ne s'agit pas ici de prétendre rétablir la vérité sur la laïcité, ou d'en détenir une ; l'idée est seulement de permettre le débat d'idées sur cette question sensible, et de lever quelques idées reçues et répandues, en rappelant, notamment d'un point de vue historique, en quoi consiste la laïcité telle qu'elle était envisagée en 1905, par le législateur de l'époque, et par ceux qui l'ont forgée. Cela permet alors de constater qu'un système de pensée clair, cohérent, était conçu ; et surtout qu'un certain nombre de problèmes avaient été présagés à l'époque. En tout cas, la laïcité originelle, qu'il s'agira de rappeler, permet assurément de trouver des solutions concrètes et plus logiques car moins aléatoires. Les idées défendues ici seront peut-être être taxées de « laïcardes », voire d'anachroniques, ou simplement être considérées comme dépassées ; elles consistent à renvoyer à la conception originelle de la laïcité, qui trouve en elle-même sa défense. À l'inverse, il conviendrait que certains défenseurs d'une laïcité dite libérale, ouverte^[1], ou positive, affirment clairement leur position, en signifiant le fait que celle-ci n'est pas issue directement de 1905, qu'elle est autre, et que la laïcité préconisée est alors nouvelle, ou alors renouvelée. Le débat sur la laïcité gagnerait ainsi en lisibilité et en clarté, sans doute aussi en apaisement. Il ne s'agit pas ici d'épuiser les questions toujours vives et actuelles qui se posent au sujet de la laïcité, mais de prendre quelques exemples, concrets, qui ressurgissent régulièrement, et sur lesquels un certain nombre de confusions, d'imprécisions, ou parfois d'approximations, peuvent être faites.

Laïcité, athéisme et laïcisme sont-ils synonymes ?

La confusion entre les termes est trop souvent faite, ce qui sert à une instrumentalisation. Dès lors, la laïcité peut être présentée comme étant une arme anticléricale, dirigée contre un culte, une religion, ou permettant au contraire d'en favoriser une. Elle est également parfois perçue comme encourageant ou professant un athéisme d'État. Aussi, une certaine rigidité est souvent pointée, et un pragmatisme est régulièrement avancé, permettant de régler au cas par cas les questions diverses qui se posent^[2].

Ainsi, et à titre d'exemple, on trouve ce type d'amalgames jusque dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et dans certaines opinions émises par ses juges. Dans l'arrêt de grande chambre *Lautsi c/ Italie* (CEDH, Gde ch., 18 mars 2011, *Lautsi c/ Italie*, n°30814/06) relatif aux crucifix dans les écoles italiennes, il était fait référence aux « *tenants de la laïcité* », ou encore à ses « *partisans* », ce qui laisserait entendre que celle-ci combattrait les religions et les croyances. De plus, laïcité et athéisme étaient associés puisque l'arrêt souligne que les partisans de la laïcité sont en mesure de se prévaloir de vues atteignant « *le degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance* » requis pour qu'il s'agisse de « *convictions* » au sens des articles 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, et 2 du Protocole n°1. Dès lors, la laïcité est assimilée à de simples convictions.

Cependant, les termes devraient bien être distingués. En effet, historiquement et étymologiquement, la laïcité s'oppose au cléricisme^[3], mais en aucun cas à la religion en tant que telle ; seulement à tout débordement de la sphère religieuse sur la sphère publique, et inversement. La laïcité n'est pas une croyance au même titre que les autres, elle est justement ce qui permet leur liberté, leur égalité et leur coexistence pacifique.

D'ailleurs, G. Debeyre expliquait clairement que « *dans son propre intérêt, la laïcité doit bien être distinguée du laïcisme, avec lequel on la confond souvent. La laïcité n'est pas une doctrine positive à laquelle l'État adhère et qu'il entreprend de propager* » (Debeyre G., « La laïcité et l'enseignement public », in Centre de science politique de l'Institut d'études juridiques de Nice, *La laïcité*, Tome VI, Paris, PUF, 1960, p. 309-360). Au contraire, le laïcisme est un dogme, « *une philosophie, une morale, même une métaphysique fondée sur le rejet de toute autorité accordée à une Révélation* ». Le laïcisme est par conséquent une doctrine qui consiste en une lutte. La laïcité, quant à elle, refuse non seulement toute forme d'endoctrinement, que celui-ci soit étatique ou religieux, mais elle assure également la liberté de toutes les consciences quelles qu'elles soient. Surtout, elle est un principe juridique, qui s'impose et répond à des règles claires, strictes, et générales. En tant que tel, elle s'accommode mal des aménagements et des assouplissements au cas par cas : procéder de la sorte ne peut qu'affaiblir le principe initial, et conduire à un manque de lisibilité et de prévisibilité.

Les crèches de Noël ont-elles leur place dans les mairies ?

À l'approche des fêtes de Noël, il est fréquent de voir ressurgir la célèbre querelle relative à la présence de crèches dans des mairies ou dans certains services publics. L'hiver 2014 a d'ailleurs été assez rude à ce sujet, puisque plusieurs communes (notamment Béziers) ont fait parler d'elles en installant de telles structures, et surtout en donnant lieu à du contentieux. Aussi, ce qui était un phénomène confidentiel a fini par prendre une ampleur juridique, et il est fort à parier que les prochaines fêtes donneront lieu également à de vifs débats. En effet, plusieurs juges eurent à statuer sur la légalité ou non de la présence de ces crèches, et les positions furent loin d'être unanimes.

Ainsi, au sujet du village de Montiers, dans l'Oise, le tribunal administratif d'Amiens avait déjà pu se pencher sur cette question, et estimé que la présence d'une telle crèche sur la place principale était contraire à la loi de 1905 (TA Amiens, 30 novembre 2010, *Debaye, A.J.D.A.*, 2011, p. 471). La même position fut adoptée par les juges de Nantes, à propos du Conseil général de la Vendée qui avait eu une démarche identique dans les locaux de l'hôtel du département (TA Nantes, 14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée*, n°1211647, Jurisdata n°2014-033663).

Inversement, le juge des référés de Montpellier a quant à lui rejeté la demande de suspension de la décision d'installer une crèche pour défaut d'urgence ; le fond ne fut pas examiné (TA Montpellier, ord., 19 décembre 2014, *Garcia*, n°1405626, Jurisdata n°2014-033492). Enfin, le tribunal administratif de Melun a pour sa part estimé que cela n'était pas contraire à la loi de 1905 (TA Melun, 22 décembre 2014, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, n°1300483, Jurisdata n°2014-033618).

Dès lors, un sentiment de confusion apparaît très vite, et se renforce d'autant plus qu'en appel, les cours administratives de Paris et de Nantes ont jugé dans un sens opposé aux tribunaux respectifs (CAA, Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, n°15PA00814, et CAA, Nantes, 13 octobre 2015, *Département de la Vendée*, n°14NT03400).

Surtout ces décisions font état d'une laïcité à géométrie variable, qui peut se trouver appliquée différemment selon les lieux, ce qui n'est bien entendu pas recevable.

En réalité, les solutions à ces questions sont aisément identifiables. En effet, l'obligation de neutralité des services publics passe par leur apparence, et l'image qu'ils donnent aux usagers. Vus de l'extérieur ou de l'intérieur, les services ne doivent donner l'impression ni de favoriser, ni de défavoriser aucun culte, aucune croyance.

Sur le plan organique, il est clair que les locaux des services publics doivent être neutres, et une administration ne peut servir à un quelconque prosélytisme religieux. Il s'agit d'une condition indispensable à l'égalité de traitement entre les usagers, et à l'impartialité du service dont on ne doit pas douter.

Aussi, les emblèmes religieux apposés sur les bâtiments publics – que ceux-ci soient affectés aux divers services publics ou à d'autres usages, qu'il s'agisse de monuments aux morts – sont interdits (V. Benelbaz C. (2011), *Le principe de laïcité en droit public français*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », p. 78-80).

De façon plus générale, la loi du 9 décembre 1905, en son article 28, « *interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions* ». Le cas échéant, il revient au juge administratif de se prononcer sur la nature religieuse ou non de l'emblème, du signe ou du logotype en cause.

Dans son Rapport, Briand précisait que l'interdiction a le même but que les autres articles de la loi, c'est-à-dire réaliser la neutralité stricte de la part ou à l'égard des associations culturelles. Il précisait d'ailleurs, et cette précision est de taille : « *Les emblèmes religieux déjà élevés ou apposés demeurent et sont régis par la législation actuelle. L'article ne dispose que pour l'avenir* » (Rapport Briand, p. 334).

Des explications furent ensuite données lors des débats à la Chambre : « *Il s'agit ici d'emblèmes, de signes extérieurs ayant un caractère spécial, c'est-à-dire destinés à symboliser, à mettre en valeur une religion* », en somme, « *des objets qui ont un caractère nettement symbolique, qui ont été érigés moins pour rappeler des actions d'éclat accomplies par les personnages qu'ils représentent que dans un but de manifestation religieuse* » (Annales de la Chambre des députés, séance du 27 juin 1905, p. 1047).

De plus, le législateur avait pris soin de définir ce qu'il entendait par l'expression « *emplacement public* » : celui-ci concerne les rues, les places publiques ou les édifices publics, autres que les musées ou les églises, donc tout ce qui relève de la propriété de l'État, du département ou de la commune, car « *ce domaine est à tous, aux catholiques comme aux libres penseurs* ». Ces derniers doivent être protégés contre toute forme de manifestation religieuse par le biais de signes ou de symboles. Il n'est donc nullement question « *d'empêcher un particulier, si c'est son goût, de faire décorer sa maison de la manière qui lui plaira, même si cette maison a sa façade sur une place ou une rue* » (*Ibid*).

Dès lors, et dans l'esprit du législateur de 1905, l'obligation de neutralité dans les emplacements publics ne s'imposait qu'aux seules personnes publiques, et en aucun cas aux particuliers, ce qui d'ailleurs limite singulièrement l'extension de l'obligation de neutralité dans la sphère privée^[4].

La loi souhaitait respecter le passé, et l'interdiction ne pouvait valoir que pour l'avenir, mais il fallait aussi protéger le « *regard des citoyens qui peuvent ne pas partager [des] croyances* » (Annales de la Chambre des députés, séance du 27 juin 1905, p. 1047).

Il revient alors nécessairement au juge d'interpréter le signe dont il est question, et de déterminer si celui-ci est religieux ou non^[5]. En effet, il est tout à fait possible de déterminer la signification d'un signe ou d'un symbole, notamment par une analyse sémiotique (de Saussure F. (1995), *Cours de linguistique générale*, 1916, Paris, Grande bibliothèque Payot, Paris, p. 97-113^[6]). Il ne s'agirait alors en aucun cas de porter une appréciation sur le contenu de la croyance, sa véracité, ou de juger si le rite est bien respecté.

Dans la pratique, cela a pu être effectué, et le juge a été conduit à interpréter le symbole du département de la Vendée, deux coeurs entrelacés surmontés d'une couronne portant une croix. La cour administrative de Nantes estima que le logotype ne correspondait pas « *en lui-même, à la transposition directe et immédiate d'une scène ou d'un objet du rituel d'une quelconque religion* ». Pour les juges, même s'il est clair que chaque élément de l'emblème, pris séparément, peut représenter un motif religieux, ce dernier n'a néanmoins pas été réalisé « *dans un but de manifestation religieuse, ni n'a eu pour objet de promouvoir une religion* » ; il ne s'agit que de l'élément identitaire d'un département et il ne peut être considéré comme un « *emblème religieux* ». Ni les principes d'égalité devant la loi, de neutralité et de laïcité n'étaient alors violés (CAA Nantes, 11 mars 1999, *Association « Une Vendée pour tous les Vendéens »*, *Rec., Tables* p. 668 ; p. 776 ; p. 935 ; *RFDA* 2000, p. 1084, concl. C. Jacquier).

Ici, les différents éléments des signes avaient fait l'objet d'une interprétation, mais en l'occurrence, le commissaire du gouvernement avait refusé de voir dans la croix – dont les quatre branches sont égales – un symbole de la religion chrétienne. En réalité, il semblait difficile d'avancer que « *l'emblème ne correspond (...) à aucun emblème représentatif d'une religion quelconque* »...^[7]

La même difficulté dans l'interprétation se pose évidemment pour les signes et tenues à l'école^[8], mais la question a été identique au sujet des crucifix : dans l'affaire *Lautsi*, la Cour a reconnu, ce qu'avaient déjà fait les premiers juges, que le crucifix est « *avant tout* » un symbole religieux, qui renvoie « *indubitablement* », et indéniablement au christianisme. Mais elle écartait d'emblée le problème de savoir si ce signe n'a que cette signification, ou si elle a en d'autres. Pour les juges, le symbole était « *essentiellement passif* ».

On retrouve rigoureusement les mêmes hésitations voire incohérences dans les interprétations qui sont données aux crèches de Noël.

Les juges d'Amiens estimaient ainsi que la crèche constituait « *un emblème religieux de la religion chrétienne* » ; de même, ceux de

Nantes considéreraient que, par son contenu qui illustre la naissance de Jésus Christ, et sa concomitance avec les préparatifs de la fête chrétienne de la Nativité, l'emblème religieux était doté d'une symbolique qui dépassait la simple représentation familiale et populaire de cette période de fête.

Or c'est bien sur ce dernier point que les juges étaient en désaccord : le tribunal de Melun estimait, pour sa part, que la fête de Noël a longtemps été confondue avec la fête chrétienne de la Nativité, mais que dans une société sécularisée, elle a perdu son caractère religieux, pour devenir une fête familiale. De plus, pour les juges, la crèche est dépourvue de toute signification religieuse, puisqu'elle est installée temporairement ; elle peut dès lors être assimilée aux guirlandes ou au sapin.

Saisi des affaires tranchées par les Cours administratives d'appel de Paris et de Nantes, le Conseil d'Etat a rendu deux arrêts le 9 novembre 2016, mais sans véritablement régler la question ni clarifier la situation (CE, 9 novembre 2016, n°395122, *Commune de Melun*, et n°395223, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, *AJDA*, 2016, p. 2375, note L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *JCPA*, n°48, décembre 2016, 2309, note N. Chiffot). En effet, le juge autorise, sous conditions, l'installation de crèches de Noël : relevant que la crèche est « une représentation susceptible de revêtir une pluralité de significations » et qui présente un caractère religieux, le Conseil d'Etat estime également qu'il s'agit d'un élément « faisant partie des décorations et illustrations qui accompagnent traditionnellement, sans signification religieuse particulière » les fêtes de fin d'année. En somme, est à la fois reconnue aux crèches une dimension religieuse et une dimension non religieuse, donc culturelle. Dès lors, les arrêts considèrent que si la crèche est culturelle, en raison notamment du contexte, elle sera autorisée ; si en revanche elle est accompagnée « d'élément de prosélytisme », ou s'il n'y a pas d'usages locaux, elle sera interdite. De même, le Conseil d'Etat distingue selon les lieux : dans l'enceinte des bâtiments publics, sauf circonstances particulières, le caractère culturel sera difficilement admis. En revanche, dans d'autres emplacements publics, « eu égard au caractère festif », la crèche peut être autorisée.

Plusieurs remarques s'imposent alors : certes, des signes peuvent changer de signification, selon le temps, selon les lieux. Ainsi, un symbole religieux par exemple, peut se « séculariser », ou perdre sa connotation première : tel est le cas de la main de Fatima, qui est désormais considérée comme un porte-bonheur exorcisant le mauvais œil (V. Chevalier J. et Gheerbrant A. (dir.), *Dictionnaire des symboles*, Paris, Robert Laffont, « Bouquins », 1982). De même, le repos dominical *Dies dominicus*, jour du Seigneur) a sans doute perdu sa dimension religieuse : il s'agit bien davantage d'un droit social.

Néanmoins, en ce qui concerne la crèche, la signification religieuse serait, de bonne foi, difficilement contestable : n'est-elle pas identifiée comme telle, y compris par ses promoteurs ? Ne représente-t-elle pas, d'évidence, la fête chrétienne de la Nativité^[9] ? Dès lors, et très logiquement, sa place dans un service public devrait être strictement interdite, en application simple de l'article 28 de la loi de 1905. Finalement, seule l'existence d'une tradition, ou d'un particularisme local pourrait *a priori* justifier le maintien d'une crèche, ce qui semble difficilement envisageable ici.

Les décisions de novembre 2016 ajoutent sans doute à la confusion, en créant d'abord des exceptions là où le texte de 1905 n'en mentionne pas, notamment quant au contexte et au lieu de l'installation du signe religieux. Ensuite, en faisant de la crèche un objet mixte, qui peut être tantôt cultuel tantôt culturel, la solution retenue manque de clarté et de prévisibilité : comment savoir à l'avance si la crèche est cultuelle ou culturelle, donc si elle est autorisée ou non ? Telles sont les interrogations qui restent en suspens, et l'application de cette jurisprudence du Conseil d'Etat montre que les problèmes demeurent plus nombreux que les solutions qui se trouvaient, sans doute, dans le texte initial. Ainsi, le tribunal administratif de Lille a estimé que la crèche installée dans la mairie d'Hénin-Beaumont était contraire au principe de neutralité... (TA, Lille, 30 novembre 2016, n°1509979, *AJDA*, 2016, p. 2348 ; *JCPA*, n°49, 12 décembre 2016, act. 948).

Il est clair pourtant que la neutralité des services publics passe par leur apparence, l'image qu'ils donnent aux usagers, et selon la formule consacrée, finalement cette neutralité ne devrait-elle pas « se donner à voir » ? Dit autrement, le principe peut se concevoir d'un point de vue objectif : l'État ne montre aucune préférence pour telle ou telle croyance ; quant à l'usager, qui entre dans le service public, il doit avoir le sentiment que celui-ci est neutre et respecte sa croyance ou sa non-croyance, sans en préjuger. La neutralité n'implique pas, comme cela est souvent avancé, un principe d'exclusion mais plutôt un principe d'indifférence. Les arrêts du Conseil d'Etat n'ont pas entièrement retenu une telle position.

La laïcité peut-elle justifier une interdiction pour les parents accompagnateurs de sorties scolaires de porter des signes religieux ?

La question de savoir si les parents accompagnateurs de sorties scolaires peuvent ou non porter des signes religieux ressurgit assez régulièrement, de façon brûlante, et révèle un certain nombre d'hésitations, voire un malaise, à la fois chez les politiques et chez les juristes^[10]. C'est d'ailleurs notamment pour cette raison que le Conseil d'Etat avait été saisi pour une étude en 2013 par le Défenseur des droits (Conseil d'Etat, *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013*, Paris, CE, 2013). Dans la pratique, de nombreuses difficultés se posent quant à la détermination du régime qui est applicable à ces personnes, et les autorités publiques semblent souvent démunies, ce qui conduit à des applications des principes de laïcité et de neutralité au cas par cas, dans un souci, souvent invoqué, de pragmatisme.

En vérité, les solutions existent souvent ici aussi, et une analyse approfondie des principes en cause permettrait de clarifier ces situations. Surtout, il serait tout à fait possible d'établir des règles claires, strictes, et lisibles, permettant de surmonter en amont les difficultés rencontrées.

Certes, à l'origine, la notion de collaborateur est purement fonctionnelle, et a pour but de lui faire bénéficier, en cas de dommage, d'un régime de responsabilité sans faute (CE, ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, *Rec.*, p. 279 ; *D.*, 1947, p. 375, note Blævoet ; *S.*, 1947, 3, p. 105, note F.P.B.). Et assurément, les parents accompagnateurs sont des collaborateurs : une circulaire de 1992 (Circulaire n°92-196 du 3 juillet 1992, *Participation d'intervenants extérieurs aux activités d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires*, *BOEN*, n°29, 16 juillet 1992, p. 1998-2002) précisait que « la jurisprudence en matière de collaborateurs bénévoles du service public » est applicable aux parents d'élèves accompagnateurs, et le Conseil d'Etat (CE, 13 janvier 1993, *Mme Galté*, *Rec.*, p. 11 ; *D.*, 1994, S.C., p. 59, obs. P. Bon et P. Terneyre ; *RFDA*, 1994, p. 91, note P. Bon) avait reconnu une responsabilité sans faute de l'État engagée à l'égard d'une accompagnatrice bénévole lors d'une sortie scolaire.

Cependant, toutes les personnes en contact avec un service public sont logiquement titulaires de droits, mais sont aussi soumises à certaines obligations : c'est le cas des agents publics, mais aussi des usagers. Tel devrait être également le cas des parents accompagnateurs, et cela avait été la solution retenue par le tribunal administratif de Montreuil dans l'affaire *Osman* du 22 novembre 2011 (TA Montreuil, 22 novembre 2011, *Osman*, *AJDA*, 2012, p. 163, note S. Hennette-Vauchez ; *JCP A*, 2011, 2384, concl. V. Restino ; *Dr. adm.*, 2012, 16, note A. Taillefait), et sur laquelle le Conseil d'État n'insistait d'ailleurs que très peu dans son étude. Il avait en effet été jugé que les principes de laïcité et de neutralité des services publics font obstacle à ce que les parents d'élèves de l'enseignement public manifestent, par leur tenue ou par leurs propos, leurs convictions religieuses politiques ou philosophiques, lorsqu'ils apportent leur concours au fonctionnement du service public en accompagnant des sorties scolaires. Aussi, la disposition d'un règlement intérieur d'une école élémentaire publique, qui impose aux parents volontaires le port de tenues respectant les principes de laïcité et de neutralité, ne porte pas une atteinte excessive à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et n'engendre aucune discrimination.

Quoiqu'il en soit, et même si le jugement de 2011 n'a pas été frappé d'appel, des problèmes similaires se posent régulièrement. Il revient alors sans aucun doute aux autorités, et au législateur, de clarifier la situation, et de définir le régime applicable aux parents accompagnateurs, et les obligations qui pèsent sur eux. Pour l'heure, la circulaire Chatel du 27 mars 2012 (Circulaire n°2012-056 du 27 mars 2012, *Orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012*), qui n'est quant à elle pas mentionnée dans l'étude du Conseil d'État, va dans le sens du jugement de Montreuil, et insiste sur le fait que les principes de laïcité de l'enseignement et de neutralité du service public permettent « notamment d'empêcher que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires ».

