



**DIRECTION  
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

LA DIRECTRICE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

à

POUR ATTRIBUTION

Madame et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

et

Madame la directrice générale de l'Ecole Nationale de Protection Judiciaire de la Jeunesse

Objet : Obligation de neutralité confessionnelle ou philosophique, syndicale et religieuse des agents publics de la protection judiciaire de la jeunesse

P. Jointe : Note relative à l'obligation de neutralité des agents du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Suite aux travaux engagés en matière de neutralité dès 2012 et aux axes définis par la note du 25 février 2015 relative à la mise en œuvre du plan d'action en matière de respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse réaffirme que l'obligation de neutralité et le principe de laïcité constituent des valeurs fondamentales de son action.

Au-delà d'une réaffirmation de principes juridiques, il est essentiel que les professionnels du secteur public de la PJJ soient pleinement informés de la portée de cette obligation et de ce principe.

A cette fin, la note ci-jointe rappelle, d'une part, les enjeux et les implications de l'obligation de stricte neutralité qui s'impose à tous les agents publics et d'autre part, expose les règles de sa mise en œuvre pratique en termes de formation des agents, de management du service, d'animation

d'un territoire. En outre, elle tend à sensibiliser l'encadrement à la nécessité du dialogue en cas de méconnaissance de cette obligation et de la lutte contre d'éventuels manquements caractérisés.

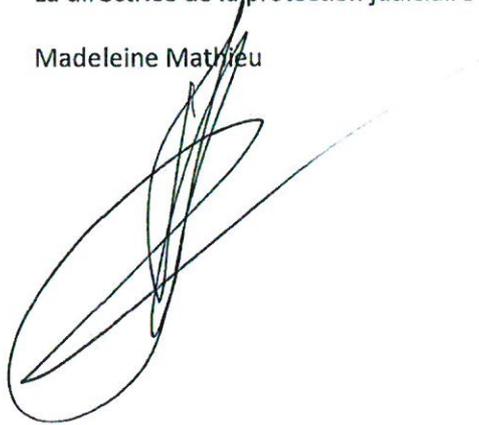
Comme le prévoit la note de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 7 septembre 2015 relative au cadre d'intervention des référents laïcité et citoyenneté de la mission nationale de veille et d'information, les chefs de service pourront utilement prendre l'attache des référents laïcité citoyenneté désignés au sein des directions interrégionales et des directions territoriales, pour toute difficulté liée à la mise en œuvre du principe de neutralité du service public à l'égard des opinions confessionnelles ou philosophiques.

La sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation et la mission nationale de veille et d'information constituent les services référents pour la protection judiciaire de la jeunesse sur ces questions. Elles sont chargées d'animer une foire aux questions destinée à répondre aux interrogations des professionnels en la matière, notamment au regard des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Je sais pouvoir compter sur votre mobilisation pour veiller au respect de l'obligation de neutralité et du principe de laïcité, piliers essentiels du modèle républicain.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

Madeleine Mathieu

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.



DATE : 09 JUIN 2017

LA DIRECTRICE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

à

Madame et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

et

Madame la directrice générale de l'Ecole Nationale de Protection Judiciaire de la Jeunesse

POUR ATTRIBUTION

N° NOR : JUSF1714689N

**Titre : Note relative à l'obligation de neutralité des agents du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.**

**Mots-clés : Neutralité, laïcité, liberté de conscience, liberté d'expression, obligation de réserve, opinions politiques, opinions syndicales, confessionnelles et philosophiques.**

**Publication : La présente note sera publiée au Bulletin officiel du ministère de la Justice, sur le site Légifrance sous la rubrique « instructions et circulaires » et sur l'Intranet justice.**

## Sommaire

Introduction .....	3
I. L'obligation de neutralité des agents du service public de la PJJ .....	5
1. Le professionnel PJJ : un agent du service public .....	5
2. Une obligation de neutralité particulièrement centrale du fait des missions de la PJJ .....	6
II. Les applications particulières de l'obligation de neutralité.....	7
A. Application de l'obligation de neutralité en matière confessionnelle et philosophique .....	7
1. La conciliation entre le respect de la liberté de conscience des agents et l'obligation de neutralité .....	7
2. La limite à la liberté d'expression des agents .....	8
B. Application de l'obligation de neutralité en matière d'opinion politique.....	8
1. La conciliation du principe de la liberté d'opinion et de l'obligation de réserve .....	8
2. La réserve en matière de campagne électorale .....	9
C. Application de l'obligation de neutralité en matière d'opinion syndicale .....	10
1. La conciliation du principe de liberté d'expression syndicale et de l'obligation de réserve .....	10
2. La liberté d'expression des représentants syndicaux .....	10
III. La mise en œuvre pratique de l'obligation de neutralité .....	11
A. L'appropriation des principes de neutralité et de laïcité au sein de l'institution .....	11
1. Formation des agents en matière de neutralité et de laïcité .....	11
2. Management du service autour des principes de neutralité et de laïcité.....	12
3. Animation fonctionnelle autour des principes de neutralité et de laïcité.....	12
B. La méconnaissance de l'obligation de neutralité et du principe de laïcité .....	13
1. Principe du dialogue .....	13
2. Le manquement caractérisé .....	14
Annexe 1 : Rappels sur les fondements juridiques du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité des agents de la PJJ .....	15
Annexe 2 : Table des décisions et des avis contentieux et administratifs des juridictions .....	18
Annexe 3 : Charte de la laïcité dans les services publics annexée à la circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la charte de laïcité dans les services publics.....	24

## Introduction

Conformément aux travaux engagés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) en matière de neutralité dès 2012 et aux axes définis par la note du 25 février 2015<sup>1</sup>, la DPJJ souhaite établir un cadre clair auquel chaque professionnel ayant choisi d'être agent de cette administration en tant que fonctionnaire titulaire, contractuel ou stagiaire peut se référer dans l'exercice de ses missions. Ce cadre, développé au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans la tradition républicaine reconnue par la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République<sup>2</sup>, par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et par le préambule et les articles de la Constitution du 4 octobre 1958. Il est également inclus dans l'ordre juridique international.