Cette solution ne mériterait-elle pas d'être définitivement admise ? En effet, le caractère « occasionnel » de la collaboration change-t-il fondamentalement la situation ? D'ailleurs, l'arrêt *Dlle Pasteau* (CE, 8 décembre 1948, *Demoiselle Pasteau*, *Rec.*, p. 464 ; *S.*, 1949, 3, p. 41, 2^e espèce, note J. Rivero ; *RDP*, 1949, p. 73, note M. Waline), quand il évoque le devoir de stricte neutralité, précise qu'il s'impose « à tout agent collaborant à un service public » : mais la nuance sémantique est-elle si importante entre un « agent collaborant » et un collaborateur, surtout si l'on considère le seul service fourni ?

Il ne serait pas question d'imposer à une personne se jetant à l'eau pour sauver quelqu'un de la noyade d'enlever son signe religieux, mais au sujet des parents accompagnateurs, l'autorité administrative a la possibilité de choisir le parent d'élève, d'autant plus que le public est en situation de vulnérabilité et d'influence à l'égard du corps enseignant ou accompagnateur. Il serait sans doute envisageable de faire prévaloir, dans ce genre d'hypothèses, la conscience de l'enfant qu'il convient de protéger, au détriment de la liberté religieuse du parent.

Il est clair que depuis Jules Ferry, un soin particulier doit être accordé à la vulnérabilité de l'enfant, ce qui signifie que sa conscience doit prioritairement être protégée. C'est bien cette considération qui guide l'interdiction issue de la loi de 2004, ainsi que l'obligation de neutralité qui pèse sur les agents publics (solution d'ailleurs validée par la Cour EDH dans l'arrêt *Dahlab* de 2001). Certes on objectera que les parents accompagnateurs ne sont pas des agents publics^[11] ; néanmoins, au nom de la protection de la conscience de l'enfant^[12], il est envisageable d'étendre la neutralité, sans pour autant tomber dans du laïcisme. Surtout, cette position permettrait d'avoir une règle claire et générale.

Assurément, on le voit, un certain nombre de solutions sont apportées par la loi de 1905 : le législateur avait en effet envisagé et présagé quelques-uns des problèmes ultérieurs, devenus contemporains, que pourrait susciter la laïcité, mais il avait aussi prévu comment remédier à certains d'entre eux.

L'instrumentalisation de la loi ne lui enlève pas sa portée, son importance, et surtout sa grande capacité d'adaptation. Il s'agit clairement d'un guide à l'attention des pouvoirs publics et des cultes, et en cas de doutes ou d'opacité, il conviendrait alors de se référer à l'esprit de cette loi, donc au rapport Briand et aux débats à la Chambre. Si ces derniers textes étaient mieux connus et mieux compris, il y aurait sans doute moins de méprises ou de détournements de la loi.

[1] Les termes sont en réalité mal choisis, ils signifieraient *a contrario* que la vision originelle est négative, fermée, ou antilibérale, ce qui est erroné. Ainsi, la loi, loin de restreindre les libertés liées aux religions, les proclame, et assure leur protection. Son contenu, et son esprit d'ailleurs, sont bien plus libéraux que ce qu'il n'a été dit ou cru, et ainsi que le soulignait A. Briand : « *Le juge saura, grâce à l'article placé en vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué, dans le silence des textes ou de doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme à la pensée du législateur* » : A. Briand (1905), *La séparation des Églises et de l'État*, rapport fait le 4 mars 1905 au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et de la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi concernant la séparation des Églises et de l'État, n°2302, Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 4 mars 1905, Paris, É. Cornély éd., p. 266.

[2] Telle a longtemps été la position au sujet des signes religieux à l'école, avant la loi de 2004, puisqu'il revenait finalement aux directeurs d'établissement de décider si le signe en question était ou non religieux, s'il y avait ou non acte de prosélytisme, etc. Tel est également ce qui est proposé pour les parents accompagnateurs de sortie scolaire, ce point sera abordé ultérieurement.

[3] On se souvient certainement des célèbres mots de Gambetta, « Le cléricalisme, voilà l'ennemi ! », Chambre des députés, séance du 4 mai 1877, *JO* 5 mai 1877, p. 3284. V. également la notice « Laïcité » rédigée par F. Buisson (1882-1887), *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, 1^{re} partie, Tome II, Paris, Librairie, 1^{re} éd..

[4] C'est une des raisons d'ailleurs pour laquelle la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ne peut en aucun cas, et contrairement à ce qui est souvent soutenu, trouver son fondement dans la laïcité, en tout cas pas dans celle issue de 1905. On le voit également, les « affaires » du burkini pendant l'été 2016, si on s'en tient au texte et à l'esprit de la loi de 1905, n'avaient aucun lieu d'être...

[5] Ainsi, il n'est pas possible d'apposer un crucifix dans la salle d'un conseil municipal ou dans la salle des mariages, y compris lorsque l'installation du crucifix intervient à la suite du transfert de la mairie dans de nouveaux locaux : CAA Nantes, 4 février 1999, *Association civique Joué Langueurs*, *Rec.*, p. 498 ; et du même jour, CAA Nantes, *Guillorell*, n°98NT00337. Néanmoins, si le crucifix a été retiré du

mur suite à une décision de justice, il peut ensuite être placé dans une vitrine d'exposition au titre du patrimoine historique de la commune : CAA Nantes, 12 avril 2001, *Guillorel*, n°00NT01993.

[6] Pour Saussure, le signe linguistique unit non pas une chose et un nom, mais bien un signifié et un signifiant. Il est alors impossible de dissocier les deux éléments constitutifs du signe : le *signifié*, c'est-à-dire l'élément non perçu du signe, sa signification, le concept ; et le *signifiant*, donc la forme qu'il revêt, sa forme visible, son support. Selon l'auteur, la première caractéristique du signe, quel qu'il soit, est son arbitraire : le signifiant aussi bien que le lien qui unit le signifiant au signifié sont de cette nature.

[7] La question, mais sur le plan politique, s'était également posée, par exemple au sujet du drapeau d'un parti indépendantiste sur le fronton de la commune de Sainte-Anne, en Martinique, et qui fut jugé contraire au principe de neutralité : CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne, Rec.*, p. 347, *RFDA*, 2005, p. 1137, concl. F. Donnat ; *BJCL* n°10-05, p. 676, obs. J.-C. B. ; *JCP G* 2005, II, 10166, note L. Erstein ; *A.JDA* 2006, p. 196, note J.-B. Darracq.

[8] Sur l'interprétation du keshi sikh, V. CE, 5 décembre 2007, *Ranjit S., Rec.*, p. 463 ; *RFDA*, 2008, p. 529, concl. R. Keller. Pour le bandana, sans doute plus délicat, la Cour européenne des droits de l'homme valida les interdictions en ce qui concerne ce signe : CEDH, déc. 30 juin 2009, *Ghazal c/ France*, n°29134/08.

[9] Selon C. S. Peirce (*Ecrits sur le signe*, Editions du Seuil, 1978), il est possible de distinguer l'indice, l'icône et le symbole. L'indice tout d'abord est un signe immédiat, il ne représente pas une chose ou un phénomène mais les manifeste (une fumée désigne par exemple un feu). L'icône ensuite est un objet dynamique dont la qualité est reliée à son signe descriptif par une similarité qualitative ou une ressemblance. L'icône est donc pour Peirce le signe dont le signifiant a une relation de similarité avec ce qu'il représente, son référent. Par exemple, un tableau, une statue ou une photographie (pour *Le Petit Robert* l'icône est un « signe qui ressemble à ce qu'il désigne, à son référent ». Il confond donc l'objet et sa représentation). Enfin, le symbole distingue l'objet et sa représentation. La relation du symbole avec l'objet qu'il représente est donc arbitraire, c'est-à-dire non causale (comme dans l'indice : par exemple la fumée est l'indice d'un feu, parce que celui-ci en est la cause), elle est aussi arbitraire parce que non analogique (comme dans l'icône) : en fait cette relation est d'ordre culturel.

Ainsi, chez les chrétiens, le symbole du Christ était l'agneau. Ils nomment le Christ comme « l'agneau de Dieu » (parole de saint Jean-Baptiste) et en plus de cela les douze apôtres se symbolisaient par douze agneaux. Mais en 692, un concile s'est réuni à Istanbul et a décidé d'utiliser la croix comme symbole chrétien à la place de l'agneau. Ainsi on voit que les symboles peuvent varier dans la même culture, au gré des choix arbitraires qui s'opèrent.

Dès lors, le crucifix est l'icône de la croix sur laquelle Jésus a été crucifié, une représentation en bois, en métal ou en ivoire etc. de la croix de la crucifixion sur laquelle est de surcroît représentée la victime crucifiée (« croix sur laquelle est figuré Jésus crucifié », selon *Le Petit Robert*).

Quant à la crèche, elle est également un icône quand on considère qu'il s'agit de figurines placées dans un décor servant de « représentation de l'étable de Bethléem et de la Nativité » (*Le Petit Robert*). Il y a là une relation d'analogie, créée du reste par une intention de ressemblance de la part de leurs auteurs ou de leurs utilisateurs.

Mais dans les deux cas, il est possible de parler de symboles, parce qu'arbitrairement, par une intention culturelle, on fait d'un élément particulier de la vie de Jésus le symbole de sa vie entière et de son enseignement. La relation entre le signe devenu symbolique et l'objet représenté qu'est le christianisme est ici un rapport d'inclusion : un fragment de la vie sert à désigner la vie entière (et plus encore, ce qu'elle implique religieusement). C'est ce qu'en rhétorique on appelle une synecdoque.

En somme, que l'on considère le crucifix et la crèche comme des icônes, ou comme des symboles, il paraît impossible de disjoindre ces deux signes de leur signifié religieux, ou pour le dire autrement de leur référent religieux. La sémiotique de Peirce est ici moins opérante que la définition de Saussure qui fait essentiellement du signe un rapport entre un signifiant et un signifié.

[10] Ce malaise pourrait du reste être révélateur d'une interrogation nouvelle sur l'extension de l'obligation de neutralité dans la sphère privée, incluant donc les notions d'opinion ou de conviction individuelles, qui remettraient en cause la laïcité comme principe objectif. Il paraît cependant possible de n'envisager la question que sous l'angle exclusif de la sphère publique.

[11] Ils ne le sont pas de façon permanente ni durable, mais ils en font office, en contribuant à l'exécution du service public, et le temps de l'accompagnement. En l'occurrence, la fonction fait l'organe. Les accompagnateurs peuvent retirer le signe religieux pendant ce temps d'accompagnement, ou bien ont-ils des intentions particulières ?

[12] Qui elle est permanente et durable.

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE EBRAHIMIYAN c. FRANCE

(Requête n° 64846/11)

ARRÊT

STRASBOURG

26 novembre 2015

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Ebrahimian c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,

Ganna Yudkivska,

Vincent A. De Gaetano,

André Potocki,

Helena Jäderblom,

Aleš Pejchal,

Síofra O'Leary, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 octobre 2015,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64846/11) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet État, M^{me} Christiane Ebrahimian (« la requérante »), a saisi la Cour le 12 octobre 2011 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M^e W. Word, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante allègue que le non-renouvellement de son contrat d'assistante sociale, au motif qu'elle refuse d'enlever le voile qu'elle porte, est constitutif d'une violation de l'article 9 de la Convention.

4. Le 10 juin 2013, le grief concernant l'article 9 a été communiqué au Gouvernement et la requête a été déclarée irrecevable pour le surplus.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est née en 1951 et réside à Paris.

6. La requérante fut recrutée sous contrat à durée déterminée de trois mois, du 1^{er} octobre au 31 décembre 1999, prolongé d'une durée d'un an du 1^{er} janvier au 31 décembre 2000, en qualité d'agent contractuel de la fonction publique hospitalière afin d'occuper les fonctions d'assistante

sociale en service de psychiatrie au sein du Centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre (CASH), un établissement public à caractère social et sanitaire de la ville de Paris.

7. Le 11 décembre 2000, le directeur des ressources humaines du centre informa la requérante que son contrat ne serait pas renouvelé à compter du 31 décembre suivant. Cette décision était motivée par le refus de la requérante d'enlever la coiffe qu'elle portait et avait été prise à la suite de plaintes formulées par certains patients du centre.

8. Le 28 décembre 2000, en réponse à un courrier de la requérante invoquant l'illégalité du non-renouvellement de son contrat au motif qu'il était motivé par ses croyances et son appartenance à la religion musulmane, le directeur des ressources humaines indiqua que, lors de l'entretien du 30 novembre 2000 qui avait précédé la décision de l'administration, il ne lui avait pas été reproché son appartenance religieuse mais simplement rappelé les droits et obligations des fonctionnaires, à savoir l'interdiction d'afficher une telle appartenance. Il poursuivit ainsi :

« J'ai souligné que j'avais été contrainte de vous recevoir, suite à des réclamations formulées auprès de M^{me} M., cadre socio-éducatif, à la fois par des patients qui refusaient de vous rencontrer compte tenu de cet affichage et par des travailleurs sociaux pour lesquels il devenait de plus en plus difficile de gérer cette situation très délicate. À noter que M^{me} M. a évoqué avec vous ces difficultés et a tenté de vous convaincre de ne pas afficher vos convictions religieuses, avant même que les réclamations ne remontent jusqu'à la DRH. Ce n'est d'ailleurs que peu avant votre entretien du 30 novembre que l'administration a été officiellement informée du problème que suscitait le port de votre coiffe.

Au sujet de votre coiffe au moment de l'embauche : comme vous le savez, l'entretien d'embauche dure tout au plus une heure. Les personnes se présentent en tenue de « ville » sans pour autant quitter manteau ou foulard. Le fait que vous étiez couverte au moment de cet entretien n'a pas été interprété comme pouvant être le signe d'une appartenance, mais comme une simple tenue vestimentaire.

La rupture de votre contrat repose sur un fondement juridique, non sur une situation de nature discriminatoire. »

Le directeur des ressources humaines rappela encore à la requérante dans ce courrier l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000. Cet avis indique que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci, fait obstacle à ce que les agents disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses et, enfin, que le port d'un signe destiné à marquer une appartenance à une religion constitue un manquement de l'agent à ses obligations (paragraphe 26 ci-dessous).

9. Par une requête enregistrée le 7 février 2001, la requérante demanda au tribunal administratif de Paris l'annulation de la décision du 11 décembre 2000.

10. Par lettres des 15 et 28 février 2001, la requérante fut informée de la décision du directeur des ressources humaines du CASH de l'inscrire au

concours sur titre d'assistants socio-éducatifs et de l'autoriser à y prendre part. Cette décision fut prise en vertu du décret du 26 mars 1993 portant statuts particuliers des assistants socio-éducatifs de la fonction publique hospitalière. Ce texte indiquait que les assistants ont pour mission d'aider les patients et leur famille qui connaissent des difficultés sociales dans leurs démarches, en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de l'établissement dont ils relèvent ainsi que des projets sociaux et éducatifs, en coordination notamment avec d'autres institutions ou services sociaux. La requérante ne se présenta pas au concours.

11. Par un jugement du 17 octobre 2002, le tribunal administratif jugea le non-renouvellement du contrat conforme aux principes de laïcité et de neutralité des services publics :

« (...) Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 [portant droits et obligations des fonctionnaires, paragraphe 25 ci-dessous] (...)

Considérant que si les agents publics bénéficient, comme tous les citoyens, de la liberté de conscience et de religion édictée par les textes constitutionnels, conventionnels et législatifs, qui prohibent toute discrimination fondée sur leurs croyances religieuses ou leur athéisme, notamment pour l'accès aux fonctions, le déroulement de carrière ou encore le régime disciplinaire, le principe de laïcité de l'État et de ses démembrements et celui de la neutralité des services publics font obstacle à ce que ces agents disposent, dans l'exercice de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances religieuses notamment par une extériorisation vestimentaire ; que ce principe, qui vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience, concerne tous les services publics et pas seulement celui de l'enseignement ; que cette obligation trouve à s'appliquer avec une rigueur particulière dans les services publics dont les usagers sont dans un état de fragilité ou de dépendance ; (...) »

Il débouta la requérante en rappelant que la décision de ne pas renouveler son contrat avait été prise en raison de son refus d'enlever le voile qu'elle portait « à la suite de plaintes formulées par certains patients du centre de soins et en dépit des mises en garde réitérées de sa hiérarchie et des conseils amicaux de ses collègues de travail ». Le tribunal considéra que, à raison des principes énoncés, relatifs à la manifestation d'opinions religieuses au sein des services publics, l'autorité administrative, en refusant de renouveler le contrat pour le motif implicite du port « d'un vêtement manifestant, de manière ostentatoire, l'appartenance à une religion » n'avait pas commis d'erreur d'appréciation. Il conclut « qu'ainsi, alors même que l'employeur de la requérante a toléré le port de ce voile pendant plusieurs mois et que ce comportement ne peut être regardé comme délibérément provoquant ou prosélyte, le centre hospitalier n'a commis aucune illégalité en décidant de ne pas renouveler le contrat à la suite de son refus d'enlever son voile. »

12. Par un arrêt du 2 février 2004, la cour administrative d'appel de Paris considéra que la décision litigieuse présentait un caractère disciplinaire car « il résulte tant de la lettre en date du 28 décembre du directeur des ressources humaines du centre que des mémoires en défense

de l'établissement qu'elle a été prise en raison de la persistance de [la requérante] à porter, durant son service, une coiffe pour des motifs religieux (...) ». En conséquence, elle annula la décision pour vice de procédure dès lors que la requérante n'avait pas été informée des motifs de la mesure envisagée avant qu'elle ne soit prise ni mise à même de consulter son dossier.

13. En exécution de l'arrêt d'appel, le directeur du CASH invita la requérante à prendre connaissance de son dossier. Par décision motivée du 13 mai 2005, il lui confirma le non-renouvellement de son contrat :

« En conséquence de l'intervention de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 2 février 2004, qui a retenu un caractère disciplinaire au motif de non-renouvellement de votre contrat à durée déterminée ayant expiré le 31 décembre 2000, nous vous avons invité à prendre de nouveau connaissance de votre dossier administratif le 10 mai dernier, afin de régulariser la procédure.

À ce jour et en tant que de besoin, en exécution de cette même décision de justice, nous vous informons que le motif disciplinaire ayant conduit au non-renouvellement de votre contrat tient à votre refus d'ôter votre coiffe en tant qu'elle manifeste ostensiblement votre appartenance religieuse.

En effet, par application des principes de laïcité de l'État et de neutralité des Services Publics, fondant le devoir de réserve auquel est soumis tout agent de l'État, fût-il contractuel, votre refus de vous découvrir dans l'exercice de vos fonctions, caractérise un manquement à vos obligations vous exposant à une sanction disciplinaire légitime tel que l'a retenu dans son principe l'avis du Conseil d'État, M^{lle} Marteaux, en date du 3 mai 2000.

La décision de non-renouvellement que nous avons prise s'avère d'autant justifiée en l'espèce, que pour vos fonctions, vous exercez en contact avec des patients. »

14. Par courrier du 29 juin 2005, la cour administrative d'appel informa la requérante que le CASH avait pris les mesures impliquées par l'arrêt du 2 février 2004. Elle lui indiqua que lorsqu'une décision est annulée pour vice de procédure, l'autorité administrative peut légalement reprendre des décisions identiques à celles annulées, mais en respectant les formes prescrites, et que la nouvelle décision du 13 mai 2005 pouvait être contestée devant le tribunal administratif.

15. En janvier 2006, la requérante demanda l'annulation de la décision du 13 mai 2005 auprès du tribunal administratif de Versailles. Elle fit notamment valoir que l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000, mis en avant par son employeur, n'avait vocation à s'appliquer qu'aux enseignants.

16. Par un arrêt du 26 octobre 2007, le tribunal rejeta la requête sur le fondement du principe de laïcité de l'État et de la neutralité des services publics :

« (...) Considérant cependant que si l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000 porte en particulier sur le cas d'un agent du service public de l'enseignement, il précise également qu'il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble des services publics ; que si les agents publics

bénéficient comme tous les citoyens de la liberté de conscience et de religion édictée par des textes constitutionnels, conventionnels et législatifs, qui prohibent toute discrimination fondée sur leurs croyances religieuses ou leur athéisme, notamment pour l'accès aux fonctions, le déroulement de carrière ou encore le régime disciplinaire, le principe de laïcité de l'État et de ses démembrements et celui de la neutralité des services publics font obstacle à ce que ses agents disposent, dans l'exercice de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances religieuses notamment par une extériorisation vestimentaire ; ce principe vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience.

Considérant qu'à raison des principes sus-énoncés relatifs à la manifestation d'opinions religieuses au sein des services publics, l'autorité administrative, en décidant de ne pas renouveler le contrat d'assistante sociale de [la requérante] pour le motif implicite du port d'un vêtement manifestant, de manière ostentatoire, l'appartenance à une religion n'a commis aucune illégalité. »

17. La requérante interjeta appel du jugement.

18. Par un arrêt du 26 novembre 2009, la cour administrative d'appel de Versailles confirma le jugement en reprenant les motifs retenus par les premiers juges.

19. La requérante forma un pourvoi en cassation. Dans ses moyens de cassation, elle souligna que la cour administrative d'appel avait privé son arrêt de base légale en ne précisant pas la nature du vêtement dont le port avait justifié sa sanction. Elle invoqua le caractère disproportionné de celle-ci et sa contrariété avec l'article 9 de la Convention.

20. Par un arrêt du 9 mai 2011, le Conseil d'État déclara le pourvoi non admis.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Principes de laïcité et de neutralité des services publics

21. Dans l'affaire *Dogru c. France* (n° 27058/05, 4 décembre 2008), concernant le port des signes religieux à l'école, la Cour a eu l'occasion d'explicitier le concept de laïcité en France. Elle a rappelé à cette occasion que l'exercice de la liberté religieuse dans l'espace public est directement lié au principe de laïcité. Découlant d'une longue tradition française, celui-ci trouve ses origines dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 10 dispose que « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Il apparaît également dans les grandes lois scolaires de 1882 et 1886 qui instaurent l'école primaire obligatoire, publique et laïque. Mais la véritable clé de voute de la laïcité française est la loi du 9 décembre 1905, dite loi de séparation de l'église et de l'État, qui marque la fin d'un long affrontement entre les républicains issus de la Révolution française et l'Église catholique. Son article 1^{er}

énonce : « 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 ». Le principe de séparation est affirmé par l'article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (...) ». De ce « pacte laïque », découle plusieurs conséquences aussi bien pour les services publics que pour les usagers. Il implique la reconnaissance du pluralisme religieux et la neutralité de l'État à l'égard des cultes.

Le principe de laïcité, l'exigence de neutralité de l'État et de son corollaire, l'égalité, sont consacrés par l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi libellé :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

22. À partir des années 1980, la pratique du port de signes religieux à l'école et à l'hôpital s'est développée en France, suscitant des réactions fondées sur le principe de laïcité (paragraphe 29 ci-dessous). Le 1^{er} juillet 2003, le président de la République a installé « une commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République », qu'il a chargée de conduire « une réflexion approfondie et sereine (...) sur les exigences concrètes qui doivent découler pour chacun du respect du principe de laïcité ». Le rapport de cette commission, remis le 11 décembre 2003 au président de la République, dresse un constat de la menace pesant sur la laïcité à l'école et dans les services publics. C'est à la suite de ce rapport que la loi du 15 mars 2004 encadrant le port de signes ou de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse a été adoptée (*Dogru*, précité, §§ 30 et 31).

23. C'est également à la suite de ce rapport que, saisi par le Premier ministre, le Haut conseil à l'intégration a présenté en janvier 2007 un avis comprenant un « projet de charte de laïcité dans les services publics ». Ce projet a été repris dans la circulaire du Premier ministre n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la charte de laïcité dans les services publics, qui rappelle les droits et obligations des agents ainsi que ceux des usagers du service public :

« Tout agent public a un devoir de stricte neutralité. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations.

Il appartient aux responsables des services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de ces services.

La liberté de conscience est garantie aux agents publics. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service. » (...)

« Tous les usagers sont égaux devant le service public.

Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme.

Les usagers des services publics ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement.

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent.

Les usagers accueillis à temps complet dans un service public, notamment au sein d'établissements médico-sociaux, hospitaliers ou pénitentiaires ont droit au respect de leurs croyances et peuvent participer à l'exercice de leur culte, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service. »

24. Récemment, le Conseil Constitutionnel a indiqué que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il doit être défini ainsi :

« (...) qu'aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ; que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il en résulte la neutralité de l'État ; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucune culte (...) » (Décision n° 2012-297 QPC, 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]). »

25. La fonction publique regroupe l'ensemble des agents publics, c'est-à-dire des personnels employés par une personne publique, affectés en principe dans un service public administratif, et soumis à un régime de droit public. Le statut général de la fonction publique est organisé en trois branches : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. La liberté d'opinion, notamment religieuse, des agents du service public est garanti par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'appartenance à une religion ne peut être inscrite dans le dossier d'un agent public, elle ne peut constituer un critère discriminant à l'encontre d'un candidat ou d'un agent contractuel à une titularisation et certains aménagements du temps de travail sont autorisés au nom de la liberté religieuse, s'ils sont compatibles avec le bon fonctionnement du service.

En même temps, la liberté de conscience de ces agents doit être conciliée avec l'exigence de neutralité religieuse propre au service public. Les fonctionnaires sont soumis à un devoir déontologique de neutralité. Le fonctionnaire doit assurer une stricte égalité de traitement des administrés dans l'exercice de ses fonctions, quelles que soient leurs convictions ou croyances. Le principe de neutralité de l'État implique que « l'administration et les services publics doivent donner toutes les garanties de la neutralité, mais doivent aussi en présenter les apparences pour que l'utilisateur ne puisse douter de cette neutralité. En conséquence, une obligation de neutralité particulièrement stricte s'impose à tout agent du service public » (Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur la laïcité, JO n° 0235 du 9 octobre 2013). L'obligation de neutralité des fonctionnaires est précisée par la jurisprudence (paragraphe 26 ci-dessous). Toutefois, un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires actuellement en cours de discussion a été adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 7 octobre 2015. Ce texte prévoit d'inscrire dans la loi du 13 juillet 1983 l'obligation pour les agents publics d'exercer leurs fonctions dans le respect du principe de laïcité en s'abstenant de manifester leur opinion religieuse dans l'exercice de leur fonction.

Le Conseil Constitutionnel a aussi jugé à plusieurs reprises que la neutralité est un « principe fondamental du service public » et que le principe d'égalité en constitue le corollaire (CC, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 ; CC, n° 96-380 DC du 23 juillet 1996).

26. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le principe de neutralité des services publics justifie que des limitations soient apportées à la manifestation des croyances religieuses des agents dans l'exercice de leurs fonctions. Le Conseil d'État s'est prononcé depuis longtemps dans le domaine de l'enseignement : le fait pour un agent du service public de l'enseignement de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses est un manquement au « devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public » (CE, 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau, n° 91.406 ; CE, 3 mai 1950, Demoiselle Jamet, n° 98.284). Dans son avis du 3 mai 2000 (CE, avis, M^{lle} Marteaux, n° 217017), concernant la décision d'un recteur d'académie de mettre fin aux fonctions d'une surveillante d'un collège qui portait un foulard, il a affirmé que les principes de laïcité et de neutralité s'appliquent à l'ensemble des services publics et précisé l'interdiction faite aux agents de manifester leurs croyances religieuses dans leur fonction :

« 1° Il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci.

2° Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans

l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses.

Il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les agents de ce service public selon qu'ils sont ou non chargés de fonctions d'enseignement.

3° Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations.

Les suites à donner à ce manquement, notamment sur le plan disciplinaire, doivent être appréciées par l'administration sous le contrôle du juge, compte tenu de la nature et du degré de caractère ostentatoire de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté. »

Cette jurisprudence a été étendue à l'ensemble des services publics. Dans un dossier thématique intitulé « Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses » publié sur son site internet en novembre 2014, le Conseil d'État indique, à propos de l'interdiction faite aux agents de manifester leur religion dans leurs fonctions, et en plus de l'avis du 3 mai 2000 (paragraphe 26 ci-dessus), ce qui suit :

« (...) le juge administratif est généralement saisi de ces questions dans le cadre du contentieux disciplinaire. La légalité de la sanction sera alors fonction de la nature de l'expression des convictions religieuses, du niveau hiérarchique de l'agent ainsi que des fonctions qu'il exerce ou encore des avertissements qui auraient déjà pu lui être adressés. La sanction doit également être proportionnée. Le Conseil d'État a ainsi confirmé la sanction prise à l'encontre d'un agent public qui faisait apparaître son adresse professionnelle sur le site d'une association culturelle (CE, 15 octobre 2003, M.O., n° 244428) ou encore qui avait distribué aux usagers des documents à caractère religieux à l'occasion de son service (CE, 19 février 2009, M.B., n° 311633). »

27. L'exigence de neutralité vaut pour les services publics, même s'ils sont gérés par des organismes de droit privé (CE, Sect., 31 janvier 1964, CAF de l'arrondissement de Lyon). C'est ce qu'a également rappelé récemment la Cour de cassation, dans une affaire concernant la Caisse primaire d'assurance maladie de la Seine Saint-Denis, s'agissant d'une salariée travaillant comme « technicienne de prestations maladie » qui avait été licenciée au motif qu'elle portait un foulard islamique en forme de bonnet, en violation des dispositions du règlement intérieur. La chambre sociale de la Cour de cassation a considéré 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 « les agents des caisses primaires d'assurance maladie (...) sont (...) soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public, lesquelles leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, en particulier vestimentaires (Cass., soc., 19 mars 2013, n° 12-11.690) :

« (...) attendu qu'ayant retenu que la salariée exerce ses fonctions dans un service public en raison de la nature de l'activité exercée par la Caisse, qui consiste notamment à délivrer des prestations maladie aux assurés sociaux de la Seine-Saint-Denis, qu'elle travaille en particulier comme « technicienne de prestations maladie » dans un centre accueillant en moyenne six cent cinquante usagers par jour, peu important que la salariée soit ou non directement en contact avec le public, la cour d'appel a pu en déduire que la restriction instaurée par le règlement intérieur de la Caisse était nécessaire à la mise en œuvre du principe de laïcité de nature à assurer aux yeux des usagers la neutralité du service public ; (...). »

28. Récemment, au cours d'une procédure judiciaire médiatique, la chambre sociale de la Cour de cassation a, d'abord, dans un arrêt du 19 mars 2013, déclaré illégal le licenciement d'une salariée d'une crèche privée, dont le règlement intérieur appelait « au respect des principes de laïcité et de neutralité », en raison de son refus d'ôter son voile islamique. Puis, confrontée à la résistance de la cour d'appel de Paris devant laquelle l'affaire avait été renvoyée, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a finalement validé cette procédure par un arrêt du 25 juin 2014. À l'occasion de l'arrêt du 19 mars 2013 et de celui du même jour décrit au paragraphe 27 ci-dessus, le Défenseur des droits a demandé au Conseil d'État une étude (Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013). Le Défenseur souhaitait avoir l'avis du Conseil d'État sur diverses questions relatives à l'application du principe de neutralité religieuse dans les services publics, en vue de répondre à des réclamations qui soulèvent la question de la frontière entre mission de service public, participation au service public, mission d'intérêt général que certaines structures privées auraient en charge, et l'application du principe de neutralité et de laïcité. Dans cette étude, le Conseil d'État a notamment rappelé ceci :

« 1. La liberté des convictions religieuses est générale. En revanche, des restrictions peuvent être apportées à leur expression dans certaines conditions. Le principe de laïcité de l'État, qui intéresse les relations entre les collectivités publiques et les particuliers, et le principe de neutralité des services publics, corollaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics, sont la source d'une exigence particulière de neutralité religieuse de ces services. Cette exigence s'applique en principe à tous les services publics mais ne trouve pas à s'appliquer, en tant que telle, en dehors de ces services.

2. Le droit du travail respecte la liberté de conscience des salariés et prohibe les discriminations, quelles qu'elles soient. Il peut toutefois autoriser des restrictions à la liberté de manifester des opinions ou croyances religieuses à la condition que ces restrictions soient justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché. (...)

4. L'exigence de neutralité religieuse interdit aux agents des personnes publiques et aux employés des personnes morales de droit privé auxquelles a été confiée la gestion d'un service public de manifester leurs convictions religieuses dans l'exercice de leur fonctions. Cette interdiction doit toutefois être conciliée avec le principe de proportionnalité des atteintes à la liberté d'expression religieuse résultant de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)

B. Principes de neutralité dans le service public hospitalier

29. Le rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité 2013-2014 indique, en sa partie « État des lieux concernant la laïcité dans les établissements de santé » que, à la suite du rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité (paragraphe 22 ci-dessus), une loi sur la laïcité à l'hôpital avait été envisagée. Le rapport de cette Commission indiquait ce qui suit:

« (...) L'hôpital n'est plus épargné par ce type de remises en cause. Il avait déjà été confronté à certains interdits religieux, tels que l'opposition à des transfusions par des témoins de Jéhovah. Plus récemment se sont multipliés les refus, par des maris ou des pères, pour des motifs religieux, de voir leurs épouses ou leurs filles soignées ou accouchées par des médecins de sexe masculin. Des femmes ont ainsi été privées de péridurale. Des soignants ont été récusés au prétexte de leur confession supposée. Plus généralement, certaines préoccupations religieuses des patients peuvent perturber le fonctionnement de l'hôpital : des couloirs sont transformés en lieux privatifs de prière ; des cantines parallèles aux cantines hospitalières sont organisées pour servir une nourriture traditionnelle, au mépris des règles sanitaires. (...) »

Certaines revendications religieuses sont maintenant portées par des agents publics. Des fonctionnaires ont exigé de porter, sur leur lieu de travail, une kippa ou un voile manifestant leur appartenance confessionnelle. Récemment des internes en médecine ont également exprimé cette volonté.

De tels comportements, contraires au principe de neutralité qui structure le service public, sont gravement préoccupants. (...) »

L'Observatoire de la laïcité explique que le ministère de la Santé a « en réalité cadré la question par voie de circulaire » (paragraphe 30 ci-dessous) et que, à ce stade, l'arsenal juridique est suffisant. Il précise que les informations recueillies dans les établissements de soins font état d'une situation apaisée et sous contrôle. Les problèmes les plus fréquents, s'agissant du personnel hospitalier, sont le port du voile, les prières à certains moments de la journée et le souhait d'aménagement horaire pour ne pas travailler les jours de fêtes religieuses. Il précise que les informations dont il dispose « montrent qu'avec un dialogue approprié, ces situations aboutissent à un règlement dans le respect des principes de neutralité des agents publics ».

30. La circulaire du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés et comportant une charte du patient hospitalisé indique que les droits des patients « s'exercent dans le respect de la liberté des autres » (Circulaire DHGS/DH/95, n° 22). Outre les indications concernant les usagers du service public hospitalier rappelé plus haut (paragraphe 23 ci-dessus), la circulaire N° DHOS/G/2005/57 du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé énonce ce qui suit:

« (...) I. – Liberté religieuse, principes de neutralité et de non-discrimination

Comme le rappelle le rapport Stasi (p. 22) remis au président de la République le 11 décembre 2003, la laïcité qui est consacrée par l'article 1^{er} de la Constitution de

1958 impose à la République d'assurer « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Pour l'hôpital, cela implique que :

- tous les patients soient traités de la même façon quelles que puissent être leurs croyances religieuses ;
- les patients ne puissent douter de la neutralité des agents hospitaliers.

A. Égalité de traitement des patients

(...) La charte du patient hospitalisé précitée, tout en affirmant la liberté d'action et d'expression des patients dans le domaine religieux, rappelle : « Ces droits s'exercent dans le respect de la liberté des autres. Tout prosélytisme est interdit, qu'il soit le fait d'une personne accueillie dans l'établissement, d'une personne bénévole, d'un visiteur ou d'un membre du personnel. »

À cet égard, il convient de veiller à ce que l'expression des convictions religieuses ne porte pas atteinte :

- à la qualité des soins et aux règles d'hygiène (le malade doit accepter la tenue vestimentaire imposée compte tenu des soins qui lui sont donnés) ;
- à la tranquillité des autres personnes hospitalisées et de leurs proches ;
- au fonctionnement régulier du service. (...)

B. Neutralité du service public hospitalier et des fonctionnaires et agents publics.

L'obligation de neutralité est posée depuis plus d'un demi-siècle dans la jurisprudence (Conseil d'État 8 décembre 1948, D^{lle} Pasteau - 3 mai 1950, D^{lle} Jamet). Dans un litige concernant un établissement scolaire, le Conseil d'État a émis un avis en date du 3 mai 2000 (...) [paragraphe 26 ci-dessus]

Dans un arrêt en date du 17 octobre 2002 (M^{me} E.), [voir paragraphe 11 ci-dessus] (...), le tribunal rappelle que le principe de neutralité s'impose à tous les agents publics et pas seulement à ceux de l'enseignement (...).

Dans un arrêt en date du 27 novembre 2003 (M^{lle} Nadjet Ben Abdallah), la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que : « Le port, par M^{lle} Ben Abdallah (...) d'un foulard dont elle a expressément revendiqué le caractère religieux, et le refus réitéré d'obéir à l'ordre qui lui a été donné de le retirer, alors qu'elle était avertie de l'état non ambigu du droit applicable, a, (...) constitué une faute grave de nature à justifier légalement la mesure de suspension dont elle a fait l'objet ».

Ces principes s'appliquent à tous les fonctionnaires et agents publics, à l'exception des ministres des différents cultes mentionnés à l'article R. 1112-46 du code de la santé publique. Il est rappelé que les agents publics sont des agents qui concourent à l'exécution du service public : contractuels, internes... Vous veillerez à ce que, en application de l'article L. 6143-7 du code de la santé publique, les directeurs des établissements publics de santé respectent strictement ces principes en sanctionnant systématiquement tout manquement à ces obligations ou en signalant aux directeurs départementaux des Affaires sanitaires et sociales toute faute commise par un agent dont l'autorité de nomination est le préfet ou le ministre. (...)

II. Libre choix du praticien et discrimination à l'encontre d'un agent du service public

(...) Enfin, ce libre choix du malade ne permet pas que la personne prise en charge puisse s'opposer à ce qu'un membre de l'équipe de soins procède à un acte de diagnostic ou de soins pour des motifs tirés de la religion connue ou supposée de ce dernier. (...) »

C. Jurisprudence pertinente

31. Les décisions pertinentes concernant le port du voile par les agents des services publics sont citées dans la circulaire précitée (paragraphe 30 ci-dessus). Le jugement du tribunal administratif rendu le 17 octobre 2002 dans la présente espèce est très fréquemment cité en exemple, parce qu'il confirme que le principe de neutralité vaut pour l'ensemble des services publics, et pas seulement pour le domaine de l'enseignement public. L'arrêt du 27 novembre 2003 rendu par la cour administrative d'appel de Lyon dans l'affaire M^{lle} Ben Abdallah (paragraphe 30 ci-dessus), à propos d'une femme contrôleur du travail refusant de retirer son foulard, est également un arrêt de référence. Le Conseil d'État n'a cependant pas été saisi dans cette affaire. L'arrêt indique que la suspension d'un agent en attente d'une sanction est décidée en fonction « de l'ensemble des circonstances de l'espèce et, entre autres, de la nature et du degré du caractère ostentatoire de ce signe, de la nature des fonctions confiées à l'agent, ainsi que de l'exercice par lui soit de prérogatives de puissance publique, soit de fonctions de représentation ». Dans cette affaire, le commissaire du Gouvernement soulignait ceci :

« (...) une appréciation différenciée de l'obligation de neutralité dans la fonction publique, de la nature de celle que préconise la Cour de Strasbourg (*Dahlab c. Suisse* (déc.), n° 42393/98, CEDH 2001-V), serait parfaitement en phase avec la démarche adoptée par la jurisprudence judiciaire pour les salariés du secteur privé. Le juge judiciaire tient, en effet, déjà compte, s'agissant du cas particulier du port du voile islamique, de la nature des fonctions exercées et de l'image de l'entreprise que véhicule le fait pour une employée d'arborer ce signe. Cette démarche conduirait alors à définir des critères d'appréciation qui, sans renier le principe de neutralité, en feraient une application peut-être plus pragmatique, tenant compte de la nature des fonctions exercées (enseignement, fonctions d'autorité) et des conditions de leur exercice (contacts avec le public, port ou non d'un uniforme ou d'un costume réglementaire, degré de vulnérabilité ou de sensibilité des usagers comme les élèves ou les malades). »

Il proposait cependant de ne pas entrer dans une telle démarche en indiquant qu'il ne paraissait finalement pas possible de transiger sur l'obligation de neutralité des fonctionnaires :

« Pour des raisons de principe d'abord. Le fonctionnaire, qu'il le veuille ou non, mais aussi, quelque part parce qu'il l'a voulu, appartient d'abord à la sphère publique, dont les raisons d'être sont le service de l'intérêt général et le traitement égalitaire de tous les usagers. Comme le rappelait le commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, la neutralité du service est « conçue avant tout pour les usagers ; c'est au nom du respect de leurs convictions que l'État est neutre afin de permettre leur pleine expression » ; c'est cette fonction sociale qui justifie que l'individu qui continue d'être l'agent public, s'efface derrière le dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, derrière le fonctionnaire investi d'une mission de service public. Si la notion de service public peut effectivement, à l'avenir, évoluer dans le sens d'un champ d'application plus étroit, il ne paraît finalement pas possible de transiger sur les

principes irréductibles qui en font précisément la spécificité, et notamment avec la soumission de ses agents, à travers le statut, à une déontologie, à une éthique.

Nous n'insisterons pas davantage en outre, sur les craintes déjà évoquées quant au grignotage progressif sous l'impulsion des communautarismes, de ce qui constitue la cohérence du tissu social caractérisée par l'adhésion à des valeurs universelles garanties par l'État.

Au demeurant, les conclusions de Rémy Schwartz soulignaient aussi combien serait impraticable une solution différenciée selon la nature des fonctions et le degré de maturité du public concerné, en raison de la variété et même de la variabilité dans le temps des situations envisageables ; on ne voit pas en outre pourquoi la liberté de conscience d'un agent justifierait, par une revendication excessive en service de ses convictions religieuses, une atteinte à la liberté de conscience dont bénéficient également ses collègues de travail : l'intérêt du service peut ainsi justifier également que, même en l'absence de contact direct avec les usagers, la liberté d'expression des convictions d'un agent soit limitée. (...)