Ainsi, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse rappelle que l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame que : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public* ». L'alinéa 5 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit que « *Nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de ses opinions et de ses croyances* ». Enfin l'article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que : « *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 direction de la protection judiciaire de la jeunesse rappelle également que la République française est attachée au respect du droit international. Elle veille au respect des stipulations de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 qui énonce dans son paragraphe 1 que : « *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* ».

La République française est fondée sur les principes de liberté et d'égalité, dont le respect suppose la neutralité de l'action administrative. A ce fondement s'ajoute l'intégration, par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, d'une obligation de neutralité dans le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'application du principe de neutralité aux agents de l'Etat est intrinsèquement liée aux valeurs républicaines de liberté et d'égalité. Comme le rappelle l'étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 19 décembre 2013 à la demande du Défenseur des droits, « *Le principe de neutralité du service public est quant à lui le corolaire du principe d'égalité qui régit le fonctionnement des*

---

<sup>1</sup> Note relative à la mise en œuvre du plan d'action en matière de respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat a qualifié le principe de laïcité de principe fondamental reconnu par les lois de la République (CE, 219379, 221699, 221700, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignants du second degré).

*services publics et implique notamment l'égal accès des usagers au service public et leur égal traitement ».*

Le principe de neutralité garantit la liberté de conscience et l'égalité de tous les citoyens. C'est dans ce souci d'égalité et de liberté que les fonctionnaires et agents publics, en tant que représentants de l'Etat, ont la stricte obligation de respecter le devoir de neutralité. Il s'agit donc d'un principe essentiel à la confiance nouée entre les citoyens et les pouvoirs publics. Tout usager doit être assuré de l'impartialité d'un agent public à son égard.

L'application du principe de neutralité aux agents n'est pas limitée au seul domaine confessionnel et philosophique mais concerne également la manifestation des opinions politiques et celle des opinions syndicales. La présente note aborde ces trois domaines.

En outre, toute forme de discrimination entre agents publics et entre usagers des services publics de l'Etat sur la base d'une différenciation illégitime est à proscrire, quelle qu'en soit la nature (raciste, homophobe, sexiste, résultant du handicap, résultant d'une appartenance syndicale etc.).

Respectueuse des principes évoqués mais également consciente des difficultés pratiques rencontrées dans leur mise en œuvre au quotidien auprès du public accueilli, la PJJ a engagé une réflexion globale sur leur application dans le cadre du fonctionnement des services centraux et déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ainsi que des établissements et services du secteur public de la PJJ. Concernant ces derniers, le sujet se pose avec encore plus d'acuité du fait de la prise en charge des jeunes et de l'accueil de leur famille.

Afin de soutenir les pratiques des professionnels de la PJJ, la présente note a pour objet de rappeler les principes à respecter en matière de neutralité.

## I. L'obligation de neutralité des agents du service public de la PJJ

### 1. Le professionnel PJJ : un agent du service public

Alors que la jurisprudence administrative avait dégagé les limites de la liberté d'expression des agents par référence au devoir de réserve, l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée par la loi du 20 avril 2016, prévoit 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* ».

Cette obligation implique pour les professionnels de la PJJ de s'abstenir de manifester dans l'exercice de leurs fonctions, et de quelque manière que ce soit, leurs opinions religieuses ou philosophiques, leurs opinions politiques ou leurs opinions syndicales. Une telle obligation est justifiée tant à l'égard de leurs collègues ou des partenaires du service public de la protection judiciaire de la jeunesse que des mineurs et des jeunes majeurs qui sont pris en charge (ou des membres des familles de ces jeunes).

Cette obligation législative de neutralité est commune aux agents publics qu'ils soient titulaires, non titulaires, vacataires ou stagiaires.

Les professionnels de la PJJ disposent de la liberté de conscience comme tous les citoyens. Ils ne sauraient faire l'objet de discrimination en raison de leurs opinions religieuses ou philosophiques, de leurs opinions politiques ou encore de leurs opinions syndicales, dans l'accès à la fonction publique comme dans leur déroulement de carrière. Toutefois, ayant fait le choix d'exercer une mission de service public, il leur appartient d'adopter dans l'exercice de leurs fonctions une posture en accord avec ce devoir de neutralité.

Ce ne sont pas les opinions des agents mais leurs manifestations dans un cadre professionnel qui ne peut être admis. Aussi, être neutre ce n'est pas refuser de parler de religion, de politique ou de philosophie mais bien ne pas mettre en avant sa propre conviction.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les professionnels de la PJJ, quel que soit leur statut et la nature des fonctions exercées, doivent respecter le « *devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public* » (Conseil d'Etat, 3 mai 1950, Demoiselle Jamet).

Les agents doivent veiller à ce qu'aucune personne en relation avec le service ne soit en mesure de constater l'appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale d'un agent public. Ce principe est applicable à tous, que les agents exercent ou non au contact du public ou des partenaires. L'obligation de neutralité tend notamment à préserver les autres agents et les usagers d'actes de prosélytisme, de propagande ou de pression méconnaissant leur liberté de conscience. Il serait toutefois excessif d'en déduire l'existence d'un interdit prohibant tout échange personnel entre agents concernant des questions philosophiques, religieuses, politiques ou syndicales.