La réaffirmation du principe de neutralité absolue du service débouche donc sur le nécessaire rappel à l'ordre de tout écart considéré en soi comme faute disciplinaire : à partir de ce constat, rien n'empêche alors, l'autorité disciplinaire et selon les termes mêmes de l'avis *Dlle Marteaux*, d'apprécier distinctement les cas d'espèce et de tenir compte des circonstances particulières pour, après avoir fait cesser le comportement fautif, en apprécier les suites en incluant sans aucun doute dans son appréciation, le degré d'obéissance ou au contraire d'intransigeance du fonctionnaire, lorsqu'il aura été invité à respecter la neutralité du service. (...) »

III. DROIT COMPARÉ

32. Dans l'arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni* (n^{os} 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, § 47, CEDH 2013 (extraits)), la Cour a indiqué qu'il ressortait d'une analyse du droit et de la pratique de vingt-six États membres du Conseil de l'Europe que :

« (...) majoritairement, le port de vêtements ou de symboles à caractère religieux sur le lieu de travail n'est pas réglementé. Dans trois États, à savoir l'Ukraine, la Turquie et la Suisse (pour certains cantons), le port de vêtements ou de symboles de ce type est interdit aux fonctionnaires et aux autres agents du secteur public mais autorisé en principe pour les employés du secteur privé. Dans cinq États – Allemagne, Belgique, Danemark, France et Pays-Bas –, les tribunaux internes ont expressément reconnu, au moins en principe, le droit pour tout employeur d'imposer certaines restrictions au port de symboles religieux par les employés ; cependant, il n'y a dans ces pays aucun texte législatif ou réglementaire permettant à un employeur de le faire. En Allemagne et en France, il est strictement interdit aux fonctionnaires et aux agents de l'État de porter des symboles religieux tandis que, dans les trois autres pays, le régime est plus souple. Nulle part n'est permise une interdiction totale du port par les employés du secteur privé de vêtements ou de symboles religieux sur le lieu de travail. Au contraire, en France, pareille interdiction est expressément exclue par la loi. Selon la législation française, pour qu'une restriction de ce type soit légale, elle doit poursuivre un but légitime, tenant au respect des normes sanitaires, à la protection de la santé et des bonnes mœurs, et à la crédibilité de l'image de l'employeur aux yeux du client, et satisfaire à un critère de proportionnalité. »

33. Récemment, dans un arrêt du 27 janvier 2015, la Cour constitutionnelle allemande a considéré qu'une interdiction générale du port du voile par les enseignantes dans les écoles publiques était contraire à la Constitution, sauf si elle constitue un danger suffisamment concret pour la neutralité de l'État ou la paix scolaire (1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

34. La requérante allègue que le non-renouvellement de son contrat d'assistance sociale est contraire à son droit à la liberté de manifester sa religion tel que prévu par l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Sur la recevabilité

35. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) La requérante

36. La requérante soutient que, à la date du 11 décembre 2000, aucun texte de loi n'interdisait de manière expresse à un agent public, qu'il soit fonctionnaire ou contractuel, le port d'un signe religieux dans l'exercice de ses fonctions. L'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000 (paragraphe 26 ci-dessus) invoqué par le Gouvernement ne visait que les services de l'enseignement public et la circulaire de 2005 relative à la laïcité à l'hôpital

(paragraphe 30 ci-dessus) n'était pas encore publiée. Elle estime, au contraire, qu'à cette date, la liberté de manifester sa religion, y compris pour un agent public, ne faisait pas l'objet de restrictions particulières. Selon elle, le droit applicable était formulé dans l'avis du Conseil d'État du 27 novembre 1989 relatif à la compatibilité du port de signes d'appartenance à une communauté religieuse dans les établissements scolaires ; dans cet avis, le Conseil d'État admettait que le principe de neutralité n'est nullement remis en cause par le simple port d'un signe religieux dès lors qu'aucun comportement prosélyte ne peut être reproché à son porteur (l'avis est intégralement cité dans l'affaire *Dogru* précitée, § 26). Elle en conclut que l'ingérence n'est pas prévue par la « loi » au sens de la Convention.

37. La requérante estime par ailleurs que l'ingérence litigieuse ne poursuit pas un but légitime dès lors qu'aucun incident ou trouble ne sont survenus au cours de l'exercice de ses fonctions au sein du CASH. Elle déduit de la jurisprudence de la Cour qu'un État peut limiter la liberté de manifester une religion, par exemple le port du foulard islamique, si l'usage de cette liberté nuit à l'objectif visé de protection des droits et liberté d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 111, CEDH 2005-XI ; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 92, CEDH 2003-II).

38. Pour le reste, la requérante indique qu'elle porte une simple coiffe, qui présente un aspect banal, destinée à cacher sa chevelure qui ne porte pas atteinte, en soi, à la neutralité du service public. Elle fait valoir que le port de cette coiffe n'a causé aucune menace à la sécurité et à l'ordre public ni aucun trouble au sein de son service, un tel port ne constituant pas à lui seul un acte de prosélytisme, lequel suppose une attitude adoptée dans le but de susciter l'adhésion à une croyance. Selon la requérante, seul le port d'une tenue complète comme la burqa ou le niqab doit être perçu comme un signe de séparatisme social et symbole d'un refus d'intégration, et être susceptible de faire l'objet d'une interdiction particulière.

39. La requérante précise qu'elle a pu porter sa coiffe jusqu'à un changement de poste au sein de la direction de l'établissement et qu'aucune remarque ne lui a jamais été faite avant ce changement, ni par le personnel hospitalier ni par les patients eux-mêmes. Elle fournit plusieurs attestations datant de décembre 2000 rédigées par des médecins du service psychiatrique concerné qui louent ses qualités professionnelles. Elle considère que le Gouvernement ne justifie pas les dysfonctionnements du service qu'il rapporte et soutient que le non-renouvellement de son contrat n'était motivé que par son appartenance à la religion musulmane et qu'il était disproportionné dans une société démocratique.

40. La requérante souligne à cet égard que la France est isolée. Elle fait valoir que, dans la majorité des pays européens, le port d'un signe religieux,

tel que le foulard, par des élèves ou par des agents publics ne fait pas l'objet de mesures d'interdictions particulières. S'agissant des premiers, elle fait valoir que la loi française du 15 mars 2004 (*Dogru*, précité, § 30), inapplicable en l'espèce, encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, a suscité l'incompréhension générale. Quant aux agents publics, ils seraient autorisés à porter le foulard dans de nombreux pays : au Danemark, en Suède, en Espagne, en Italie, en Grèce et au Royaume-Uni. La requérante s'attarde sur la situation de ce dernier pays dans lequel le port du foulard islamique dans les écoles et dans les services publics est admis, ainsi que celui des couvre-chefs religieux en ce qui concerne les policiers, les soldats, les motocyclistes et les travailleurs de la construction. Enfin, la requérante estime utile de rappeler que les symboles religieux chrétiens dans l'espace public sont tolérés (crucifix dans les salles de classe, les tribunaux et les administrations) en Italie, en Irlande et en Autriche, ainsi que les signes non chrétiens.

b) Le Gouvernement

41. Le Gouvernement considère que l'ingérence litigieuse est « prévue par la loi » car le droit interne, au moment des faits, expose clairement le principe de stricte neutralité de tous les agents publics ainsi que les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de non-respect de ce principe. La « loi » en question, au sens de la jurisprudence de la Cour, comprend en premier lieu la loi de 1905 qui a consacré la neutralité de l'État face aux religions et l'article 1^{er} de la Constitution qui affirme le principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens (paragraphe 21 ci-dessus). Elle englobe également la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit en son article 29 que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire. De plus, tant la jurisprudence des juridictions administratives depuis plus d'un demi-siècle (paragraphe 26 ci-dessus) que celle du Conseil Constitutionnel (paragraphe 25 ci-dessus) rappelle l'obligation de neutralité des agents du service public dans leur fonction. Le Conseil d'État, dans son avis du 3 mai 2000, publié au Journal Officiel de la République française, est venu rappeler le principe général préexistant qu'est le principe de neutralité pour le décliner au cas qui lui était soumis.

42. Le Gouvernement ajoute que la requérante a librement adhéré au statut de la fonction publique hospitalière et à ses obligations, au titre desquelles figure l'obligation de neutralité de tout agent dans ses fonctions, lorsqu'elle a conclu les différents contrats la liant au CASH. Elle ne pouvait pas ignorer ces règles, compte tenu des rappels à ses obligations, par la directrice des ressources humaines le 30 novembre 2000, et antérieurement, par un cadre socio-éducatif de l'établissement lors d'un entretien faisant

suite à des plaintes de certains patients refusant de la rencontrer en raison de sa tenue vestimentaire.

43. Selon le Gouvernement, l'interdiction pour un agent public de manifester ses croyances religieuses est motivée par la sauvegarde du principe constitutionnel de laïcité autour duquel la République française s'est construite. Comme l'a déjà admis la Cour, la neutralité imposée par un État à ses agents poursuit ainsi le but légitime de protection des droits et libertés d'autrui (*Dahlab* précité).

44. Le Gouvernement soutient que le non-renouvellement du contrat de la requérante était nécessaire dans une société démocratique. Le principe de neutralité des services publics impose que l'agent ne puisse porter aucun signe religieux, quel qu'il soit, même s'il ne se livre à aucun acte de prosélytisme. Il se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour relative aux membres de la fonction publique quant à leur obligation de discrétion et à leur tenue vestimentaire (*Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 53, série A n° 323 ; *Kurtulmuş c. Turquie* (déc.), n° 65500/01, CEDH 2006-II). Il souligne l'importance toute particulière que revêt le principe de neutralité dans les circonstances de l'espèce où il est difficile d'apprécier l'impact qu'un signe extérieur particulièrement visible peut avoir sur la liberté de conscience de patients fragiles et influençables. Le Gouvernement ajoute que certains patients ont expressément refusé de rencontrer la requérante et que cette situation a créé un climat général de tension et de difficultés au sein de l'unité, entraînant pour les collègues de celle-ci, et certains travailleurs sociaux, la gestion de situations délicates. C'est au regard de ce climat général que le CASH a pris la décision litigieuse, après avoir rappelé à la requérante à plusieurs reprises l'obligation de neutralité, et non en raison des compétences de celle-ci, toujours reconnues. Le Gouvernement estime que la décision litigieuse a respecté l'exigence de mise en balance des intérêts en présence ; elle est la conséquence du refus de la requérante de se conformer aux règles applicables à tout agent public dont elle était parfaitement informée et non, comme elle soutient, en raison de ses convictions religieuses. Enfin, si le port du signe religieux par la requérante a été admis par l'établissement hospitalier jusqu'en l'an 2000, cet élément ne saurait priver l'ingérence litigieuse de sa nécessité selon le Gouvernement. Il rappelle qu'« une application moins stricte d'une règle existante en fonction d'un contexte donné ne la prive pas de ses justifications et ne la rend pas juridiquement non contraignante » (*Kurtulmuş c. Turquie* (déc.), n° 65500/01, CEDH 2006-II).

45. Le Gouvernement soutient enfin que la mesure apparaît proportionnée au but poursuivi. Il souligne qu'en droit français, il n'y a aucun droit pour un agent public non titulaire au renouvellement de son contrat. L'autorité publique apprécie librement l'opportunité de renouvellement et seul un motif fondé sur la manière de servir de l'agent ou sur l'intérêt du service peut justifier le refus de renouvellement. En l'espèce,

et comme l'ont relevé les juridictions nationales, c'est bien dans l'intérêt du service que la décision de non-renouvellement a été prise et cette décision n'est manifestement pas disproportionnée. Le Gouvernement conclut que l'ingérence était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé.

2. *Appréciation de la Cour*

46. À titre liminaire, la Cour observe que le CASH a toujours employé le mot de coiffe pour désigner la tenue de la requérante. Celle-ci a produit devant la Cour une photo d'elle entourée de ses collègues de service sur laquelle elle apparaît vêtue d'une coiffe qui couvre ses cheveux, sa nuque et ses oreilles, et son visage est complètement apparent. Ce couvre-chef qui s'apparente à un foulard ou à un voile islamique a été majoritairement qualifié par les juridictions nationales saisies du litige de voile, et c'est cette dernière dénomination que la Cour utilisera pour l'examen du grief de la requérante.

a) **Sur l'existence d'une ingérence**

47. La Cour relève que le non-renouvellement du contrat de la requérante est motivé par son refus d'enlever son voile qui, bien que non désigné ainsi par l'administration, était l'expression non contestée de son appartenance à la religion musulmane. La Cour n'a pas de raison de douter que le port de ce voile constituait une « manifestation » d'une conviction religieuse sincère protégée par l'article 9 de la Convention (*mutatis mutandis*, *Leyla Şahin*, précité, § 78 ; *Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, § 111, CEDH 2011 ; *Eweida et autres*, précité, §§ 82, 89 et 97). C'est à l'État, en tant qu'employeur de la requérante, que doit être imputé la décision de ne pas renouveler son contrat et d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Cette mesure doit en conséquence s'analyser comme une ingérence dans son droit à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction tel qu'il se trouve garanti par l'article 9 de la Convention (*Eweida et autres*, précité, §§ 83, 84 et 97).

b) **Sur la justification de l'ingérence**

i. Prévues par la loi

48. Les mots « prévues par la loi » veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit. Cette expression implique donc notamment que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à

recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention. D'après la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle y inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris les textes de rang infralégislatif, ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (*Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, § 117, CEDH 2014 (extraits) ; *Dogru*, précité, § 52).

49. En l'espèce, la requérante souligne l'absence de textes dans la législation française, à la date du 11 décembre 2000, visant à interdire le port de signes religieux. Elle estime que l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000 ne concernait que les enseignants et que seul celui du 27 novembre 1989 relatif au port de signes religieux dans les établissements scolaires constituait la « loi » applicable (paragraphe 36 ci-dessus). La Cour observe que ce dernier avis ne concerne que le droit reconnu aux élèves de manifester leurs croyances religieuses et qu'il ne traite pas de la situation des agents du service public.

50. La Cour constate que l'article 1^{er} de la Constitution française dispose notamment que la France est une République laïque, qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens. Elle observe que, dans le droit de l'État défendeur, cette disposition constitutionnelle établit le fondement du devoir de neutralité et d'impartialité de l'État à l'égard de toutes les croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci et qu'elle est interprétée et lue conjointement avec l'application qu'en ont fait les juridictions nationales. À cet égard, la Cour retient qu'il ressort de la jurisprudence administrative que la neutralité des services publics constitue un élément de la laïcité de l'État et que, dès 1950, le Conseil d'État a affirmé le « devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent », notamment dans le domaine de l'enseignement (paragraphe 26 et 27 ci-dessus). Par ailleurs, elle relève que le Conseil Constitutionnel a souligné que le principe de neutralité, qui a pour corollaire celui d'égalité, constitue un principe fondamental du service public (paragraphe 25 ci-dessus). La Cour en déduit que la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel constituaient une base légale suffisamment sérieuse pour permettre aux autorités nationales de restreindre la liberté religieuse de la requérante.

51. La Cour reconnaît néanmoins que le contenu de l'obligation de neutralité ainsi affirmée, même s'il était de nature à mettre en garde la requérante, ne comportait pas de mention ou d'application se référant explicitement à la profession qu'elle exerçait. Elle accepte donc que, lorsqu'elle a pris ses fonctions, la requérante ne pouvait pas prévoir que l'expression de ses convictions religieuses subirait des restrictions. Elle considère cependant qu'à compter de la publication de l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000, rendu plus de six mois avant la décision de ne pas renouveler son contrat, et dont les termes lui ont été rappelés par

l'administration (paragraphe 8 ci-dessus), ces restrictions étaient énoncées avec suffisamment de clarté pour qu'elle prévoie que le refus d'ôter son voile constituait une faute l'exposant à une sanction disciplinaire. Cet avis, bien que répondant spécifiquement à une question portant sur le service public de l'enseignement, indique en effet que le principe de laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble des services publics. Il souligne que l'agent doit bénéficier de la liberté de conscience mais que cette liberté doit se concilier, du point de vue de son expression, avec le principe de neutralité du service, qui fait obstacle au port d'un signe destiné à marquer son appartenance à une religion. En outre, en cas de manquement à cette obligation de neutralité, il précise que les suites à donner sur le plan disciplinaire doivent être appréciées au cas par cas en fonction des circonstances particulières (paragraphe 26 ci-dessus). La Cour constate ainsi que l'avis du 3 mai 2000 détermine clairement les modalités de l'exigence de neutralité religieuse des agents publics dans l'exercice de leur fonction au regard des principes de laïcité et de neutralité, et satisfait à l'exigence de prévisibilité et d'accessibilité de « la loi » au sens de la jurisprudence de la Cour. La mesure critiquée était donc prévue par la loi au sens du paragraphe 2 de l'article 9.

ii. But légitime

52. À la différence des parties dans l'affaire *Leyla Sahin* précitée (§ 99), la requérante et le Gouvernement ne s'accordent pas sur l'objectif de la restriction litigieuse. Le Gouvernement invoque le but légitime de la protection des droits et libertés d'autrui qu'implique le principe constitutionnel de laïcité tandis que la requérante dénie tout incident au cours de l'exercice de ses fonctions qui aurait pu motiver l'ingérence dans son droit à la liberté de manifester ses convictions religieuses.

53. Eu égard aux circonstances de la cause et au motif retenu pour ne pas renouveler le contrat de la requérante, à savoir l'exigence de neutralité religieuse dans un contexte de vulnérabilité des usagers du service public, la Cour estime que l'ingérence litigieuse poursuivait pour l'essentiel le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui (*mutatis mutandis, Leyla Şahin*, précité, §§ 99 et 116 ; *Kurtulmuş* précité ; *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, n°41135/98, § 43, 23 février 2010). Il s'agissait en l'espèce de préserver le respect de toutes les croyances religieuses et orientations spirituelles des patients, usagers du service public et destinataires de l'exigence de neutralité imposée à la requérante, en leur assurant une stricte égalité. L'objectif était également de veiller à ce que ces usagers bénéficient d'une égalité de traitement sans distinction de religion. La Cour rappelle à cet égard qu'elle a considéré que la politique d'un employeur visant à promouvoir l'égalité des chances ou à éviter tout comportement discriminatoire à l'égard d'autrui poursuivait le but légitime de protéger les droits d'autrui (*mutatis mutandis, les affaires Ladele et*

McFarlane, dans *Eweida et autres* précité, §§ 105, 106 et 109). Elle rappelle également que la sauvegarde du principe de laïcité constitue un objectif conforme aux valeurs sous-jacentes de la Convention (*Leyla Şahin*, précité, § 114). Dans ces conditions, la Cour est d'avis que l'interdiction faite à la requérante de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions poursuivait un objectif de protection « des droits et libertés d'autrui » et que cette restriction ne devait pas nécessairement être motivée, en plus, par des contraintes de « sécurité publique » ou de « protection de l'ordre » qui figurent au second paragraphe de l'article 9 de la Convention.

iii. Nécessaire dans une société démocratique

a. Principes généraux

54. S'agissant des principes généraux, la Cour renvoie à l'arrêt *Leyla Şahin* précité (§§ 104 à 111) dans lequel elle a rappelé que si la liberté de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » (§ 104 ; voir, également sur les principes généraux, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A), l'article 9 de la Convention ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction. Dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de manifester sa religion ou ses convictions de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. Cela découle à la fois du paragraphe 2 de l'article 9 et des obligations positives qui incombent à l'État en vertu de l'article 1 de la Convention de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la Convention (§ 106).

55. Dans cet arrêt, la Cour a également rappelé qu'à maintes reprises, elle avait mis l'accent sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Ainsi, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci, et considère que ce devoir impose à l'État de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent. Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (§ 107).

56. Par ailleurs, lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. La

Cour a souligné que tel était le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, d'autant plus au vu de la diversité des approches nationales quant à cette question. Renvoyant notamment à l'affaire *Dahlab* précitée, la Cour a précisé qu'il n'était pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société et que le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse n'étaient pas les mêmes suivant les époques et les contextes. Elle a observé que la réglementation en la matière pouvait varier par conséquent d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et liberté d'autrui et le maintien de l'ordre public. Elle en a déduit que le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'État concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré (*Leyla Şahin* précité, § 109).

57. Dans l'affaire *Kurtulmuş* précitée, qui concernait l'interdiction faite à une enseignante de l'université d'Istanbul de porter le foulard islamique, la Cour a souligné que les principes rappelés au paragraphe 51 ci-dessus s'appliquent également aux membres de la fonction publique : « s'il apparaît légitime pour l'État de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 9 de la Convention. Elle a indiqué à cette occasion, en renvoyant aux affaires *Leyla Şahin* et *Dahlab* précitées, que « dans une société démocratique, l'État peut limiter le port du foulard islamique si cela nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre ». Faisant application de ces principes, la Cour a relevé que « les règles relatives à la tenue vestimentaire des fonctionnaires s'imposent de manière égale à tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs fonctions et leurs convictions religieuses. Elles impliquent que tout fonctionnaire, représentant de l'État dans l'exercice de ses fonctions, ait une apparence neutre afin de préserver le principe de la laïcité et celui de la neutralité de la fonction publique qui en découle. Selon ces règles, un fonctionnaire doit être nu-tête sur son lieu de travail » (*Kurtulmuş*, précité). Elle a admis, eu égard notamment à l'importance du principe de laïcité, fondateur de l'État turc, que « l'interdiction de porter le voile était justifiée par les impératifs liés aux principes de neutralité de la fonction publique », et rappelé à cet égard, en se référant à l'arrêt *Vogt c. Allemagne* précité, qu'elle avait « admis dans le passé qu'un État démocratique puisse être en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie ».

58. Toujours dans le contexte de l'enseignement public, la Cour a mis l'accent sur l'importance du respect de la neutralité de l'État dans le cadre

de l'activité d'enseignement dans le primaire public, où les enfants en bas âge sont influençables (*Dahlab*, précité).

59. Récemment, dans plusieurs affaires concernant la liberté de religion au travail, la Cour a énoncé que « vu l'importance que revêt la liberté de religion dans une société démocratique, la Cour considère que, dès lors qu'il est tiré grief d'une restriction à cette liberté sur le lieu de travail, plutôt que de dire que la possibilité de changer d'emploi exclurait toute ingérence dans l'exercice du droit en question, il vaut mieux apprécier cette possibilité parmi toutes les circonstances mises en balance lorsqu'est examiné le caractère proportionné de la restriction » (*Eweida et autres*, précité, § 83).

β. Application au cas d'espèce

60. La Cour relève d'emblée que, outre le rappel du principe de neutralité des services publics, l'administration a indiqué à la requérante les raisons pour lesquelles ce principe justifiait une application particulière à l'égard d'une assistante sociale dans un service psychiatrique d'un hôpital. L'administration avait identifié les problèmes qu'entraînait son attitude au sein du service concerné et tenté de l'inciter à renoncer à afficher ses convictions religieuses (paragraphe 8 ci-dessus).

61. La Cour observe que les juridictions nationales ont validé le non-renouvellement du contrat de la requérante en affirmant explicitement que le principe de neutralité des agents s'applique à tous les services publics, et pas seulement à celui de l'enseignement, et qu'il vise à protéger les usagers de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience. Le tribunal administratif, dans le jugement du 17 octobre 2002, avait accordé du poids à la fragilité de ces usagers et considéré que l'exigence de neutralité imposée à la requérante était d'autant plus impérative qu'elle était en contact avec des patients se trouvant dans un état de fragilité ou de dépendance (paragraphe 11 ci-dessus).