En dehors du service, les agents doivent veiller à ce que leur liberté d'expression ne puisse porter atteinte au service auquel ils appartiennent. Leur attention doit notamment être appelée sur la prudence dont ils doivent faire preuve dans le cadre de l'utilisation des réseaux sociaux numériques.

Au moment du recrutement, l'employeur ne peut en aucun cas fonder le rejet d'une candidature sur les opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du candidat. En revanche, il importe de rappeler qu'en se présentant à un concours ou en acceptant d'être recruté comme contractuel, le candidat à une fonction publique doit pouvoir être questionné sur les modalités d'exercice de ses futures fonctions. L'appréciation des mérites du candidat à un recrutement peut porter sur son aptitude à bien comprendre et respecter les contraintes propres au service public. Il en est ainsi de sa compréhension de la nécessité de restreindre l'expression de ses opinions personnelles dans le cadre du service afin de se conformer à l'obligation de neutralité et au principe de laïcité.

Compte tenu de cette séparation entre la sphère privée et le service public, aucune décision influant sur la situation professionnelle d'un agent public telle qu'une évaluation professionnelle, une sanction ou un licenciement ne saurait reposer sur les croyances des agents publics.

En outre, aucune information relative aux opinions religieuses, politiques et syndicales des agents publics ou à ses activités à titre privé ne peut figurer dans le dossier de l'agent.

## **2. Une obligation de neutralité particulièrement centrale du fait des missions de la PJJ**

Cette obligation de neutralité protège les mineurs de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience qui pourrait résulter des conditions de leur prise en charge.

Cette exigence est renforcée au sein des établissements et services de la PJJ en raison des caractéristiques du public pris en charge.

La neutralité de l'espace éducatif dans lequel se trouve un mineur l'aide à faire ses propres choix. Cette obligation s'inscrit dans une démarche de bienveillance et de bienveillance, dans le respect des droits des usagers. Elle participe de l'action éducative qui vise à développer le libre arbitre des jeunes pris en charge. En effet, les professionnels doivent être à même de répondre de manière neutre à des questions de toute nature, y compris notamment aux questions de nature religieuse, politique, syndicale, culturelle, sociétale posées par des mineurs pris en charge.

A cet égard, comme le rappelle le Conseil supérieur du travail social dans son avis du 9 décembre 2015, « *la neutralité n'étant en rien l'indifférence, le travailleur social peut proposer des ouvertures intellectuelles, morales et culturelles, pour favoriser la distanciation réflexive, nourrir l'esprit critique, cultiver la liberté de jugement et l'émancipation vis à vis d'emprises éventuelles. Il soutient la possibilité de changer d'opinion ou de croyance, au nom de la liberté de conscience enrichie par les informations permettant un regard critique.* »<sup>3</sup>.

Outre les opinions des mineurs pris en charge au sein des établissements et services, celles des membres de leur famille doivent être respectées.

A cet effet, la Charte de la laïcité dans les services publics prévue par la circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 pourra utilement être exposée, de manière visible et accessible, dans les lieux qui accueillent du public. Elle a pour objet de rappeler aux agents publics comme aux usagers des

---

<sup>3</sup> La lecture de l'avis adopté par l'assemblée plénière du Conseil supérieur du travail social en date du 9 décembre 2015 donne un regard éclairant quant au positionnement impartial du travailleur social compte tenu de la diversité des croyances et des opinions.

services publics quels sont leurs droits et leurs devoirs à cet égard, pour contribuer au bon fonctionnement des services publics (annexe 3 de la présente note).

## **II. Les applications particulières de l'obligation de neutralité**

Le respect des opinions religieuses et non religieuses est garanti par l'Etat. Il conviendra de veiller au respect de ces principes dans le cadre de la carrière des agents publics.

### **A. Application de l'obligation de neutralité en matière confessionnelle et philosophique**

#### **1. La conciliation entre le respect de la liberté de conscience des agents et l'obligation de neutralité**

De manière générale, la pratique d'une religion ne doit en aucun cas constituer un critère discriminant. L'appartenance à une religion et 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, une sanction ou a fortiori, un licenciement.

La circulaire FP n°901 - du 23 septembre 1967 du Ministre d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative a précisé aux chefs de service des administrations de l'Etat qu'il leur appartient, dans le cadre d'une instruction n°7 du 23 mars 1950, d'accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession les autorisations d'absence nécessaires dans la mesure, toutefois, où leur absence demeure compatible avec le fonctionnement normal du service.

Cette circulaire a elle-même été complétée par la circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions (catholiques, protestantes, orthodoxes, arméniennes, musulmanes, juives et bouddhistes). Cette dernière circulaire a pu déterminer la liste des fêtes religieuses pour lesquelles les agents peuvent solliciter une autorisation d'absence sans que cette dernière puisse être regardée comme exhaustive<sup>4</sup>.

Certains aménagements peuvent ainsi être sollicités sous la forme autorisations d'absence. Toutefois ces autorisations d'absence ne sauraient être accordées de manière systématique d'une part et doivent d'autre part être conciliées avec les obligations de service<sup>5</sup>.

L'autorisation d'absence pour participer à une fête confessionnelle doit faire l'objet d'une demande écrite présentée par l'agent à l'autorité hiérarchique avec un préavis suffisant pour lui permettre de garantir le bon fonctionnement du service public.

---

<sup>4</sup> CE, n° 125893, 12 février 1997, Melle H : un agent avait sollicité trois autorisations d'absence à l'occasion des fêtes du Vendredi saint, de la Fête Dieu et de la fête de la Médaille Miraculeuse. Le refus au seul motif qu'il ne s'agissait pas de fêtes légales et chômées concernant ce culte a été jugé comme étant entaché d'une erreur de droit.

<sup>5</sup> CE, 264314, 16 février 2004, M. B. : ne porte pas d'atteinte manifestement illégale à la liberté de pratiquer la confession de son choix le refus opposé à l'agent d'un service public de s'absenter pour lui permettre de fréquenter un lieu de culte à des horaires auxquels sa présence est nécessaire pour le fonctionnement normal du service public.

L'autorité fait preuve d'équité dans l'attribution des autorisations d'absence. Un refus d'autorisation d'absence doit pouvoir être lié à un motif tiré du bon fonctionnement du service public.

## **2. La limite à la liberté d'expression des agents**

En dehors du service, l'agent est libre, comme tout citoyen, de manifester ses opinions et croyances sous réserve que ces manifestations n'aient pas de répercussion sur le bon fonctionnement du service.

En revanche, dans le cadre du service, le devoir de neutralité le plus strict s'applique.

La liberté d'expression des agents peut être limitée<sup>6</sup>. Il leur est interdit de manifester leurs croyances dans le cadre de leurs fonctions, même lorsqu'ils ne sont pas en contact avec le public.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent doit s'interdire tout comportement, toute manifestation verbale ou physique témoignant d'une opinion ou révélant une appartenance particulière ou qui pourrait être interprété comme une marque d'adhésion ou, au contraire, comme une critique à l'égard d'une croyance particulière.

Ce principe est applicable à tous, que les agents exercent ou non en contact avec des mineurs. Aucun comportement ne doit être de nature à remettre en cause la neutralité du service public tel que rappelée par la loi du 20 avril 2016. Le prosélytisme en faveur d'une croyance religieuse est prohibé, tout comme l'hostilité aux religions ou à une religion particulière.

La proximité ou la différence d'opinion philosophique ou religieuse ne doit pas conduire l'agent à une inégalité de traitement vis-à-vis d'un jeune ou de sa famille et donc à une atteinte au principe de neutralité.

Enfin, il convient de rappeler qu'il est interdit aux professionnels de procéder à l'encadrement des rites et pratiques culturelles pour un ou plusieurs cultes dans les lieux où s'exerce le service. De la même façon, en aucun cas le personnel de l'établissement ou du service ne pourra dispenser un quelconque enseignement ou conseil en matière de culte auprès d'un mineur pris en charge.

Lorsqu'un agent est amené à conduire un jeune sur un lieu de culte, il s'abstient de participer au culte.

### **B. Application de l'obligation de neutralité en matière d'opinion politique**

Dans l'exécution du service, les agents respectent les institutions de la République.

Ils doivent veiller à ne pas manifester leurs opinions politiques dans le cadre des échanges qu'ils pourraient avoir avec les mineurs.

#### **1. La conciliation du principe de la liberté d'opinion et de l'obligation de réserve<sup>7</sup>**

---

<sup>6</sup> Ces limitations tiennent leur justification des principes tirés de l'intérêt général ou de l'égal accès et de traitement des usagers devant le service public (Conseil d'Etat, 3 mai 1950, Demoiselle Jamet).

<sup>7</sup> La méconnaissance de l'obligation de réserve, qui a été dégagée par la jurisprudence administrative avant la consécration législative de l'obligation de neutralité, est appréciée concrètement par le juge en fonction

Comme les autres citoyens, les agents de la PJJ disposent d'une grande diversité de moyens d'expression de leur opinion (vote, adhésion à un parti politique, exercice d'un mandat électif, participation à des réunions ou à des meetings, rédaction de tracts etc...).

Toutefois, la liberté d'expression politique reconnue aux agents de la PJJ n'est pas sans limite, notamment dans leur relation aux médias, dès lors qu'ils sont tenus au respect de l'obligation de réserve dont le contenu a été dégagé par le juge administratif. Ainsi, ils veillent à ce que leurs prises de position publiques en matière politique ne portent pas atteinte à l'intérêt du service, sa neutralité et le bon fonctionnement de l'administration.

Par ailleurs, les propos et manifestations réprimés par la loi pénale tels que l'injure, la diffamation, l'apologie ou la provocation à commettre certains crimes ou délits, commis dans le cadre du service ou commis à l'extérieur du service mais susceptibles d'avoir une incidence sur le service, constituent également des manquements au devoir de réserve. C'est aussi le cas des propos diffamatoires mettant en cause d'autres agents, l'organisation des services publics ou encore les responsables publics ainsi que des propos discriminatoires notamment racistes ou sexistes.

## **2. La réserve en matière de campagne électorale**

L'obligation de réserve est renforcée en période de campagne électorale. Cette « période de réserve »<sup>8</sup> évite aux agents d'être mis en difficulté parce qu'ils assisteraient, dans le cadre du service, à un événement officiel au cours de laquelle pourrait naître une discussion politique.

Les agents chargés d'accomplir des actions de communication veilleront à respecter le principe de non utilisation des moyens publics au bénéfice d'un candidat afin d'éviter une rupture d'égalité des candidats devant le suffrage conformément aux dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral.

L'interdiction de distribuer des écrits de nature politique dans les locaux d'un service public est justifiée par la nécessité de garantir la neutralité du service public au regard des opinions politiques, en particulier dans une période de campagne électorale.

---

notamment de la nature et du contenu des propos, de la nature des fonctions et du rang hiérarchique de l'agent, de la publicité donnée à l'expression des opinions ou encore du lieu où l'agent a exprimé ses opinions.