62. La Cour observe encore qu'il n'a pas été reproché à la requérante d'actes de pression, de provocation ou de prosélytisme vis-à-vis des patients ou des collègues de l'hôpital. Le port de son voile fut cependant considéré comme une manifestation ostentatoire de sa religion incompatible avec l'espace de neutralité qu'exige un service public. Il a alors été décidé de ne pas renouveler son contrat et d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre en raison de sa persistance à le porter durant son service.

63. C'est le principe de laïcité, au sens de l'article 1^{er} de la Constitution française, et le principe de neutralité des services publics qui en découle, qui ont été opposés à la requérante, en raison de la nécessité d'assurer l'égalité de traitement des usagers de l'établissement public qui l'employait et qui exigeait, quelles que puissent être ses croyances religieuses ou son genre, qu'elle obéisse au strict devoir de neutralité dans l'exercice de ses fonctions. Il s'agissait, selon les juridictions nationales, d'assurer la neutralité de l'État afin de garantir son caractère laïc et de protéger ainsi les usagers du service,

les patients de l'hôpital, de tout risque d'influence ou de partialité, au nom de leur droit à la liberté de conscience (paragraphe 11, 16 et 25 ci-dessus ; voir, également, la formulation retenue par la suite dans la circulaire relative à la laïcité dans les établissements de santé, paragraphe 30 ci-dessus). Il ressort ainsi clairement du dossier que c'est bien l'impératif de la protection des droits et liberté d'autrui, c'est-à-dire le respect de la liberté de religion de tous, et non ses convictions religieuses, qui a fondé la décision litigieuse.

64. La Cour a déjà admis que les États pouvaient invoquer les principes de laïcité et de neutralité de l'État pour justifier des restrictions au port de signes religieux par des fonctionnaires, en particulier des enseignants exerçant dans des établissements publics (paragraphe 57 ci-dessus). C'est leur statut d'agent public, qui les distingue des simples citoyens « qui ne sont aucunement des représentants de l'État dans l'exercice d'une fonction publique » et qui ne sont pas « soumis, en raison d'un statut officiel à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses » (*Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, n° 41135/98, § 48, 23 février 2010) qui leur impose, vis-à-vis des élèves, une neutralité religieuse. De la même manière, la Cour peut accepter dans les circonstances de l'espèce que l'État qui emploie la requérante au sein d'un hôpital public, dans lequel elle se trouve en contact avec les patients, juge nécessaire qu'elle ne fasse pas état de ses croyances religieuses dans l'exercice de ses fonctions pour garantir l'égalité de traitement des malades. Dans cet esprit, la neutralité du service public hospitalier peut être considérée comme liée à l'attitude de ses agents et exigeant que les patients ne puissent douter de leur impartialité.

65. Il reste donc à la Cour à vérifier que l'ingérence litigieuse est proportionnée par rapport à ce but. Quant à la marge d'appréciation reconnue à l'État en l'espèce, la Cour observe qu'une majorité d'États au sein du Conseil de l'Europe ne réglementent pas le port de vêtements ou symboles à caractère religieux sur le lieu de travail, y compris pour les fonctionnaires (paragraphe 32 ci-dessus) et que seuls cinq États (sur vingt-six) dont la France sont recensés comme interdisant totalement le port de signes religieux à leur égard. Toutefois, comme cela a été rappelé (paragraphe 56 ci-dessus), il convient de prendre en compte le contexte national des relations entre l'État et les Églises, qui évolue dans le temps, avec les mutations de la société. Ainsi, la Cour retient que la France a opéré une conciliation entre le principe de neutralité de la puissance publique et la liberté religieuse, déterminant de la sorte l'équilibre que doit ménager l'État entre des intérêts privés et publics concurrents ou différents droits protégés par la Convention (paragraphe 21 à 28 ci-dessus), ce qui laisse au gouvernement défendeur une ample marge d'appréciation (*Leyla Şahin*, précité, § 109 ; *Obst c. Allemagne*, n° 425/03, § 42, 23 septembre 2010). En outre, la Cour a déjà indiqué que le milieu hospitalier implique une large marge d'appréciation, les responsables hospitaliers étant mieux placés pour

prendre des décisions dans leur établissement que le juge ou, qui plus est, un tribunal international» (*Eweida et autres*, précité, § 99).

66. La question principale qui se pose en l'espèce est donc de savoir si l'État a outrepassé sa marge d'appréciation en décidant de ne pas renouveler le contrat de la requérante. À cet égard, la Cour constate qu'en France, les agents du service public bénéficient du droit au respect de leur liberté de conscience qui interdit notamment toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions ou dans le déroulement de leur carrière. Cette liberté est spécialement garantie par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et doit se concilier avec les nécessités du fonctionnement du service (paragraphe 25 ci-dessus). Il leur est cependant interdit de manifester leurs croyances religieuses dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 25 et 26 ci-dessus). L'avis du 3 mai 2000 précité énonce ainsi clairement que la liberté de conscience des agents doit se concilier, exclusivement du point de vue de son expression, avec l'obligation de neutralité. La Cour réitère qu'une telle limitation trouve sa source dans le principe de laïcité de l'État, qui, selon le Conseil d'État, « intéresse les relations entre les collectivités publiques et les particuliers » (paragraphe 28 ci-dessus), et de celui de neutralité des services publics, corollaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement de ces services et vise au respect de toutes les convictions.

67. Or, la Cour souligne qu'elle a déjà approuvé une mise en œuvre stricte des principes de laïcité (désormais érigée au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit, paragraphe 24 ci-dessus) et de neutralité lorsqu'il s'agit d'un principe fondateur de l'État, ce qui est le cas de la France (*mutatis mutandis*, *Kurtulmuş* et *Dalhab* précités). Le principe de laïcité-neutralité constitue l'expression d'une règle d'organisation des relations de l'État avec les cultes, qui implique son impartialité à l'égard de toutes les croyances religieuses dans le respect du pluralisme et de la diversité. La Cour estime que le fait que les juridictions nationales ont accordé plus de poids à ce principe et à l'intérêt de l'État qu'à l'intérêt de la requérante de ne pas limiter l'expression de ses croyances religieuses ne pose pas de problème au regard de la Convention (paragraphe 54 et 55 ci-dessus).

68. Elle observe à cet égard que l'obligation de neutralité s'applique à l'ensemble des services publics, ainsi que l'ont maintes fois rappelé le Conseil d'État, et la Cour de cassation récemment (paragraphe 26 et 27 ci-dessus), et que le port d'un signe d'appartenance religieuse par les agents dans l'exercice de leurs fonctions constitue, par principe, un manquement à leurs obligations (paragraphe 25 et 26 ci-dessus). Il ne ressort en effet d'aucun texte ou d'aucune décision du Conseil d'État que l'obligation de neutralité litigieuse pourrait être modulée selon les agents et les fonctions qu'ils exercent (paragraphe 26 et 31 ci-dessus). La Cour est consciente qu'il s'agit d'une obligation stricte qui puise ses racines dans le rapport

traditionnel qu'entretiennent la laïcité de l'État et la liberté de conscience, tel qu'il est énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution (paragraphe 21 ci-dessus). Selon le modèle français, qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier en tant que tel, la neutralité de l'État s'impose aux agents qui le représentent. La Cour retient toutefois qu'il incombe au juge administratif de veiller à ce que l'administration ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de conscience des agents publics lorsque la neutralité de l'État est invoquée (paragraphe 26 et 28 ci-dessus).

69. Dans ce contexte, la Cour observe que les conséquences disciplinaires du refus de la requérante de retirer son voile pendant son service ont été appréciées par l'administration « compte tenu de la nature et du caractère ostentatoire du signe, comme des autres circonstances (paragraphe 26 ci-dessus) ». L'administration a utilement souligné à ce titre que l'exigence de neutralité requise était impérative compte tenu des contacts qu'elle avait avec les patients (paragraphe 13 ci-dessus). Elle a par ailleurs, en des termes qui auraient mérité d'être plus développés, fait état de difficultés dans le service (paragraphe 8 ci-dessus). Les juges du fond ont, pour leur part, essentiellement retenu la conception française du service public et le caractère ostentatoire du voile pour considérer qu'il n'était pas porté une atteinte excessive à la liberté religieuse de la requérante. Ainsi, si le port d'un signe religieux par la requérante a constitué un manquement fautif à son devoir de neutralité, l'impact de cette tenue dans l'exercice de ses fonctions a été pris en compte pour évaluer la gravité de cette faute et décider de ne pas renouveler son contrat. La Cour constate que l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 ne donne pas de définition de la faute (paragraphe 41 ci-dessus) et que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Elle remarque que cette dernière a recueilli des témoignages pour considérer qu'elle disposait d'éléments suffisants pour intenter une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante (paragraphe 8 ci-dessus). Le juge administratif n'a par ailleurs pas censuré la sanction de non-renouvellement du contrat, la considérant proportionnée à la faute, eu égard au devoir de neutralité des agents publics. La Cour considère que les autorités nationales sont les mieux placées pour apprécier la proportionnalité de la sanction, qui doit être déterminée au regard de l'ensemble des circonstances dans lesquelles un manquement a été constaté, afin de respecter l'article 9 de la Convention.

70. La Cour relève que la requérante, pour qui il était important de manifester sa religion par le port visible d'un voile en raison de ses convictions religieuses, s'exposait à la lourde conséquence d'une procédure disciplinaire. Cependant, il ne fait pas de doute que, postérieurement à la publication de l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000, elle savait qu'elle était tenue de se conformer à une obligation de neutralité vestimentaire au cours de l'exercice de ses fonctions (paragraphe 26 et 51 ci-dessus). L'administration le lui a rappelé et lui a demandé de reconsidérer le port de

son voile. C'est en raison de son refus de se conformer à cette obligation que la requérante s'est vue notifier le déclenchement de la procédure disciplinaire, indépendamment de ses qualités professionnelles. Elle a alors bénéficié des garanties de la procédure disciplinaire ainsi que des voies de recours devant les juridictions administratives. Elle a par ailleurs renoncé à se présenter au concours d'assistante sociale organisé par le CASH, alors qu'elle était inscrite sur la liste des candidats que cet établissement a dressée en parfaite connaissance de cause (paragraphe 10 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour estime que les autorités nationales n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation en constatant l'absence de conciliation possible entre les convictions religieuses de la requérante et l'obligation de ne pas les manifester puis en décidant de faire primer l'exigence de neutralité et d'impartialité de l'État.

71. Il ressort du rapport de l'Observatoire sur la laïcité, en sa partie « État des lieux concernant la laïcité dans les établissements de santé » (paragraphe 29 ci-dessus), que les différends nés de la manifestation des convictions religieuses de personnes travaillant au sein des services hospitaliers sont appréciés au cas par cas, la conciliation des intérêts en présence étant faite par l'administration dans le souci de trouver des solutions à l'amiable. Cette volonté de conciliation est confirmée par la rareté du contentieux de cette nature porté devant les juridictions, ainsi qu'il ressort de la circulaire de 2005 ou des études récentes sur la laïcité (paragraphe 26 et 30 ci-dessus). Enfin, la Cour observe que l'hôpital est un lieu où il est demandé également aux usagers, qui ont pourtant la liberté d'exprimer leurs convictions religieuses, de contribuer à la mise en œuvre du principe de laïcité en s'abstenant de tout prosélytisme et en respectant l'organisation du service et les impératifs de santé et d'hygiène en particulier (paragraphe 23, 29 et 30 ci-dessus) ; en d'autres termes, la réglementation de l'État concerné y fait primer les droits d'autrui, l'égalité de traitement des patients et le fonctionnement du service sur les manifestations des croyances religieuses, ce dont elle prend acte.

72. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence litigieuse peut passer pour proportionnée au but poursuivi. Partant, l'ingérence dans l'exercice de sa liberté de manifester sa religion était nécessaire dans une société démocratique, et il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;

2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 novembre 2015, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier adjoint

Josep Casadevall
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées des juges De Gaetano et O'Leary.

J.C.M.
M.B.

DOCUMENT 17

Cour européenne des droits de l'homme, 15 février 2001, Dahlab c. / Suisse (extraits)

En droit

1. La requérante estime que l'interdiction qui lui est faite de porter le foulard dans le cadre de son activité d'enseignement viole le droit de manifester librement sa religion, tel que garanti à l'article 9 de la Convention.

La Cour rappelle en premier lieu sa jurisprudence, en vertu de laquelle la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui se trouve consacrée à l'article 9 de la Convention, représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle est, dans sa dimension religieuse, l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société. Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses (CEDH 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*, série A, n° 260-A, Rec. p. 17, § 31 ; CEDH 20 septembre 1994, *Otto-Preminger-Institut c/ Autriche*, série A, n° 295-1, Rec. p. 17, § 47).

La Cour constate ensuite que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (CEDH 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*, préc., Rec. p. 18, § 33).

La requérante soutient d'abord que la mesure litigieuse n'avait pas de base légale suffisante. Dans l'arrêt *Sunday Times c/ Royaume-Uni* (CEDH 26 avril 1976, série A, n° 30, Rec. p. 31, § 49), la Cour s'est exprimée comme suit à propos des termes « prévues par la loi » repris au paragraphe 2 de l'article 9 : « Aux yeux de la Cour, les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots “prévues par la loi”. Il faut d'abord que la “loi” soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une “loi” qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. »

Le libellé de bien des lois ne présente pas une précision absolue. Beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique (CEDH 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*, préc., Rec. p. 19, § 40). Ayant examiné les considérations développées à ce propos par le Tribunal fédéral, la Cour constate que les articles 6 et 120, alinéa 2, de la loi cantonale du 6 novembre 1940 étaient suffisamment précis pour permettre aux personnes intéressées de régler leur conduite. La mesure critiquée était donc prévue par la loi au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

La requérante fait valoir en outre que la mesure ne poursuivait pas un but légitime. Eu égard aux circonstances de la Cour et aux termes mêmes des décisions des trois autorités compétentes, la Cour est d'avis que la mesure poursuivait des buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 : la protection des droits et libertés d'autrui, la sécurité publique et la protection de l'ordre.

Examinant enfin si la mesure était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, il faut reconnaître aux États contractants une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe, c'est-à-dire si les motifs invoqués pour les justifier apparaissent « pertinents et suffisants », et sont proportionnées au but légitime poursuivi (CEDH 26 novembre 1991, *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, série A, n° 217, Rec. pp. 28 et 29, § 50). Pour statuer sur ce dernier point, il y a lieu de mettre en balance les exigences de la protection des droits et libertés d'autrui avec le comportement reproché au requérant. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer les décisions judiciaires litigieuses sur la base de l'ensemble du dossier (CEDH 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*, préc., Rec. p. 21, § 47).

Appliquant ces principes au cas d'espèce la Cour relève que le Tribunal fédéral a justifié la mesure d'interdiction de porter le foulard prise à l'égard de la requérante uniquement dans le cadre de son activité d'enseignement, d'une part, par l'atteinte qui pouvait être portée aux sentiments religieux de ses élèves, des autres élèves de l'école et de leurs parents, et par l'atteinte au principe de neutralité confessionnelle de l'école. A cet égard, il a tenu compte de la nature même de la profession d'enseignant de l'école publique, détenteur de l'autorité scolaire et représentant de l'État, mettant ainsi en balance la protection du but légitime que représente la neutralité de l'enseignement public et la liberté de manifester sa religion. Il a noté, d'autre part, que la mesure litigieuse plaçait la requérante devant une alternative difficile, estimant cependant que les enseignants de l'école publique devaient tolérer des restrictions proportionnées à leur liberté religieuse. A son opinion, l'atteinte portée au droit de la requérante de manifester librement sa religion se justifiait ainsi par la nécessaire protection, dans une société démocratique, du droit des élèves de l'enseignement public à recevoir une formation dispensée dans un contexte de neutralité religieuse. Il en ressort que les convictions religieuses ont été pleinement prises en compte face aux impératifs de la protection des droits et libertés d'autrui, de la préservation de l'ordre et de la sécurité publics. Il est également clair que ce sont ces impératifs qui fondaient la décision litigieuse et non des objections aux convictions religieuses de la requérante.

La Cour prend acte que la requérante, qui a abandonné la religion catholique pour se convertir à l'islam en 1991, à une époque où elle exerçait depuis plus d'une année déjà la fonction d'enseignante dans la même école primaire, a porté durant une période approximative de trois ans le foulard islamique sans qu'apparemment il y ait eu d'intervention, ni de la part de la direction de l'école ni de la part de l'inspectrice de la circonscription scolaire, et sans qu'il y ait eu de remarque de la part des parents à ce propos. Cela porte à croire qu'il n'y avait rien à dire pendant cette période sur le contenu ou sur la qualité de l'enseignement donné par la requérante qui apparemment ne cherchait pas à tirer un bénéfice quelconque de la manifestation extérieure de sa croyance religieuse.

La Cour admet qu'il est bien difficile d'apprécier l'impact qu'un signe extérieur fort tel que le port du foulard peut avoir sur la liberté de conscience et de religion d'enfants en bas âge. En effet, la requérante a enseigné dans une classe d'enfants entre 4 et 8 ans et donc d'élèves se trouvant dans un âge où ils se posent beaucoup de questions tout en étant plus facilement influençables que d'autres élèves d'âge plus avancé. Dans ces circonstances, comment pourrait-on dénier de prime abord tout effet prosélytique que peut avoir le port du foulard, dès lors qu'il semble être imposé aux femmes par une prescription coranique qui, comme le constate le Tribunal fédéral, est difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes. Aussi semble-t-il difficile de concilier le port du

foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves.

Partant, en mettant en balance le droit de l'instituteur de manifester sa religion et la protection de l'élève à travers la sauvegarde de la paix religieuse, la Cour estime que, dans les circonstances données et vu surtout le bas âge des enfants dont la requérante avait la charge en tant que représentante de l'État, les autorités genevoises n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation et donc que la mesure qu'elles ont prise n'était pas déraisonnable.

A la lumière de ces considérations et de celles développées par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 12 novembre 1997, la Cour est d'avis que la mesure litigieuse s'analyse en une mesure justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique. En conséquence, la Cour est d'avis que l'interdiction faite à la requérante de porter le foulard dans le cadre de son activité d'enseignement constituait une mesure « nécessaire dans une société démocratique ».

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. En relation avec la violation alléguée de l'article 9 de la Convention, la requérante estime que l'interdiction constitue une discrimination à raison du sexe, au sens de l'article 14 de la Convention, dans la mesure où un homme de confession musulmane pourrait enseigner à l'école publique sans encourir d'interdiction d'une quelconque nature, alors qu'une femme d'une semblable confession doit renoncer à sa pratique religieuse pour pouvoir enseigner.

La Cour rappelle la jurisprudence constante des organes de la Convention, selon laquelle l'article 14 interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (CEDH 26 novembre 1991, *Observer & Guardian c/ Royaume-Uni*, série A, n° 216, *Rec.* p. 35, § 73 ; CEDH 26 avril 1979, *Sunday Times c/ Royaume-Uni n° 1*, série A, n° 30, *Rec.* p. 43, § 70). Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (CEDH 21 février 1997, *Van Raalte c/ Pays-Bas*, *Rec.* 1997, p. I-186, § 39).

La Cour rappelle également que la progression vers l'égalité des sexes constitue aujourd'hui un objectif important des États membres du Conseil de l'Europe. Partant, seules des raisons très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée sur le sexe (CEDH 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c/ Royaume-Uni*, série A, n° 94, *Rec.* p. 38, § 78 ; CEDH 24 juin 1993, *Schuler-Zraggen c/ Suisse*, série A, n° 263, *Rec.* pp. 21 et 22, § 67).

La Cour relève, en l'espèce, que l'interdiction, signifiée à la requérante, de ne pas revêtir, dans le seul cadre de son activité professionnelle, le foulard islamique ne vise pas son appartenance au sexe féminin, mais poursuit le but légitime du respect de la neutralité de l'enseignement primaire public. Une telle mesure pourrait également s'appliquer à un homme revêtant ostensiblement, dans les mêmes circonstances, les habits propres à une autre confession.

La Cour en déduit qu'il ne saurait s'agir en l'espèce d'une discrimination fondée sur le sexe.

Il s'ensuit que cet aspect de la requête est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

DOCUMENT 18

Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (extraits)

(...)

- SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

(...)

17. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de son préambule, « la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du præsidium de la Convention qui a élaboré la Charte » ; que le paragraphe 7 de l'article II-112 du traité dispose également que : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres » ;

18. Considérant, en particulier, que, si le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public, les explications du præsidium précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la Convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, et en dernier lieu par sa décision susvisée, en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre ; que la Cour a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1er de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (...)

DOCUMENT 19
Conseil d'État, Avis du 3 mai 2000, Mlle Marteaux

Avis 4 / 6 SSR

2000-05-03

217017

A

Mlle Marteaux

M. Fouquet, pdt.

Mme Picard, rapp.

M. Schwartz, c. du g.

Le Conseil d'État statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4/6 sous-sections réunies)

Vu, enregistré le 2 février 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, le jugement du 25 janvier 2000 par lequel le président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, avant de statuer sur la demande de Mlle Julie MARTEAUX tendant à l'annulation de l'arrêté du 24 février 1999 par lequel le recteur de l'académie de Reims a mis fin à ses fonctions de surveillante intérimaire à temps complet, a décidé, par application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'État, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) les exigences tenant aux principes de la laïcité de l'État et de la neutralité des services publics qui fondent l'obligation de réserve incombant à un agent public, doivent-elles être appréciées en fonction de la nature des services publics concernés ;

2°) dans le cas du service public de l'enseignement, convient-il de distinguer suivant que l'agent assure ou non des fonctions éducatives et, dans cette éventualité, suivant qu'il exerce ou non des fonctions d'enseignement ;

3°) convient-il, dans certains cas, d'opérer une distinction entre les signes religieux selon leur nature ou le degré de leur caractère ostentatoire ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 et notamment son article 12 ;

Vu la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 ;

Vu les articles 57-11 à 57-13 ajoutés au décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié par le décret n° 88-905 du 2 septembre 1988 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mme Picard, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Schwartz, Commissaire du gouvernement ;

1°) Il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'État et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci ;

2°) Si les agents du service de l'enseignement public bénéficient comme tous les autres agents publics de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses ;

Il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les agents de ce service public selon qu'ils sont ou non chargés de fonctions d'enseignement ;

3°) Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations ;

Les suites à donner à ce manquement, notamment sur le plan disciplinaire, doivent être appréciées par l'administration sous le contrôle du juge, compte tenu de la nature et du degré de caractère ostentatoire de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté ;

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, à Mlle Julie MARTEAUX, au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État et au ministre de l'éducation nationale ;

Il sera publié au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 20

Conseil d'État, 28 juillet 2017, Mme Boutaleb et autres, req. n° 390740, 390741, 390742

N° 390740

- 1 -

CONSEIL D'ETAT

statuant

au contentieux

N°s 390740, 390741, 390742

MME BOUTALEB et autres

Mme Catherine Bobo

Rapporteur

M. Nicolas Polge

Rapporteur public

Séance du 10 juillet 2017

Lecture du 28 juillet 2017

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'État statuant au contentieux

(Section du contentieux, 5ème et 4ème chambres réunies)

Sur le rapport de la 5ème chambre

de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n°390740, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 et 9 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme Boutaleb demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de refus née du silence gardé par le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur sa demande tendant à l'abrogation partielle des dispositions de l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux ;

2°) d'enjoindre au ministre d'abroger les dispositions litigieuses ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

2° Sous le n°390741, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 et 9 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme Aouam demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de refus née du silence gardé par le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur sa demande tendant à l'abrogation partielle des dispositions de l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux ;

2°) d'enjoindre au ministre d'abroger les dispositions litigieuses ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n°390742, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 et 9 juin 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'Association de défense des droits de l'homme - collectif contre l'islamophobie en France demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de refus née du silence gardé par le ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes sur sa demande tendant à l'abrogation partielle des dispositions de l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux ;

2°) d'enjoindre au ministre d'abroger les dispositions litigieuses ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le code de l'éducation ;

- le code de la santé publique ;

- l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux ;

- l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif au diplôme d'État d'infirmier ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Bobo, auditeur,

- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public ;

1. Considérant que l'article 10 de l'arrêté ministériel du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux dispose que les règlements intérieurs de ces instituts doivent comporter au minimum les règles définies à l'annexe IV du même arrêté ; que cette annexe IV définit un règlement intérieur type, dont le deuxième alinéa du chapitre Ier du Titre II prévoit que : « *Les signes et les tenues qui manifestent ostensiblement l'appartenance à une religion sont interdits dans tous les lieux affectés à l'institut de formation ainsi qu'au cours de toutes les activités placées sous la responsabilité de l'institut de formation ou des enseignants, y compris celles qui se déroulent en dehors de l'enceinte dudit établissement* » ; que Mmes Boutaleb et Aouam, élèves à l'Institut de formation des soins infirmiers dépendant de l'Hôpital Saint-Antoine à Paris, et l'Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France ont demandé par un courrier du 27 janvier 2015 à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes d'abroger les dispositions précitées de l'annexe IV de l'arrêté du 21 avril 2007 ; qu'ils demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardée par la ministre sur leur demande d'abrogation ; qu'il y a lieu de joindre leurs requêtes pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* » ; qu'il résulte de l'article L. 636-1 du code de l'éducation que les études supérieures préparant aux professions de

santé autres que les professions médicales, pharmaceutiques et odontologiques sont organisées conformément aux dispositions du code de la santé publique et du code de l'éducation ; qu'aux termes de l'article L. 141-6 du code de l'éducation : « *Le service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique* » ; qu'aux termes de l'article L. 811-1 du même code : « *Les usagers du service public de l'enseignement supérieur sont les bénéficiaires des services d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances et, notamment, les étudiants inscrits en vue de la préparation d'un diplôme ou d'un concours, les personnes bénéficiant de la formation continue et les auditeurs./ Ils disposent de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels. Ils exercent cette liberté à titre individuel et collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troublent pas l'ordre public (...)* » ; qu'aux termes, enfin de l'article L. 141-5-1 du même code : « *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* » ; que les instituts de formation paramédicaux étant des établissements d'enseignement supérieur, leurs élèves ont, lorsqu'ils suivent des enseignements théoriques et pratiques en leur sein, la qualité d'usagers du service public ; qu'il résulte des dispositions citées précédemment qu'ils sont, en cette qualité, sauf lorsqu'ils suivent un enseignement dispensé dans un lycée public, libres de faire état de leurs croyances religieuses, y compris par le port de vêtement ou de signes manifestant leur appartenance à une religion, sous réserve de ne pas perturber le déroulement des activités d'enseignement et le fonctionnement normal du service public notamment par un comportement revêtant un caractère prosélyte ou provocateur ;

3. Considérant, d'autre part, que l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif au diplôme d'État d'infirmier prévoit que la durée de la formation des élèves infirmiers est de 4 200 heures réparties sur trois années, dont 2 100 heures de formation théorique et 2 100 heures de formation clinique sous forme de stages ; que, lorsqu'ils effectuent un stage dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, les élèves infirmiers doivent respecter les obligations qui s'imposent aux agents du service public hospitalier ; que, s'ils bénéficient de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination fondée sur la religion, le principe de laïcité fait obstacle à ce qu'ils manifestent leurs croyances religieuses dans le cadre du service public ; que, lorsque les élèves infirmiers effectuent leur stage dans un établissement n'ayant aucune mission de service public, ils doivent respecter, le cas échéant, les dispositions du règlement intérieur de cet établissement qui fixent les conditions dans lesquelles ses agents peuvent faire état de leurs croyances religieuses ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui est indiqué aux points 2 et 3 ci-dessus qu'en interdisant aux élèves des instituts de formations paramédicaux, par les dispositions précitées de l'annexe IV de l'arrêté du 21 avril 2007, de manifester leurs convictions religieuses sans distinguer entre les situations dans lesquelles les élèves sont susceptibles de se trouver en tant qu'usagers du service public ou en tant que stagiaires dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, le ministre a édicté une interdiction qui, par son caractère général, est entachée d'illégalité ; que le litige ayant conservé son objet contrairement à ce que soutient le ministre, les requérants sont, dès lors, fondés, à demander l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardée par la ministre sur leur demande d'abrogation de ces dispositions ; que cette annulation implique nécessairement l'abrogation ou la modification des dispositions réglementaires de l'annexe IV de l'arrêté du 21 avril 2007 dont l'illégalité a été constatée ; qu'il y a lieu pour le Conseil d'État d'enjoindre au ministre de procéder à l'abrogation des dispositions litigieuses, ou à leur modification conformément à ce qui est indiqué aux points 2 et 3 ci-dessus ;

5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à Mme Boutaleb, à Mme Aouam et à l'Association de

défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France chacune, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet née du silence gardée par la ministre sur la demande d'abrogation des dispositions du deuxième alinéa du chapitre Ier du titre II de l'annexe IV de l'arrêté du 21 avril 2007 est annulée.

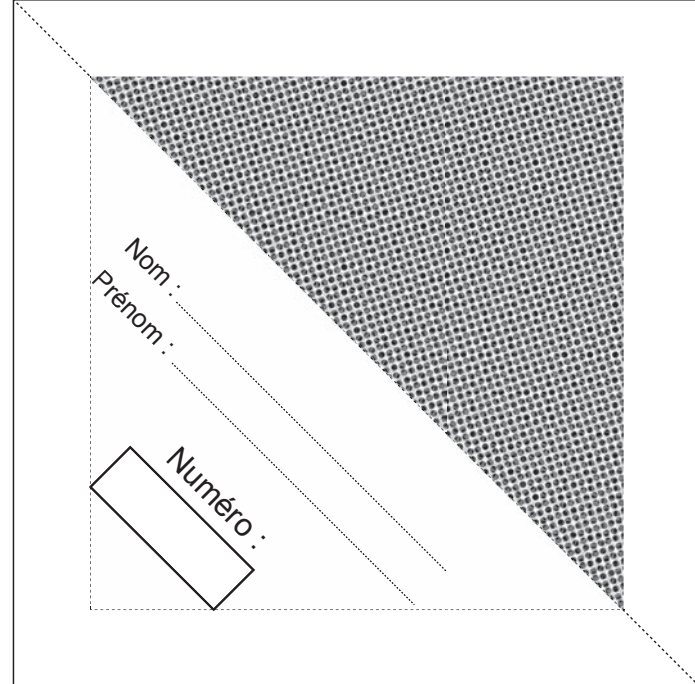
Article 2 : Il est enjoint à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes d'abroger ces dispositions ou de les modifier conformément aux motifs de la présente décision.

Article 3 : L'État versera à Mmes Boutaleb et Aouam et à l'Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France une somme 1 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme Zakia Boutaleb, à Mme Hafasa Aouam, à l'Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France et à la ministre des solidarités et de la santé.

Concours : ADMINISTRATEUR 2017

Épreuve : QRC Économie et finances publiques



Nom :
Prénom :
Numéro :

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques

(Durée : 4 heures - coeff. : 4)

BARÈME : Chaque question est notée sur cinq points.

CONSIGNES :

- Ne pas dégrafer ce dossier.
- Pour chaque question, la réponse ne doit pas dépasser la place disponible (2 pages).

Nombre de pages : **18, page de garde incluse.**

AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE

QUESTION N° 1 – Analysez, au regard de l’encadrement juridique de la loi de finances, la décision suivante du Conseil constitutionnel.

Décision n° 2008-574 DC du 29 décembre 2008 (Loi de finances rectificative pour 2008)

[...]

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances rectificative pour 2008 ; qu'ils contestent la conformité à la Constitution du VII de son article 6 ;

- SUR LE VII DE L'ARTICLE 6 :

[...]

5. Considérant que le VII de l'article 6 de la loi déferée, relatif à la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article L.O.6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative ; qu'il n'a pas pour objet, comme l'autorise le c) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de « définir les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales » ; qu'il ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'État ; qu'il ne relève pas davantage d'une des autres catégories de dispositions trouvant leur place dans une loi de finances ; qu'il a donc été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

[...]

- SUR L'ARTICLE 124 :

7. Considérant que l'article 124 de la loi déferée autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État pour couvrir les frais de dépollution permettant la remise en état de certains terrains de la société SNPE, ou de ses filiales, à l'occasion de leur cession [...] ;

8. Considérant que le 5° du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime » ;

9. Considérant qu'en renvoyant la fixation du plafond de cette garantie à un acte administratif prenant en compte une expertise postérieure à la loi sans évaluer cette charge ou en limiter le montant, l'autorisation donnée au ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État méconnaît les dispositions du 5° du II de l'article 34 précité ; que, dès lors, l'article 124 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- SUR LA PLACE D'AUTRES DISPOSITIONS DANS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE :

[...]

12. Considérant que l'article 144 prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de l'allocation de chômage partiel prévu par l'article L.5122-1 du code du travail aux agents des régies locales chargées d'un service public industriel et commercial ;

13. Considérant que l'article 147, qui modifie l'article 568 du code général des impôts, précise les conditions de gestion des débits de tabac ;

14. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001 [...] ;

15. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution, [...].

QUESTION N° 2 – Les impôts directs locaux français remplissent-ils leurs objectifs ?

QUESTION N° 3 – Quelle politique économique pour soutenir la croissance de la zone euro ?

QUESTION N° 4 – Le commerce international est-il créateur d'emploi ?

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit de l'Union européenne

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : **8**, page de garde incluse.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

Achmea BV, anciennement Eureko BV, est une entreprise appartenant à un groupe d'assurances néerlandais.

Dans le cadre d'une réforme de son système de santé, la République slovaque a, au cours de l'année 2004, ouvert le marché slovaque aux opérateurs nationaux et étrangers offrant des prestations d'assurance maladie privée. Achmea BV a établi en Slovaquie une filiale (Union Healthcare), à laquelle elle a apporté des capitaux (environ 72 millions d'euros) et par l'intermédiaire de laquelle elle offrait des assurances maladie privées.

Après un changement de gouvernement en 2006, la République slovaque est partiellement revenue sur la libéralisation du marché de l'assurance maladie. Elle a interdit d'abord l'intervention de courtiers d'assurances, ensuite la distribution des bénéfices générés par les activités d'assurance maladie et enfin la vente de portefeuilles d'assurance. Par un arrêt du 26 janvier 2011, la Cour constitutionnelle de la République slovaque a jugé que l'interdiction légale de distribuer les bénéfices était contraire à la Constitution. Par une loi portant réforme de l'assurance maladie entrée en vigueur le 1^{er} août 2011, la République slovaque a de nouveau autorisé la distribution des bénéfices.

Estimant que les mesures législatives de la République slovaque constituaient des violations de l'article 3, paragraphes 1 et 2, et des articles 4 et 5 du TBI (Traité Bilatéral d'Investissement) Pays-Bas/Tchécoslovaquie, Achmea BV a engagé, à l'encontre de la République slovaque, une procédure arbitrale, en application de l'article 8 du TBI Pays-Bas/Tchécoslovaquie, et a demandé des dommages et intérêts d'un montant de 65 millions d'euros.

Par sentence du 7 décembre 2012, le tribunal arbitral a jugé qu'une partie des mesures prises par la République slovaque, à savoir l'interdiction de distribution des bénéfices et l'interdiction de transferts, violait l'article 3 (traitement juste et équitable) et l'article 4 (libre transfert des paiements) dudit TBI. Il a condamné la République slovaque à payer à Achmea BV des dommages et intérêts d'un montant de 22,1 millions d'euros majoré d'intérêts, ainsi que les frais d'arbitrage et les frais et honoraires d'avocat d'Achmea BV.

Le lieu d'arbitrage se situant à Francfort-sur-le-Main, la République slovaque a introduit un recours en annulation de la sentence finale devant le tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main, (Allemagne). Celui-ci ayant décidé de rejeter ce recours, la République slovaque a formé un pourvoi contre cette décision devant le Bundesgerichtshof (Cour fédérale de justice, Allemagne), qui opère un renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

Dans ce contexte, la République slovaque soutient que la sentence finale doit être annulée parce qu'elle est contraire à l'ordre public et que la convention d'arbitrage ayant donné lieu à cette sentence est également nulle et contraire à l'ordre public. La République slovaque prétend à ce propos que le tribunal arbitral, n'ayant pas la possibilité de saisir la Cour de Justice de l'Union Européenne d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), n'a pas tenu compte de dispositions supérieures de droit de l'Union européenne en matière de libre circulation des capitaux et a violé ses droits de la défense lorsqu'il a établi le montant du préjudice.

A – Le gouvernement slovaque vous consulte d’abord sur les points suivants :

- 1) Le gouvernement slovaque soutient que le tribunal arbitral ne peut pas poser de question préjudicielle à la CJUE.
 - a) De manière générale, en quoi la possibilité pour le tribunal arbitral de poser une question préjudicielle importe-t-elle ? (1,5 point)
 - b) Plus précisément, à quelles conditions le tribunal arbitral constitue-t-il une « juridiction » au sens de l’article 267 TFUE ? Au vu des éléments dont vous disposez, ces conditions sont-elles remplies ? (2 points)
- 2) Existe-t-il des risques de contradiction entre les solutions de la CJUE et celles des tribunaux arbitraux ? (2 points)

B – À la suite de l’avis 2/15 rendu par la CJUE le 16 mai 2017 à propos de l’accord de libre-échange entre l’Union européenne et Singapour (accord UE-Singapour), le gouvernement slovaque souhaite savoir si les mêmes questions se posent dans les relations avec les États tiers. Il vous interroge plus précisément sur les aspects suivants :

- 1) Le gouvernement slovaque est-il contraint par un tel avis ? Quelles peuvent être, plus généralement, les conséquences de ce type d’avis ? (2,5 points)

Selon l’avis 2/15, l’accord UE-Singapour n’exclut pas la possibilité qu’un différend opposant un investisseur singapourien à un État membre de l’Union européenne puisse être porté devant les juridictions de cet État membre. Cependant, ce n’est qu’une simple possibilité à la discrétion de l’investisseur requérant. Ce dernier peut en effet décider, en application de l’accord, de soumettre le différend à la procédure d’arbitrage, sans que l’État membre puisse s’y opposer, son consentement à cet égard étant réputé acquis conformément à l’accord. Un tel régime soustrait donc des différends à la compétence juridictionnelle des États membres sans leur consentement.

- 2) Le règlement des différends créé par l’accord UE-Singapour présente-t-il les mêmes caractéristiques que la juridiction arbitrale en cause dans l’affaire Achmea BV ? (2 points)
- 3) Les investissements relèvent-ils des mêmes dispositions du Traité sur l’Union européenne (TUE) ou du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) dans le cadre des relations entre États membres et dans les relations entre l’Union européenne et les États tiers ? (2 points)

C – Le gouvernement slovaque vous interroge ensuite sur des points propres aux relations avec les États tiers.

Selon l’accord UE-Singapour, les accords bilatéraux d’investissement entre les États membres de l’Union et cet État tiers sont éteints et ne produisent plus de droits et d’obligations dès l’entrée en vigueur de cet accord UE-Singapour. Cela ne vaut que dans un domaine de compétence exclusive de l’Union.

- 1) Dans le cadre de l'accord UE-Singapour, l'Union européenne dispose-t-elle d'une compétence exclusive sur l'ensemble de la matière des investissements internationaux ou bien faut-il recourir à un accord mixte ? Vous expliquerez les causes et les conséquences de la réponse à cette question. (2 points)
- 2) L'article 351 TFUE (reproduit en annexe) protège-t-il ici la compétence étatique en matière d'investissements internationaux ? (2,5 points)

D – La CJUE considère dans son avis que, s'agissant de la politique commerciale commune, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) diffère sensiblement du Traité instituant la Communauté économique européenne (TCE) antérieurement en vigueur, en ce qu'il inclut de nouveaux aspects du commerce international.

Cette évolution est caractérisée, entre autres, par la règle énoncée à l'article 207, paragraphe 1, seconde phrase, du TFUE selon laquelle « [l]a politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Ces principes et ces objectifs sont précisés à l'article 21, paragraphes 1 et 2, du Traité sur l'Union européenne (TUE) et portent notamment sur le développement durable. Il s'ensuit que l'objectif de développement durable fait désormais partie intégrante de la politique commerciale commune. Dans l'accord, l'Union européenne et Singapour s'engagent à ce que leurs échanges commerciaux aient lieu dans le respect des obligations qui découlent des conventions internationales en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement auxquelles elles sont parties. Ces conventions internationales portent notamment sur la lutte contre le commerce du bois issu d'une récolte illicite, l'exploitation durable des stocks halieutiques et l'abolition effective du travail des enfants, l'élimination de toute forme de travail forcé. Elles n'ont donc pas pour objet exclusif les échanges commerciaux. Les engagements de l'Union européenne et de Singapour quant à la protection environnementale et sociale dépassent donc eux aussi les échanges commerciaux. Pourtant, l'accord UE-Singapour précise bien que les parties « n'ont pas l'intention d'harmoniser leurs normes en matière de travail ou d'environnement ». Il ajoute que ces parties reconnaissent leur droit mutuel d'établir leurs propres niveaux de protection environnementale et sociale, et d'adopter ou de modifier en conséquence leurs législations et politiques de manière cohérente avec leurs engagements internationaux en ces matières.

Les engagements en matière de développement durable évoquent en substance la « *cohérence de l'action extérieure de l'UE* » (voir l'article 21 TUE reproduit en annexe).

- 1) Rappelez le sens juridique de cette expression. (1,5 point)
- 2) L'argumentation développée à ce propos dans l'avis vous semble-t-elle aller dans le sens d'une expansion de la compétence européenne ? (2 points)

ANNEXES

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE – TITRE V (extraits)

DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION ET DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

CHAPITRE 1 DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION

Article 21

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;

d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;

e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;

f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;

g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs.

L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (extraits)

Article 63 (ex-article 56 du Traité instituant la Communauté économique européenne - TCE)

1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.
2. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

Article 207 (ex-article 133 TCE)

1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

[...]

Article 267 (ex-article 234 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais.

Article 351 (ex-article 307 TCE)

Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec les traités, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les États membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans les traités par chacun des États membres font partie intégrante de l'établissement de l'Union et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres États membres.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit social / droit du travail

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 3, page de garde incluse.

► SEUL LE CODE DU TRAVAIL (DALLOZ OU LITEC) EST AUTORISÉ
POUR CETTE ÉPREUVE (MEGACODE NON AUTORISÉ) ◀

Cas n° 1 (5 points) :

Par convention, la société CANOT sous-traite à la société polonaise BLASICZ la réalisation de toute l'électricité sur un immense chantier dont la société CANOT a obtenu la réalisation. Le contrat est conclu pour une durée de 24 mois. Il prévoit que les travailleurs polonais seront soumis aux conditions de travail polonaises et rémunérés conformément à la législation polonaise.

Lors d'un contrôle surprise, l'URSSAF constate que les salariés polonais sont soumis au pouvoir de direction de la société CANOT. Elle dresse un procès-verbal de travail dissimulé et intègre dans l'assiette des cotisations de l'entreprise française les rémunérations versées aux travailleurs polonais. Comme elle ne trouve pas ces éléments dans la comptabilité de l'entreprise CANOT, elle indique envisager, dans la lettre d'observations, d'infliger un redressement à l'entreprise pour une somme de 10 000 € par salarié. Vous conseillez l'entreprise CANOT qui vous demande de répondre à la lettre d'observations.

Cas n° 2 (7 points) :

Une entreprise de bâtiment vous consulte. Elle est confrontée à des salariés souhaitant exprimer leurs convictions religieuses sur les lieux et durant l'exécution du travail. Certains demandent l'aménagement d'une salle de prière et de temps de pause adéquats. D'autres refusent d'ôter des signes religieux ostentatoires. À titre d'exemple, Mme Ram, commerciale, se rend chez les clients de l'entreprise revêtue d'un voile islamique.