<sup>8</sup> La « période de réserve » est une tradition républicaine qui n'est pas définie par un texte particulier. « Elle a pour objectif de préserver la nécessaire neutralité politique de l'autorité administrative en période électorale et l'impartialité des agents. La « période de réserve » évite aussi aux agents d'être mis en difficulté parce qu'ils assisteraient, dans le cadre du service, à une manifestation publique au cours de laquelle pourrait naître une discussion politique. Elle permet de s'assurer qu'aucun fonctionnaire ne fera usage de sa fonction à des fins de propagande électorale (...). Elle peut toutefois être nuancée au cas par cas, en fonction des situations particulières. Les dates fixant la période de réserve sont données pour chaque période électorale, ce qui permet, à cette occasion, de rappeler la doctrine en la matière en tenant plus particulièrement compte des manifestations prévues durant cette période, afin que le devoir de réserve soit respecté en toutes circonstances. » (Réponse du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse publiée au journal officiel de la République française le 25 octobre 2011 p. 11358 à la question écrite posée par M. André Chassaigne, député du Puy-de-Dôme, lors de la 13<sup>ème</sup> législature).

Lorsqu'ils sont titulaires d'un mandat électif, les agents de la PJJ ne peuvent pas se prévaloir de l'exercice de leurs fonctions au ministère de la justice. Ils peuvent bénéficier, en leur qualité d'agents publics, de facilités sous la forme d'autorisation d'absence, de crédits d'heures et de congés non rémunérés<sup>9</sup>.

### **C. Application de l'obligation de neutralité en matière d'opinion syndicale**

La liberté d'expression des représentants syndicaux a pour objectif de permettre l'expression de revendications professionnelles visant la défense des intérêts des agents tant sur le plan collectif que sur le plan individuel.

#### **1. La conciliation du principe de liberté d'expression syndicale et de l'obligation de réserve**

Les représentants syndicaux peuvent s'exprimer avec une plus grande liberté d'expression afin de porter des revendications professionnelles dans le cadre de leur activité syndicale<sup>10</sup>.

A ce titre, le devoir de réserve qui pèse sur les agents publics doit être concilié avec la liberté d'expression liée à l'exercice d'une activité syndicale<sup>11</sup>.

#### **2. La liberté d'expression des représentants syndicaux<sup>12</sup>**

---

<sup>9</sup> Les agents du service public bénéficient d'avantages (autorisations spéciales d'absence, crédits d'heures et/ou congés non rémunérés) liés à l'exercice de leurs mandats électoraux conformément aux garanties reconnues par la loi ou le règlement. A titre d'illustration, il est possible de citer l'article L. 2123-1 et suivants du code général des collectivités territoriales pour un mandat municipal, l'article L. 3123-1 et suivants du même code pour un mandat départemental et l'article L. 4135-1 et suivants pour l'exercice du mandat régional. La mise en disponibilité est de droit, pendant la durée de son mandat et sur sa demande, au fonctionnaire qui exerce un mandat d'élu local, en application de l'article 47 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

<sup>10</sup> Il résulte du Préambule de la Constitution de 1946 que les syndicats « ont pour seul rôle » la défense des intérêts professionnels de leurs membres et que « leur action ne saurait présenter un caractère politique » (CE Sect. 14 mars 1958, Etienne ; CE Sect. 8 juin 1962, Frischmann ; CE 24 janvier 1990, Fédération professionnelle indépendante de la police).

<sup>11</sup> La jurisprudence administrative est cohérente avec celle de la Cour de cassation. La Cour de cassation fait une application stricte du code du travail, énonçant respectivement que « les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes visées par leurs statuts » et que « les syndicats ou associations professionnels de personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des métiers connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés ou même profession libérale peuvent se constituer librement... » (Cour de cassation, chambre mixte, 10 avril 1998). Ces critères permettent de distinguer les syndicats professionnels des partis politiques, qui, aux termes de l'article 4 de la Constitution, « concourent à l'expression du suffrage ».

<sup>12</sup> La jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît une atténuation aux obligations de réserve et de neutralité des agents investis de fonctions syndicales dans le cadre d'une revendication professionnelle.

L'agent veillera à distinguer les temps où il intervient en qualité de représentant syndical de ceux où il intervient en sa seule qualité d'agent public puisque seul l'exercice de son activité syndicale lui permet de voir atténuées ses obligations de neutralité et de réserve.

Le responsable de service est dans son rôle lorsque, pour lever l'équivoque, il demande à un agent s'il s'exprime en tant que représentant syndical ou en sa seule qualité d'agent public.

Les publications ou communications syndicales ne sauraient prendre la forme d'une mise en cause réprimée par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse<sup>13</sup>.

### **III. La mise en œuvre pratique de l'obligation de neutralité**

#### **A. L'appropriation des principes de neutralité et de laïcité au sein de l'institution**

##### **1. Formation des agents en matière de neutralité et de laïcité**

L'apprentissage des valeurs communes de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de solidarité est une mission inhérente à l'Etat à laquelle la direction de la protection judiciaire de la jeunesse participe entièrement dans l'exercice de ses compétences en matière d'action éducative<sup>14</sup>.

La PJJ veille à la montée en compétence des équipes éducatives en matière d'appréhension des concepts de neutralité et de laïcité et à la compréhension du fait religieux.

L'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) concourt très directement à l'exercice de cette mission par les enseignements théoriques et pratiques, les mises en situation, les échanges inter-agents qu'elle suscite.

Au-delà des programmes de formation statutaire et continue qui l'intègrent nécessairement, elle propose des journées d'études et autres temps spécifiquement dédiés à l'apprentissage de la citoyenneté et à l'appréhension de la neutralité par les agents publics, en matière philosophique, religieuse, politique ou syndicale.