Le dirigeant de l'entreprise décide alors de modifier le règlement intérieur de l'entreprise afin de pouvoir y inclure une clause de neutralité religieuse absolue. Les salariés qui se sentent directement concernés par cette mesure décident de faire grève en invoquant une discrimination fondée sur la religion. Ils envisagent à cet effet de continuer de travailler mais à un rythme ralenti ; quatre d'entre eux seront par la suite licenciés pour faute grave. Mme Ram, quant à elle, ne peut plus se rendre chez l'un des clients de l'entreprise qui lui a fait clairement savoir qu'il ne tolérerait pas le voile au sein de ses établissements. L'employeur de Mme Ram lui fait comprendre à son tour qu'il décidera peut-être de la licencier. Très affectée par cette prise de position, dépressive, elle est en arrêt maladie depuis deux semaines et son médecin pense qu'elle ne pourra pas reprendre tout de suite son travail.

Cas n° 3 (5 points) :

Mme Cortez, salariée de la société KHAÏM, attend avec impatience de pouvoir engager un processus de formation professionnelle. Lors d'un entretien avec sa directrice, elle apprend que la formation qu'elle avait sollicitée lui est refusée. Tout de suite après cet entretien, elle fait état à ses collègues du trouble dans lequel cette décision la plonge. Elle se rend, en pleurs, chez son médecin traitant qui établit un arrêt de travail d'un mois.

Averti par Mme Cortez de son arrêt de travail, l'employeur refuse dans un premier temps d'établir une déclaration d'accident du travail. Ce n'est que trois jours plus tard, sur la demande du médecin du travail, que l'employeur consent à avvertir la caisse de cet incident.

Dans la déclaration d'accident, il est indiqué après la description des circonstances de l'accident : « *vous ne serez pas dupe de la simulation de Mme Cortez qui cherche tout prétexte pour éviter de travailler* ». La caisse notifie, quinze jours après la réception de ce courrier, une décision de refus provisoire de prise en charge au motif qu'elle manque d'éléments de faits pour pouvoir se prononcer. Trois mois plus tard, elle adopte une décision définitive de refus, motivée par le fait qu'il manque un fait accidentel pour caractériser l'accident du travail.

Mme Cortez ne baisse pas les bras. Elle saisit le tribunal des affaires de sécurité sociale d'une contestation de la décision de refus. Qu'en pensez-vous ?

Cas n° 4 (3 points) :

M. Jean est chauffeur de poids lourds. Il vient d'être licencié pour faute lourde pour avoir continué d'exercer son métier pendant un mois alors que son permis de conduire n'était plus valable. La direction de l'entreprise justifie cette décision par le fait que, selon elle, M. Jean a « *exposé délibérément l'employeur aux conséquences gravissimes de la conduite d'un véhicule poids lourd de l'entreprise par un conducteur dépourvu d'un permis de conduire valable* ». Elle lui a donc demandé des dommages-intérêts en raison du préjudice causé. M. Jean conteste la validité de son licenciement et vous consulte.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit administratif

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 2, page de garde incluse.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

Mme Paulet, nouvellement élue maire de la commune de Saint-Paul, prend à cœur sa nouvelle fonction. Elle souhaite mettre fin à certaines anciennes pratiques qui lui paraissent ne plus correspondre aux évolutions de la société et faire davantage rayonner sa commune notamment en y développant le tourisme.

Question 1 (6 points) :

Mme Paulet a suivi toute sa scolarité dans des établissements publics et considère que sa réussite professionnelle est intimement liée à la qualité du service public de l'enseignement en France. Elle est particulièrement attachée aux valeurs et principes de celui-ci. Elle n'en demeure pas moins attachée aux traditions locales et à leur transmission.

De fait, elle voudrait d'abord revenir, au nom du principe de laïcité, sur une pratique en vigueur depuis les années 1990 consistant à mettre en place un repas de substitution lorsque du porc est servi à la cantine des écoles publiques. Elle se demande néanmoins si cette décision est susceptible d'être contestée par un administré voire par le préfet. Vous la renseignez sur les éventuels recours qui pourraient être exercés et sur les moyens qui pourraient être invoqués.

Elle voudrait également rendre l'apprentissage du créole obligatoire à l'école primaire. Elle estime que l'article 75-1 de la Constitution ⁽¹⁾ et l'article L. 312-10 du code de l'éducation dans sa version issue de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 légitimeraient sa décision. Celui-ci dispose que « *les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* » et que « *cet enseignement peut être dispensé tout au long de la scolarité* ». Elle sait néanmoins qu'une association de défense de la langue française saisirait le juge d'une telle décision. Vous la renseignez sur sa légalité.

Question 2 (3 points) :

Mme Paulet souhaiterait améliorer la circulation au centre-ville de la commune, en particulier les jours de marché. Constatant depuis longtemps un grand nombre de voitures en stationnement gênant, elle souhaite en confier l'enlèvement et le transport en fourrière à une société privée. Elle demande si elle en a le droit.

Question 3 (5 points) :

À l'occasion de la fête de la Liberté, jour férié célébrant l'abolition de l'esclavage chaque année le 20 décembre sur l'Île de la Réunion, Mme Paulet souhaiterait organiser un festival de musique. A cette fin, elle entend lancer un appel à projet puis conclure une convention de subvention avec un ou plusieurs artistes. Alertée par le chef du service de la commande publique de sa commune, elle vous consulte pour savoir si une telle convention constitue un contrat devant être conclu à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Question 4 (6 points) :

Enfin, Mme Paulet s'inquiète de la tournure que prend depuis quelques mois la « crise requin ». Sa commune est particulièrement touchée dans la mesure où plusieurs attaques ont eu lieu dans la baie. Elle entend bien les arguments des défenseurs de l'environnement entendant protéger cette espèce qui constitue un maillon essentiel des chaînes alimentaires sous-marines. Mais elle souhaite, par arrêté municipal, renforcer la pêche de cet animal qu'elle considère comme un grand prédateur et comme un ennemi du tourisme.

Pourrait-on lui opposer la directive n° 2012/24/UE du 13 avril 2012 ⁽²⁾ non transposée en droit français mais dont la date de transposition est expirée relative à la protection des espèces en voie d'extinction ? Pourrait-on lui opposer les dispositions de la charte de l'environnement ?

⁽¹⁾ « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

⁽²⁾ Inventée pour les besoins de l'exercice.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit civil/droit pénal

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 2, page de garde incluse.

► SEULS LE CODE CIVIL ET LE CODE PÉNAL (DALLOZ OU LITEC)
SONT AUTORISÉS POUR CETTE ÉPREUVE
(MEGACODE NON AUTORISÉ) ◀

Arthur Gaude, boulanger, souhaite agrandir son commerce. Il vise le local voisin, appartenant à Corentin Lemaître. Arthur visite les lieux plusieurs fois et note les aménagements qui seraient nécessaires. Le 10 octobre 2016, il propose à Corentin d'acheter le local pour un montant de 250 000 euros. Corentin, envisageant de prendre sa retraite et de s'installer dans le sud de la France, semble intéressé, mais discute âprement le prix. Les 250 000 euros ne lui conviennent pas, et il fixe le prix à 300 000 euros, ce qui lui permettrait d'acheter la petite maison de ses rêves. Arthur demande à réfléchir, le temps, dit-il à Corentin, d'interroger sa banque sur la « faisabilité » de l'opération, et de demander des devis à l'entreprise « L'art du commerce » pour la rénovation du local. Corentin lui donne 3 mois pour lui adresser une réponse définitive, soit avant le 31 janvier 2017.

Quinze jours plus tard, Arthur envoie un e-mail à Corentin : il est toujours très intéressé par l'opération ; la preuve, il a conclu un contrat de maîtrise d'œuvre avec l'entreprise « L'art du commerce », pour l'aménagement futur du local. Il attend cependant la réponse de la banque sur le montage financier d'une telle opération ; il doit fournir un certain nombre de documents (bilan, compte financier, compte de résultat), mais son conseiller habituel l'a rassuré, en lui affirmant qu'il s'agissait des formalités habituelles – chacun à la banque connaissant la bonne santé financière de sa boulangerie. La banque lui octroiera certainement un prêt lui permettant et d'acheter le local, et de financer sa rénovation, estimée à 75 000 euros.

Le 2 janvier 2017, Arthur reçoit deux nouvelles décevantes : le local a été vendu à la société Carrefour, pour un montant de 350 000 euros, et la banque lui refuse le prêt. L'entreprise « L'art du commerce » lui réclame par ailleurs 15 000 euros, correspondant au premier versement de ses honoraires. Dépité, Arthur souhaite prendre conseil auprès de vous (14 points).

Il prend alors le train pour se rendre au rendez-vous que vous lui avez fixé. Descendant à la gare d'arrivée, il se rend compte qu'il a oublié à sa place sa sacoche et son ordinateur. Il tente de remonter dans le train, et tombe nez à nez avec un individu, qui le bouscule pour descendre, emportant ces deux précieux objets. Déstabilisé, Arthur tombe lourdement sur le quai et se casse le bras.

À l'issue de l'ensemble de ces événements, Arthur vous demande de faire le point sur sa situation juridique et les éventuelles actions le concernant en matière civile et pénale (6 points).

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2017

ÉPREUVE D'ADMISSION

Épreuve écrite de droit parlementaire

(durée : 3 heures - coeff. : 3)

Les groupes politiques à l'Assemblée nationale

Pour mémoire :

Sujet proposé en 2015

*L'ordre du jour des assemblées parlementaires
sous la V^{ème} République*

Nombre de page : 1.

► LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EST MIS À LA
DISPOSITION DES CANDIDATS ◀

ÉPREUVE ORALE OBLIGATOIRE DE LANGUE VIVANTE

Épreuve orale de langue vivante en anglais, allemand ou espagnol comportant la présentation et le commentaire d'un ou plusieurs textes écrits dans la langue choisie par le candidat. Cette présentation est suivie d'une conversation dans la langue (*préparation : 1 heure - durée de l'épreuve : 30 minutes, dont 10 minutes pour la présentation et le commentaire - coeff. : 2*).

EXEMPLES DE SUJETS

Anglais :

Trump insists 'I am the least racist person' amid outrage over remarks
US president condemned by UN and African Union, as ex-ambassador warns his comments 'are disorienting for our partners' - *The Guardian, Mon 15 Jan 2018*

Allemand :

Merkel nach der GroKo-Entscheidung der SPD
Noch drei Hürden, dann wieder Kanzlerin - *Der Spiegel, 22.1.18*

Espagnol :

Una economía contenta y una política aterradora
El País, 28 Ene 2018
Kenneth Rogoff Colombia: ¿Hacia una crisis de seguridad? - *Infolatam / Bogotá, 13 agosto 2015*

Trump insists 'I am the least racist person' amid outrage over remarks

US president condemned by UN and African Union, as ex-ambassador warns his comments 'are disorienting for our partners'

The Guardian, Mon 15 Jan 2018

David Smith in Washington and Kevin Rawlinson in London

Donald Trump has defended himself amid international outrage over offensive comments he is accused of making about some African, Central American and Caribbean countries, insisting: "I am not a racist."

The US president was condemned by the United Nations and the African Union (AU) after it was reported that he had referred to Haiti, El Salvador and nations in Africa as "shithole countries" during a White House meeting last week.

As Trump headed to dinner at his golf club in Florida on Sunday, he was confronted by a reporter: "What do you say to people who say you're a racist?"

The president said: "No, no, I'm not a racist. I am the least racist person you have ever interviewed, that I can tell you."

Trump was at his golf course on Monday as the US marked Martin Luther King Jr Day. The president retweeted a video of his weekly address, with words including: "Dr King's dream is our dream. It is the American Dream."

But his alleged comments continued to reverberate. On Sunday, congressman John Lewis, who marched with King for voting rights in Selma, Alabama in 1965, told ABC: "I think he is a racist ...

"I don't think there's any way that you can square what the president said with the words of Martin Luther King Jr and what he said about Dr King ... It's unreal. It's unbelievable. It makes me sad. It makes me cry."

DeJuana Thompson, a former African American engagement director at the Democratic National Committee, on Monday described Trump's reported outburst as "a slap in the face" to the legacy of King and others.

Asked if she accepted Trump's claim that he is not a racist, Thompson said: "I can't speak to his personal belief system but I think that he believes that and that's the problem. Even in believing he is not racist, he allows himself to use such damaging language."

Patrick Gaspard, who was born to Haitian parents in the Democratic Republic of the Congo and was US ambassador to South Africa under Barack Obama, told the Guardian: "Methinks he doth protest too much.

"In the legion of absolutely outrageous things that this man has said and done, what occurred this past week has just tipped us over into a place of near insanity and this seems to be a textbook case of conduct unbecoming the commanding officer of the United States of America."

"The disparaging remarks come in the wider context of Trump dismantling the foreign policy apparatus of the US," added Gaspard, who has not been replaced in South Africa.

“These kind of sentiments are disorienting for our partners. They’re not entirely sure what to make of the American identity at the beginning of the 21st century.”

South Africa summoned America’s senior diplomat in the capital, Pretoria, to seek an explanation. The AU, made up of 55 countries, also condemned the remarks, “given the historical reality of just how many Africans arrived in the United States as slaves”.

On Friday, UN human rights spokesman, Rupert Colville, condemned the “shocking and shameful” comment.

Trump has faced claims of racism throughout his adult life. He insisted Obama was not born in the US and demanded that his predecessor release his birth certificate.

In 1973 the Trump family business was sued by the Department of Justice for refusing to rent apartments to African Americans. The suit was settled “without an admission of guilt”.

In 1989, he took out ads in newspapers demanding the death penalty after five black teenagers were arrested over the rape of a woman in Central Park. They were innocent. In 2015 he launched his campaign for the presidency by calling Mexicans “rapists”; he also suggested a judge of Mexican descent would not treat him fairly.

As president, Trump referred to white supremacists as “very fine people” and criticised black NFL players protesting against racial injustice. His first pardon was of Sheriff Joe Arpaio, who targeted Latino people. He has no African Americans on his senior staff.

Trump has also tried to pass a ban on travel to the US from various Muslim-majority countries, which a judge said was a continuation of his “promise to exclude Muslims from the United States”.

The comment about other nations was reportedly made during a bipartisan meeting aimed at finding a deal for Dreamers, young people without legal immigration status. The DACA program is due to be scrapped in early March. Hopes of a deal are unravelling.

After the meeting, Democratic senator Dick Durbin said Trump made repeated “hate-filled, vile and racist” remarks and said he would prefer immigrants from Norway. Lindsey Graham, a Republican, said that was “basically accurate”.

Two other Republicans, David Perdue and Tom Cotton, said they did not “recall the president saying those comments specifically”. Two days later, Perdue described reports Trump used the word as a “gross misrepresentation” and said Durbin and Graham were mistaken.

On Sunday, Trump, said: “Did you see what various senators in the room said about my comments? They weren’t made.”

On Monday he tweeted: “Senator Dicky Durbin totally misrepresented what was said at the DACA meeting. Deals can’t get made when there is no trust! Durbin blew DACA and is hurting our Military.”

Durbin told reporters “I stand behind every word that I said”; his spokesman tweeted that the senator was “focused on building additional support for the only bipartisan immigration deal in Congress”.

Erick Erickson, a conservative pundit, tweeted: “It’s weird that people in the room don’t remember Trump using that word when Trump himself was calling friends to brag about it afterwards. I spoke to one of those friends. The president thought it would play well with the base ...”

Josh Dawsey, a Washington Post reporter, tweeted: “White House official told me there is debate internally on whether Trump said ‘shithole’ or ‘shithouse’. Perdue and Cotton seem to have heard latter, this person said, and are using to deny.”

Merkel nach der GroKo-Entscheidung der SPD Noch drei Hürden, dann wieder Kanzlerin

Der SPD-Sonderparteitag hat den Weg für Verhandlungen über eine neue Große Koalition frei gemacht. Für Angela Merkel wird der Weg zur erneuten Kanzlerschaft nicht einfach - aber unlösbar sind die Probleme nicht.

In der ersten Reihe auf dem Podium atmeten Andrea Nahles, Martin Schulz und Malu Dreyer sichtlich auf, als das Ergebnis des SPD-Sonderparteitags verkündet wurde. Es war geschafft: Knapp 56 Prozent der Delegierten wollten, dass die Sozialdemokraten mit CDU und CSU über eine neue Große Koalition verhandeln.

Was in Bonn geschah, hat sich auch rund 600 Kilometer östlich in der Hauptstadt in manchem Gesicht widergespiegelt. "Damit ist der Weg frei für Koalitionsverhandlungen", sagte Angela Merkel am Sonntagabend vor einer CDU-Präsidiumssitzung in Berlin. Sie strebe eine stabile Regierung an, das Sondierungspapier sei der Rahmen der Gespräche, so die CDU-Chefin und derzeit geschäftsführende Kanzlerin. (...)

Die Entscheidung in Bonn hat viele in der Union erleichtert. (...)

Es hing viel vom Delegiertenvotum in Bonn ab: Die Zukunft von SPD-Chef Martin Schulz, die Frage, ob die SPD sich als Gestaltungs- oder Oppositionskraft im Bund definiert, aber nicht zuletzt auch das politische Schicksal Merkels. Hätte sich die SPD anders entschieden, vieles wäre auch in der Union ins Rutschen gekommen. Da war zunächst die naheliegende Aussicht auf eine Minderheitsregierung, die aber hatten CSU-Chef Horst Seehofer und der designierte bayerische Ministerpräsident Markus Söder in den vergangenen Tagen strikt abgelehnt. Und Neuwahlen als wahrscheinlichste Option hätten in der Union womöglich die Debatte beschleunigt, ob Merkel nach 12 Jahren Kanzlerschaft noch die geeignete Spitzenkandidatin gewesen wäre.

Das alles ist vorerst ad acta gelegt. Die SPD hat die Kanzlerin und die Unionsparteien fürs Erste vor grundlegenden Entscheidungen bewahrt. Noch steht - am Ende erfolgreicher Koalitionsgespräche - zwar ein Mitgliederentscheid der SPD aus. Noch also ist nicht alles unter Dach und Fach. Aber der Weg hin auf eine weitere Große Koalition ist geebnet. Auch wenn Merkel noch einige Hürden überwinden muss. Eine "Vielzahl" von Fragen müssten noch geklärt werden, der Rahmen sei das Sondierungspapier, so die Kanzlerin. Im Gegensatz zur CSU - dessen Präsidium hatte einhellig Nachverhandlungen am Sonntagabend abgelehnt - ließ Merkel offen, ob und an welcher Stelle noch Änderungen möglich sind.

Klar ist : Die SPD-Führung hat das Votum von Bonn mit einem Leitantrag gewonnen, in dem für die Koalitionsgespräche "konkret wirksame Verbesserungen" in drei Punkten genannt werden :

- * Befristete Arbeitsverhältnisse sollen die Ausnahme sein.
- * "Das Ende der Zwei-Klassen-Medizin" soll eingeleitet werden.
- * Und eine "weitergehende Härtefallregelung" für den Familiennachzug von Flüchtlingen soll geschaffen werden, die über die bisherigen Sondierungsergebnisse hinausgeht.

Auf diese Bedingungen wird Merkel, deren inhaltliche Konturen bislang kaum auszumachen sind, eine Antwort finden müssen. Lehnte sie schlichtweg ab, würde sie die Position der SPD erschweren. Für Merkel heißt das im Zweifelsfall: Sie muss noch flexibler werden.
(...)

So oder so wird Merkel wohl mit dem Vorwurf konfrontiert werden, die CDU wiederum ein Stück weiter sozialdemokratisiert zu haben, sollte sie in den Gesprächen der SPD nachgeben. Doch Merkels Spielraum ist so klein bei näherer Betrachtung doch nicht. Der nicht mehr so starke, aber auch nicht völlig bedeutungslose Arbeitnehmerflügel der Union - die CDA - wies kurz vor dem SPD-Parteitag darauf hin, dass sich auch die CDU in ihrem Wahlprogramm gegen den Missbrauch von befristeten Arbeitsverträgen ausgesprochen hat.

(...)

Das eigentliche Kampffeld dürfte - wieder einmal - der Familiennachzug für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz, also mit geringerem Schutzstatus, sein. Es ist ein hochkomplexes und emotionales Thema, von dem vor allem die rechtspopulistische AfD zu profitieren sucht. Und das die CSU zu Beginn eines für sie schwierigen bayerischen Landtagswahlkampfes so restriktiv wie möglich handhaben will. Der Familiennachzug für diese Gruppe, so haben es Union und SPD im Sondierungspapier bereits detailliert vereinbart, soll noch im Frühjahr zunächst im Bundestag weiter ausgesetzt werden, im Sommer dann eine gesetzliche Neuregelung folgen - samt neuer Härtefallregelung.

(...)

Der SPD-Sonderparteitag hat den Weg für Verhandlungen über eine neue Große Koalition freigegeben. Für Angela Merkel wird der Weg zur erneuten Kanzlerschaft nicht einfach - aber unlösbar sind die Probleme nicht.

Die Zeit, 3. Februar 2018

Koalitionsverhandlungen : Was vereinbart wurde und worüber noch gestritten wird

Noch an diesem Wochenende soll der Koalitionsvertrag stehen. Bei Bildung sowie Gesundheit sind Union und SPD vorangekommen. Doch es gibt auch noch Streitpunkte.

Die Verhandlungen über eine große Koalition gehen an diesem Wochenende in die entscheidende Phase. Die Unterhändler von Union und SPD kommen voran: Sie haben sich über wichtige Fragen zum Thema Rente geeinigt, ein Bündel von Pflegemaßnahmen und ein Bildungspaket vereinbart.

Allerdings bleiben große Streitpunkte, etwa in den Bereichen Gesundheit und Arbeitsmarkt. Union und SPD setzen ihre Beratungen am Samstagvormittag (10.00 Uhr) im Konrad-Adenauer-Haus der CDU fort. Bis Sonntag wollen sie die Verhandlungen abschließen, haben aber Montag und Dienstag als Reservetage eingeplant.