Notamment, la connaissance des faits religieux est un élément de la culture professionnelle des agents de la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, ces derniers doivent être à même de répondre de manière neutre à des interrogations de nature spirituelle, y compris religieuses et d'en percevoir les prolongements culturels voire civilisationnels à intégrer à leur intervention éducative. A ce titre, la DPJJ met en place une politique de formation au fait spirituel animée par les services de l'ENPJJ, en site central et dans les pôles territoriaux de formation.

Ces questions sont également abordées dans le cadre d'un module de formation en e-learning. Ce module est composé de deux temps de formation : un premier temps à distance et un deuxième

---

<sup>13</sup> Ainsi l'auteur d'un article diffusé dans une publication syndicale peut être condamné pour diffamation dès lors que ses propos dépassent les limites tolérées de la « polémique syndicale » c'est-à-dire la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels des agents.

<sup>14</sup> A ce titre, la lecture de l'avis adopté par l'assemblée plénière du Conseil supérieur du travail social en date du 9 décembre 2015 donne un éclairage précieux quant au positionnement impartial du travailleur social compte tenu de la diversité des croyances et des opinions.

temps en présentiel. Ce dernier temps permet d'aborder des questions plus pratiques en lien avec la neutralité.

## **2. Management du service autour des principes de neutralité et de laïcité**

Dans chaque service, à chaque échelon, les responsables sont chargés de veiller au respect par les agents de l'obligation de neutralité et du principe de laïcité.

L'obligation de neutralité et le principe de laïcité sont pris en compte lors de l'élaboration et de l'actualisation du projet de service et, le cas échéant, du règlement de fonctionnement dans les établissements et services accueillant des usagers. Ces différents outils sont élaborés dans le cadre d'une démarche participative.

A cette occasion et lors des réunions institutionnelles, les questions ayant trait à la liberté de conscience font également l'objet d'échanges entre les agents.

## **3. Animation fonctionnelle autour des principes de neutralité et de laïcité**

Compte tenu de la sensibilité de ces questions, les interrogations concernant les principes de neutralité et de laïcité font l'objet d'échanges entre les différents échelons hiérarchiques et fonctionnels (établissements et services, directions territoriales, directions interrégionales, direction de la PJJ).

Avec le soutien de la ligne fonctionnelle des missions éducatives, les supérieurs hiérarchiques sont responsables de la prise en compte de l'obligation de neutralité des agents et du principe de laïcité. Cette thématique constitue un point de vigilance pour les directeurs des missions éducatives (DME) et les responsables des politiques institutionnelles (RPI).

Les référents laïcité et citoyenneté<sup>15</sup> sont en la matière des « personnes ressources »<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Note de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du 7 septembre 2015 relative au cadre d'intervention des référents laïcité et citoyenneté de la mission nationale de veille et d'information.

<sup>16</sup> Comme le rappelle la circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique du ministre chargé de la fonction publique, « Afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. En effet, l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ainsi créé consacre, pour les trois versants de la fonction publique, le droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue. Sans préjudice des prérogatives du chef de service, le référent déontologue a pour mission d'apporter au fonctionnaire qui le sollicite tout conseil utile sur des questions relatives aux obligations et principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28 de la loi précitée du 13 juillet 1983. Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le référent déontologue peut être sollicité sur des questions portant sur le respect et la mise en œuvre pratique du principe de laïcité inscrit à l'article 25 du titre 1<sup>er</sup> du statut général de la fonction publique. ».

La prise en compte de l'obligation de neutralité des agents et du principe de laïcité conditionne la qualité de la prise en charge éducative, notamment s'agissant du respect du droit des usagers. Elle fait l'objet d'une attention particulière lors des contrôles de fonctionnement.

## **B. La méconnaissance de l'obligation de neutralité et du principe de laïcité**

Toute manifestation explicite des opinions philosophiques ou religieuses, des opinions syndicales et politiques par un professionnel, dans l'exercice de ses fonctions, constitue une méconnaissance de son obligation de neutralité. La gravité est évaluée par le supérieur hiérarchique en fonction de la nature et du degré d'ostentation de l'expression de ces opinions.

Lorsque le manquement est caractérisé<sup>17</sup>, il s'agira d'apprécier concrètement, au cas par cas, son niveau de gravité. Ce dernier sera déterminé par l'analyse de la plus ou moins grande visibilité des comportements adoptés ou des signes arborés, de l'impact des propos tenus, mais également au regard de la réitération de ces manquements, leur fréquence, la nature des fonctions exercées, la place de l'agent dans la hiérarchie administrative, l'existence d'un trouble au service et les injonctions adressées par la hiérarchie.

Dans tous les cas, il appartient à l'encadrement d'apporter une réponse à cette méconnaissance.

### **1. Principe du dialogue**

Sauf fait d'une particulière gravité, en cette matière qui peut être délicate à appréhender, le principe est de rechercher le dialogue avec l'agent qui aurait méconnu le principe de neutralité. En effet, il convient de présumer la bonne foi des agents.

Dans tous les cas, le supérieur hiérarchique engage et conduit le dialogue avec l'agent dans un souci de clarification et d'échange autour de l'évènement.

En cas de difficulté et notamment de refus de dialogue et de déni de toute difficulté, le supérieur hiérarchique formalise ce dialogue : il dresse un compte-rendu de l'entretien, même bref. L'agent a la possibilité de se faire accompagner et de présenter des observations. En effet, il est indispensable que des écrits soient réalisés quant aux agissements constatés et à toutes les mesures prises pour y remédier, afin que, si nécessaire, la procédure disciplinaire puisse être menée à son terme.

Dans la mesure où cette situation individuelle aurait des incidences sur le collectif, cette question de la neutralité peut être abordée en réunion institutionnelle, en évoquant la question de façon plus générale.

---

<sup>17</sup> « Le fait, pour un agent du service de l'enseignement public, de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses [...] constitue un manquement à ses obligations » (avis contentieux, CE, 3 mai 2000, Melle Marteaux).

## 2. Le manquement caractérisé

En cas de faute avérée et d'une particulière gravité ou en cas d'échec du dialogue, une procédure disciplinaire est ouverte.

Dans ce cas, l'agent peut être suspendu de ses fonctions. Cette mesure implique une saisine, sans délai, du conseil de discipline pour ce qui est des agents titulaires.

La suspension a une durée maximale de quatre mois. Elle peut être prorogée en cas de poursuites pénales.

L'appréciation de la faute prend en compte notamment la nature du manquement, le caractère ostentatoire de la manifestation de l'opinion et son caractère réitéré ainsi que la nature des fonctions de l'agent et sa place dans la hiérarchie.

\* \* \*

Je vous demande de diffuser largement la présente note et je souhaite que cette diffusion soit accompagnée à la hauteur de l'enjeu que constitue pour notre Institution et notre jeunesse son appropriation par chacun.

Afin d'accompagner l'application de la présente note et de répondre aux interrogations des professionnels et de l'encadrement de la manière la plus opérationnelle, une foire aux questions sera mise en place au niveau de l'administration centrale et aura vocation à répondre aux cas d'espèce qui lui seront soumis par les directions interrégionales.

L'application de la présente note fera l'objet d'une évaluation nationale.

Je vous demande de veiller attentivement à l'application de ces dispositions et de m'informer des difficultés éventuelles que vous pourrez rencontrer.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

Madeleine Mathieu

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

## Annexe 1 : Rappels sur les fondements juridiques du principe de laïcité et de l'obligation de neutralité des agents de la PJJ

Le cadre normatif est constitué par les textes suivants :

- 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 de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances » (article Premier) ;

- 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. » (article dix) ;

- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :

« La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. » (alinéa 2) ;

« Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. » (alinéa 5) ;

« Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » (alinéa 6)

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

« 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. » (article 9 concernant la Liberté de pensée, de conscience et de religion)

- loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires :

« 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 ou identité sexuelle, 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. » (article 6) ;

« Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe. Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. » (article 6 bis) ;

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

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

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

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

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ». (article 25)

« Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et critères de désignation des référents déontologues. » (article 28 bis)

« II. - Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, sont applicables aux agents contractuels le chapitre II, l'article 22, l'article 22 ter, l'article 22 quater, l'article 23 bis à l'exception de ses II et III, l'article 24 et le présent chapitre IV, à l'exception de l'article 30. » (article 32)

- loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat :

« La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées (...) dans l'intérêt de l'ordre public » (Article Premier) ;

« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (Article deux)

« 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. » (article 28)

- Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles

« Les conditions de la pratique religieuse, y compris la visite de représentants des différentes confessions, doivent être facilitées, sans que celles-ci puissent faire obstacle aux missions des établissements ou services. Les personnels et les bénéficiaires s'obligent à un respect mutuel des croyances, convictions et opinions. Ce droit à la pratique religieuse s'exerce dans le respect de la liberté d'autrui et sous réserve que son exercice ne trouble pas le fonctionnement normal des établissements et services » (article onze de la charte des droits et libertés de la personne accueillie)

La mise en œuvre de ce cadre normatif a été réalisée notamment par les textes suivants :

- circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 du Premier ministre relative à la charte de laïcité dans les services publics ;

« Il appartient aux responsables de services publics de faire respecter l'application du principe de laïcité dans l'enceinte de leurs services. »

- Circulaire n° RDFF1708728C du 15 mars 2017 de la ministre de la fonction publique relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique

- note n° JUSF1511218N du 4 mai 2015 de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse relative aux lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public

## **Annexe 2 : Table des décisions et des avis contentieux et administratifs des juridictions**

La liste des décisions et avis contentieux des juridictions administratives est par hypothèse non limitative. Il peut être conseillé aux agents de se connecter à la base de données ArianeWeb.

Cette base de jurisprudence donne accès à plus de 230 000 documents : décisions et avis contentieux du Conseil d'État et des cours administratives d'appel, analyses de ces décisions et avis ayant été retenus pour leur apport à la jurisprudence, ainsi qu'une sélection de conclusions de rapporteurs publics.

### **Les horaires de service :**

CEDH, 12 mars 1981, X c/ Royaume-Uni, 8160/78 : La Commission européenne des droits de l'homme a rejeté la requête d'un instituteur qui réclamait la liberté d'aller prier à la mosquée le vendredi à l'heure des classes et prétendait que la direction de l'école devait aménager son emploi du temps en lui opposant l'obligation professionnelle qui le lie à l'école. Elle ajoute que, si le système éducatif devait s'adapter progressivement, le juge n'est pas appelé à se substituer aux instances nationales pour apprécier la meilleure politique à cet égard.

Conseil d'Etat, 264314, 16 février 2004, M. B. : pour un cas du rejet d'un recours en référé liberté exercé en matière de liberté de culte. Il s'agissait d'un gardien d'un immeuble HLM qui souhaitait interrompre son service pour se rendre sur son lieu de culte

Le tribunal administratif de Fort-de-France, par un jugement du 19 juin 1976, Dlle Coralie, (publié au Recueil p. 653), a considéré qu'un fonctionnaire ne pouvait se plaindre du refus d'autoriser ses absences le samedi matin, de l'imputation de ces absences sur ses congés et des retenues sur son traitement fondées sur ses obligations religieuses adventistes. Le tribunal administratif a notamment relevé que la liberté de conscience « ne saurait permettre aux fonctionnaires de compromettre le bon fonctionnement du service public en choisissant des horaires à leur convenance pour remplir leurs obligations religieuses ».