Was die Parteien schon erreicht haben und was noch bevorsteht, zeigt diese Übersicht:

Arbeit :

Es soll ein "Recht auf befristete Teilzeit" geben. Dieses würde für Betriebe mit mehr als 45 Mitarbeitern gelten, allerdings mit Einschränkungen. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung soll sich um 0,3 Prozentpunkte verringern. Doch bei der sachgrundlosen Befristung, die die SPD abschaffen will, zeichnet sich keine Verständigung ab.

Gesundheit :

Zwar konnte sich die SPD mit ihrer Forderung nach Rückkehr zur Beitragsparität in der gesetzlichen Krankenversicherung durchsetzen, nicht jedoch mit ihrer Forderung nach einer Bürgerversicherung. Und auch für die nachgelegte SPD-Forderung, wenigstens die Arzthonorare für Leistungen für privat und gesetzlich Versicherte anzugleichen, muss noch eine Lösung her.

Bildung:

Union und SPD wollen das Kooperationsverbot im Grundgesetz weiter lockern, damit der Bund künftig die Schulen in allen Kommunen finanziell unterstützen kann. Bislang war das nur bei armen Gemeinden möglich. In ein Bildungspaket sollen in der laufenden Legislaturperiode sechs Milliarden Euro fließen, für Kitas, Ganztagschulen, berufliche Bildung und Hochschulen. Weitere 3,5 Milliarden Euro sind für die Umsetzung des Digitalpakts für die Schulen eingeplant.

Rente :

Union und SPD wollen das Rentenniveau bis 2025 bei den derzeitigen 48 Prozent halten. Bis 2024 wird diese Höhe aber auch im Rentenversicherungsbericht der Regierung vorhergesagt. Die Beiträge zur Rentenversicherung sollen nach dem Willen von CDU/CSU und SPD bis 2025 nicht über 20 Prozent steigen. Auch dabei orientieren sich die Parteien an der erwarteten Entwicklung. Wenn Rentner 35 Jahre an Beiträgen oder Zeiten der Kindererziehung beziehungsweise der Pflege vorweisen können, sollen sie Anspruch auf eine Grundrente haben, die zehn Prozent über der Grundsicherung liegt.

Pflege :

Um den Pflegeberuf attraktiver zu machen und etwas gegen die großen Einkommensunterschiede in der Branche zu unternehmen, wollen Union und SPD die gesetzlichen Voraussetzungen für flächendeckende Tarifverträge schaffen. Für den Mindestlohn in Ost und West streben sie eine Angleichung an. Der Personalnot in der Branche wollen Union und SPD mit einem Sofortprogramm begegnen: Zunächst sollen 8.000 neue Stellen geschaffen werden. Experten beziffern den Bedarf aber schon jetzt auf 100.000.

Steuern :

Der Soli soll schrittweise abgeschafft werden. In einem ersten Schritt sollen rund 90 Prozent aller Soli-Zahler entlastet werden. Wer viel verdient, muss ihn weiterhin bezahlen. Steuerliche Mehrbelastungen soll es nicht geben.

Zuwanderung bleibt schwieriges Thema

Familien :

Das Kindergeld wollen Union und SPD in zwei Schritten um 25 Euro pro Monat erhöhen: Zum 1. Juli 2019 um zehn Euro, zum 1. Januar 2021 um weitere 15 Euro. Gleichzeitig soll der steuerliche Kinderfreibetrag entsprechend steigen. Geplant ist zudem eine Erhöhung des Kinderzuschlags sowie ein Gutschein für haushaltsnahe Dienstleistungen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie soll ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern eingeführt werden.

Flüchtlinge und Zuwanderung :

Künftig soll es ein modernes und transparentes Einwanderungsgesetz gegeben. Die Zuwanderungszahlen dürfen die Spanne von jährlich 180.000 bis 220.000 nicht übersteigen. Bei der Interpretation gibt es allerdings Differenzen: SPD-Politiker sagen, dass es sich bei den Zahlen um eine Erwartung handle. Die CSU beharrt jedoch auf eine strikte Obergrenze. Der Familiennachzug soll bei subsidiär Geschützten nach gut zweijähriger Aussetzung ab August wieder auf sehr niedrigem Niveau möglich sein. Monatlich sollen 1.000 Angehörige aus humanitären Gründen nach Deutschland kommen können, hinzu kommen Härtefälle.

Sicherheit :

Die Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern sollen um zusätzlich 15.000 Stellen (jeweils 7.500 bei Bund und Ländern) aufgestockt werden.

Europa :

Union und SPD befürworten einen künftigen "Investivhaushalt" für die Eurozone und sind zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit.

Klima :

Im Prinzip stehen Union und SPD zu den Klimazielen 2020, 2030 und 2050. Sie verweisen aber auf eine Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 von 40 Prozent Emissionsminderung verglichen mit 1990. Diese solle so schnell wie möglich geschlossen werden, heißt es dazu eher vage. Das Minderungsziel für 2030 von 55 Prozent weniger Treibhausgasen solle hingegen auf jeden Fall erreicht werden.

Digitales :

Der Breitbandausbau im Gigabit-Bereich soll durch die Versteigerung der 5G-Lizenzen finanziert werden. Dabei soll die Lizenzvergabe mit Auflagen so kombiniert werden, dass es einen möglichst flächendeckenden Ausbau durch die Unternehmen geben werde. Die Kosten der öffentlichen Hand für den Ausbau schätzen die Unterhändler auf zehn bis zwölf Milliarden Euro in dieser Wahlperiode.

Una economía contenta y una política aterradora

EL PAIS, 28 ENE 2018

Kenneth Rogoff

El crecimiento económico a nivel mundial repuntó en 2017 y la mejor conjetura es que también tendrá un desempeño sólido en 2018. Al mismo tiempo, una creciente ola de populismo y autoritarismo plantea un riesgo para las instituciones democráticas estables que sostienen el crecimiento a largo plazo. Y, sin embargo, los titulares que parecían presagiar inestabilidad política y caos no han impedido que los mercados bursátiles se dispararan. ¿Qué es lo que sucede?

Primero, las buenas noticias. Sin duda, el mayor factor único en el rebote global sincronizado es que la economía mundial finalmente está dejando atrás la larga sombra de la crisis financiera de 2008. Parte de la buena fortuna de hoy es una revancha por años de demanda débil. Y el rebote no ha terminado, ya que la inversión empresarial finalmente se está recuperando después de una década de estancamiento, sentando las bases con esto para un crecimiento más rápido y mayores alzas de la productividad en el futuro.

Es cierto, el crecimiento económico en China de alguna manera se está desacelerando en tanto las autoridades tardíamente intentan contener una burbuja crediticia, pero muchos otros mercados emergentes —particularmente India— están preparados para crecer a un ritmo más rápido este año. Los mercados bursátiles y de vivienda al alza pueden alimentar la desigualdad, pero también generan un mayor gasto de los consumidores.

Los inversores y los expertos en política también están animados por la resiliencia de la independencia de los bancos centrales en las principales economías. El presidente norteamericano, Donald Trump, no sólo le ha ahorrado a la Reserva Federal las misericordias no tan amables de sus tuits a primera hora de la mañana; también ha nombrado a individuos muy cualificados para ocupar las vacantes en la Fed. Mientras tanto, la derecha alemana no ha podido evitar las políticas del Banco Central Europeo que han ayudado a apuntalar a Italia, España y Portugal. El BCE sigue siendo, de lejos, la institución más respetada e influyente de la eurozona.

En otras partes del mundo las cosas son bastante parecidas. En el Reino Unido, la primera ministra británica, Theresa May, al comienzo de su mandato atacó al Banco de Inglaterra, pero rápidamente se retractó. Como observó Mohamed A. El-Erian, muchos inversores consideran a los bancos centrales como “la única alternativa”, y están dispuestos a ignorar una buena dosis de ruido político siempre que se mantenga la independencia de las políticas económicas.

Pero si bien la política, al menos por ahora, no está impidiendo el crecimiento global como se podría haber imaginado, los costos a largo plazo de la agitación política podrían ser mucho más serios. Primero, la división política tras 2008 crea una enorme incertidumbre a largo plazo con los países oscilando entre gobiernos de izquierda y de derecha.

Por ejemplo, se ha promocionado la reciente reforma impositiva de Estados Unidos como una forma segura de impulsar el gasto de las empresas en proyectos de inversión de largo plazo. Ahora bien, ¿cumplirá con sus promesas de ingresos si las empresas temen que la legislación, sancionada por una delgada mayoría partidaria, termine revirtiéndose?

Parte del argumento para intentar asegurarse un acuerdo bipartidario sobre las principales iniciativas políticas de largo plazo es precisamente garantizar la estabilidad. Y la incertidumbre política en

Estados Unidos no es nada comparada con la del Reino Unido, donde las empresas enfrentan las disrupciones gemelas del Brexit y (potencialmente) de un gobierno laborista liderado por Jeremy Corbyn, de extrema izquierda.

Más difícil de evaluar, pero potencialmente mucho más insidiosa, es la erosión de la confianza pública en las instituciones centrales en las economías avanzadas. Si bien los economistas tienen interminables debates sobre si la cultura o las instituciones están o no en la raíz del desempeño económico, hay muchas razones para preocuparse de que la reciente ola de populismo sea una amenaza en ambos casos.

En ningún lugar esto es más válido que en Estados Unidos, donde Trump ha emprendido ataques constantes a instituciones que van de los medios tradicionales hasta el FBI, para no mencionar la adopción de una actitud bastante arrogante frente a realidades económicas básicas. Al mismo tiempo, la izquierda parece ansiosa por describir a cualquiera que esencialmente discrepe con sus propuestas como un enemigo del pueblo, lo que ayuda a alimentar un analfabetismo económico así como un vaciamiento del centro.

Más allá de los riesgos existenciales, existen riesgos de corto plazo. Uno de ellos, por supuesto, es una potencial desaceleración marcada del crecimiento en China, que más que cualquier otra economía principal en el mundo hoy parece vulnerable a una crisis financiera significativa. Sin embargo, quizás el riesgo número uno para la economía global en 2018 sea cualquier cosa que conduzca a un crecimiento significativo de los tipos de interés reales (ajustados por la inflación).

Las bajas tasas de interés y la política monetaria expansiva han disimulado una multitud de vulnerabilidades financieras en todo el mundo, desde la deuda gubernamental italiana y japonesa hasta la alta deuda corporativa en dólares en muchos mercados emergentes, y quizá respondan por el respaldo político de déficits de varios billones de dólares en Estados Unidos. Sin duda, los mercados ven pocas posibilidades de un aumento significativo de las tasas de interés globales en 2018. Aun si la Fed aumentara las tasas otras cuatro veces en 2018, es poco probable que otros bancos centrales importantes hicieran lo mismo.

Pero la confianza de los mercados de que las tasas de interés se mantendrán bajas difícilmente sea una garantía. Un rebote factible en la inversión empresarial en Estados Unidos y el norte de Europa, combinado con una repentina desaceleración en las economías asiáticas con excedentes de ahorro, podría producir, en principio, un aumento excesivo de las tasas globales, poniendo en peligro los bajos costos de endeudamiento, los mercados bursátiles burbujeantes y la volatilidad controlada de hoy. Entonces, de repente, la aparente desconexión entre la economía y la política podría terminar, y no necesariamente de una manera feliz.

Kenneth Rogoff, ex economista jefe del FMI, es profesor de Economía y Políticas Públicas de la Universidad de Harvard.

INTERROGATION ORALE

L'interrogation orale (*durée totale : 40 minutes - coeff. : 6*) comprend :

- un exposé à partir d'un sujet choisi par le candidat parmi deux sujets tirés au sort. Outre les qualités de synthèse et la clarté de l'expression, le jury apprécie les capacités du candidat à construire une argumentation pertinente et à soutenir son opinion. Cet exposé est suivi de questions portant sur le sujet (*préparation : 1 heure - durée de l'exposé : 10 minutes maximum - durée des questions : 5 minutes maximum - coeff. : 3*),

- un entretien permettant au jury d'apprécier la personnalité, la motivation et l'adaptation au poste du candidat, le jury ayant à sa disposition une fiche de renseignements remplie par le candidat (*durée : 25 minutes - coeff. : 3*). Les fiches non remises au service des Ressources humaines à la date figurant dans la convocation des candidats aux épreuves d'admission ne seront pas communiquées aux membres du jury.

Il est précisé que l'entretien libre avec le jury succède immédiatement à l'exposé, sans aucune interruption.

EXEMPLES DE SUJETS CHOISIS PAR LES CANDIDATS

- Liberté, égalité... fraternité ?
- À quel moment devient-on adulte ?
- Faut-il donner des droits aux animaux ?
- Comment garantir les droits des générations futures ?
- Nos représentants doivent-ils nous ressembler ?
- Justice et morale
- La démocratie participative a-t-elle un sens ?
- Est-on arrivé au terme du processus de décentralisation ?
- Karl Marx est-il encore d'actualité ?
- Aux grands hommes, la Patrie reconnaissante
- Désobéir
- Partir

ÉPREUVE FACULTATIVE DE LANGUE VIVANTE

Cette épreuve consiste en la traduction en français, sans dictionnaire, d'un texte écrit dans une des langues étrangères figurant dans la liste suivante (à l'exclusion de la langue retenue pour l'épreuve obligatoire) : anglais, allemand, espagnol ou italien. Cette traduction est suivie d'une conversation dans la langue choisie (*durée : 30 minutes – coeff. : 1 ; seuls les points au-dessus de la moyenne sont retenus*).

EXEMPLES DE SUJETS

Anglais :

Ryanair levies £5 charge to put suitcase in overhead locker - Gwyn Topham - *The Guardian*, 15 Jan 2018

Allemand :

Justizminister zum NetzDG - Maas verteidigt Gesetz gegen Hass im Internet - *Spiegel Online*, 04. Januar 2018

Espagnol :

Momentos inquietantes en la UE - Lluís Bassets - *El Pais*, 10 Dic 2017

Italien :

Reddito di cittadinanza, di inclusione o di dignità. Le proposte delle principali forze politiche per il welfare - Andrea Telara - *Huffington Post*, 26 gennaio 2018

Ryanair levies £5 charge to put suitcase in overhead locker

The Guardian, 15 Jan 2018

Gwyn Topham

Ryanair giveth and Michael O’Leary taketh away. A little over four years since the Irish airline allowed passengers to carry a second bag on board, passengers were on Monday getting to grips with new rules that meant they either had to pay £5 or put their wheelie suitcase in the hold.

The airline insisted that the move was fair and would reduce delays, with the caveat that a maximum 100 passengers per flight paying for priority boarding will be allowed to take their cases into the cabin. But consumer groups warned that passengers could risk being uninsured for losses, while some sceptical passengers wondered if this was just another money-making ruse from Ryanair.

Travellers who do not cough up will have their small wheelie suitcases tagged with a yellow label and removed at the gate, facing a wait on arrival at the carousel to reclaim bags. The permitted cabin bag must now be small enough to fit under the seat in front.

Defending the changes, Ryanair said that not all hand baggage could now fit in overhead lockers due to fuller planes, and many passengers were already being stopped at the gate to be asked to put their cases in the hold. While the airline had famously charged high baggage fees to reduce handling costs and fuel, it has now cut the price of pre-booking hold luggage to £25 from £35 and also increased the weight allowance to 20kg.

Many arriving passengers said the new policy appeared effective. Kirsty Murray, 23, a student from Glasgow, had arrived from Bremen. “I found it speedier to be honest and calmer onboard – less people faffing with their bags. But there were some unhappy people in Bremen, who didn’t want to leave their cases at the bottom of the plane steps.”

Justizminister zum NetzDG

Maas verteidigt Gesetz gegen Hass im Internet

Seit wenigen Tagen gilt das NetzDG in vollem Umfang - und die Kritik ist groß. Justizminister Maas verteidigt das Gesetz gegen Hass im Netz: "Die Meinungsfreiheit schützt auch hässliche Äußerungen."

Bundesjustizminister Heiko Maas hat das neue Gesetz gegen Hass im Internet gegen Kritik verteidigt. "Die Meinungsfreiheit schützt auch abstoßende und hässliche Äußerungen", sagte der SPD-Politiker der "Bild"-Zeitung. "Aber: Die Meinungsfreiheit ist kein Freibrief, um Straftaten zu begehen."

Wer strafbare Inhalte im Netz verbreite, müsse von der Justiz konsequent zur Rechenschaft gezogen werden, sagte Maas. "Mordaufrufe, Bedrohungen und Beleidigungen, Volksverhetzung oder die Auschwitz-Lüge sind kein Ausdruck der Meinungsfreiheit, sondern sie sind Angriffe auf die Meinungsfreiheit von anderen."

Facebook, Twitter und Co. sollten kein Interesse daran haben, dass ihre Plattformen für Straftaten missbraucht werden, sagte der Justizminister. "Soziale Netzwerke müssen sich wie jeder andere auch an unser Recht halten."

Seit dem 1. Januar gilt in Deutschland das umstrittene Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) in vollem Umfang. Es soll dafür sorgen, dass rechtswidrige Einträge mit Hass und Hetze schneller und konsequenter aus dem Internet entfernt werden. Große Onlinenetze mit mehr als zwei Millionen Nutzern - also beispielsweise Facebook, Twitter und YouTube - müssen seitdem dafür sorgen, dass Beschwerden über strafbare Inhalte unkomplizierter eingereicht werden können und schneller bearbeitet werden. (...)

Das Gesetz stößt bei Netzaktivisten nach wie vor auf erheblichen Widerstand. Kritiker befürchten, dass die Meinungsfreiheit im Internet eingeschränkt wird. (...)

Der AfD-Vorsitzende Alexander Gauland hatte jüngst von einem "Zensurgesetz" gesprochen, das die Meinungsfreiheit gefährde. Er stellte zudem einen Vergleich zu "Stasi-Methoden" an. (...)

Hintergrund war der vorübergehend gesperrte Twitter-Account seiner Parteikollegin Beatrix von Storch wegen eines Kommentars über muslimische Männer. Wegen des Tweets wurde die Bundestagsabgeordnete zigfach wegen möglicher Volksverhetzung angezeigt. Die Kölner Staatsanwaltschaft schätzt die Strafanzeigen auf mehrere Hundert.

Momentos inquietantes en la UE

EL PAIS, 10 DIC 2017

Lluís Bassets

El Brexit es un ejemplo de reversión en las relaciones entre política exterior e interior de la UE, separadas por una línea cada vez más borrosa. Después de dificultades aparentemente insalvables, y ya en el límite de los plazos de negociación, la primera ministra, Theresa May, ha conseguido este pasado viernes cerrar un acuerdo inicial con la Comisión Europea sobre la factura del divorcio.

El error más serio de los brexiters ha sido creer que Reino Unido podía negociar como si estuviera dentro todavía y fuera uno de los socios, sin darse cuenta de que desde que votó el Brexit ya no es merecedor de las deferencias que corresponden a quienes pertenecen al club. Irónicamente, el socio que merece todas las deferencias, en cambio, es la República de Irlanda, su antiguo territorio colonial que se levantó en armas, y se escindió hace un siglo.

Este es un error similar al que ha cometido el presidente catalán destituido, Carles Puigdemont, que fió sus planes secesionistas a una simpatía europea, ya fuera de la Comisión, ya fuera de los Estados socios, que nunca podía llegarle. Romper con la legalidad de uno de los países socios para escindir una de sus partes incurre en una doble falta europea. Rompe el Estado de derecho en un territorio que se define ante todo por la vigencia del derecho. Y rompe la solidaridad entre socios, que son los Estados y no una parte de ellos.

Europa es el territorio de la interdependencia, no de la independencia, ni la de Reino Unido, ni la de Cataluña. Sucede incluso a la hora de formar Gobierno, como es el caso de Alemania, donde Angela Merkel necesita una coalición capaz de acordar con la Francia de Manuel Macron el camino de la refundación europea, y coronar así la unión de los países del euro mediante la creación de un superministro de Economía y Finanzas, un fondo monetario, y un presupuesto por si ocurre una nueva crisis de la moneda única europea.

Cuando Francia y Alemania suman, el efecto multiplicador es entonces exponencial; pero cuando restan, la parálisis está asegurada. Sin estabilidad en Alemania, no habrá estabilidad europea. Ya no hay política interior de cada uno de los estados socios que no sea a la vez política europea. Titulares cada uno de ellos de la soberanía, pero obligados todos a cuidarla y compartirla.

Reddito di cittadinanza, di inclusione o di dignità. Le proposte delle principali forze politiche per il welfare

Huffington Post, 26 gennaio 2018
Andrea Telara

Partito Democratico

Nella lotta alla povertà, il partito oggi al governo vuole continuare sulle strade intraprese. Per i meno abbienti è stato creato il Reddito di inclusione sociale (Reis), che spetta alle famiglie che si trovano al di sotto della soglia di povertà assoluta. Si tratta di un sussidio che può arrivare sino a 500 euro al mese. Per adesso la platea dei beneficiari del Reis è limitata a meno di due milioni di persone. Il centrosinistra prevede però di estendere progressivamente l'applicazione a un numero sempre maggiore di cittadini.

Centrodestra

Il mezzo principale su cui punta la coalizione di Centrodestra per scardinare la povertà (in particolare Forza Italia) è il Reddito di dignità. Si tratta di un sussidio universale variabile a seconda delle situazioni, per riportare tutte le famiglie sopra la soglia di povertà. Può arrivare sino a 2mila euro mensili per una famiglia numerosa, anche se la media dell'assegno dovrebbe posizionarsi attorno ai 480 euro mensili.

Movimento 5 Stelle

Il cavallo di battaglia del Movimento 5 Stelle è da sempre il reddito di cittadinanza, un sussidio universale che serve per riportare i cittadini al di sopra della soglia di povertà. Il sussidio, che viene revocato non appena il beneficiario rifiuta più di due offerte di lavoro, varia a seconda delle situazioni familiari. Per una persona singola senza figli e senza reddito è prevista un'indennità di 780 euro. Per una coppia con due figli e senza redditi il sussidio supera i 1.900 euro.

Liberi e Uguali

Nel programma del movimento guidato da Piero Grasso c'è soprattutto l'estensione degli ammortizzatori sociali, per renderli davvero universali, includendo tra i beneficiari quelle categorie lavorative che oggi sono scoperte e ancora prive di tutela in caso di disoccupazione.