La jurisprudence judiciaire fait prévaloir les contraintes d'une activité professionnelle sur la liberté religieuse. Ainsi, est justifié le licenciement d'un employé qui quitte son travail un vendredi soir avant l'heure normale, afin de respecter une obligation imposée par la pratique de sa religion (CA Paris, 10 janv. 1989, Hassoun c/SA Luc Durand, RJS 1989 4/9, n° 310), ou encore celui d'un salarié n'étant pas venu travailler le jour de la fête de l'Aïd-El-Kebir, malgré le refus de l'employeur de l'y autoriser (Cass. soc., 16 déc. 1981, Dame Bakli c/ SARL « Le Poulet du Roi »).

### **Les signes et tenues religieux**

La Cour européenne des droits de l'homme laisse une grande marge d'appréciation en matière religieuse au législateur national. Ainsi, elle ne censure ni la création d'un délit de prosélytisme par la législation grecque (CEDH, 25 mai 1993, Kokkinakis, série A, n° 260-A), ni, en sens inverse, celle d'un délit d'injure contre une religion en Autriche (CEDH, 20 sept. 1994, Otto Preminger, série A, n° 295-A).

La jurisprudence européenne admet le caractère relatif de la liberté religieuse : celle-ci doit céder devant le respect des lois et des règlements relatifs par exemple au respect du service militaire (v., à

propos des témoins de Jéhovah, CEDH, 12 déc. 1966, Grandath c/ RFA, n° 2299/66) ou de la fiscalité (au sujet d'un quaker refusant de contribuer aux dépenses militaires : CEDH, 15 déc. 1983, C. c/ Royaume-Uni, n° 10.358/83).

Cour européenne des droits de l'homme, n° 64846/11, 26 novembre 2015, Ebrahimian c/ France. La Cour juge que l'avis Marteaux (Conseil d'Etat, 217017, 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 ».

Avis Marteaux (Conseil d'Etat, 217017, 3 mai 2000) par lequel le Conseil d'Etat a notifié son avis aux trois questions posées par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

1°) Les exigences tenant aux principes de laïcité de l'Etat 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 ?

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

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 ?

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

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.

## **Les obligations de l'administration pour préserver la liberté de conscience des agents**

Conseil d'Etat, 28 mai 1954, M. Barel : méconnaissance du principe de neutralité pour refus d'admission à concourir au concours de l'ENA pour des candidats communistes.

Conseil d'Etat, 311888, 10 avril 2009, M. E. : s'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'appréciation faite par un jury de la valeur des candidats, il lui appartient en revanche de vérifier que le jury a formé cette appréciation sans méconnaître les normes qui s'imposent à lui. En l'espèce, il ressortait des pièces du dossier que lors de l'entretien d'évaluation qui était au nombre des épreuves d'admission subies par l'intéressé, le jury lui a posé plusieurs questions portant sur son origine et sur ses pratiques confessionnelles ainsi que sur celles de son épouse. Ces questions sont étrangères aux critères permettant au jury d'apprécier l'aptitude d'un candidat. Elles sont constitutives de l'une des distinctions directes ou indirectes prohibées par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 et révèlent une méconnaissance du principe d'égal accès aux emplois publics. Le jury a ainsi entaché d'illégalité sa délibération fixant la liste des candidats déclarés admis au concours d'officier de la police nationale.

Conseil d'Etat, 43958, 28 septembre 1988, M. Merlenghi : s'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'appréciation faite par le jury de la valeur des candidats, il ressort des pièces versées au dossier que le dossier de candidature transmis par l'administration au jury du concours et concernant l'intéressé comprenait (...) une mention qui faisait état des opinions politiques et de l'appartenance syndicale du candidat. Au surplus, il n'est pas contesté par l'administration qu'une des questions posées par un membre du jury lors de l'entretien oral avec l'intéressé était directement liée à la mention incriminée. L'irrégularité ainsi constatée dans la composition du dossier de candidature du requérant et, au surplus, celle commise dans le déroulement de l'entretien oral avec le jury sont de nature à entacher d'illégalité la délibération du jury.

CE, 23277, 16 juin 1982, Epoux Chereul : les feuilles de notation des requérants comportaient les propositions de notation émanant du chef d'établissement et notamment l'appréciation générale de celui-ci, selon laquelle les "convictions personnelles" des intéressés ont des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement administratif du service. La nature de ces convictions n'étant pas autrement précisée, une mention faisant état de l'existence de convictions personnelles, sur un document qui doit être versé au dossier de ces agents, est prohibée par (...) le statut général des fonctionnaires, dont l'objet est d'interdire que, par une mention quelconque, le jugement porté sur un fonctionnaire puisse être influencé par l'existence dans son dossier individuel de mention faisant état de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses. Les requérants sont ainsi fondés à soutenir qu'en s'abstenant, à la suite de la réclamation dont il était saisi, de faire supprimer de leurs feuilles de notation une phrase attirant l'attention sur leurs convictions personnelles, le recteur a commis un excès de pouvoir.

### **Sanction et suspension**

Cour européenne des droits de l'homme, n° 64846/11, 26 novembre 2015, Ebrahimian c/ France

Cour européenne des droits de l'homme, n° 42393/98, 15 février 2001 : interdiction du port de vêtements ou signes religieux par des agents publics

CE, 179962, 10 novembre 1999, Sako, B : Constitue un manquement à l'obligation de réserve l'organisation, dans son appartement en 1994, du congrès constitutif d'un mouvement politique puis, au siège d'un autre mouvement ayant les mêmes opinions, d'une conférence de presse ayant suscité sur le territoire des réactions vives, par un fonctionnaire de police chargé de fonctions d'encadrement en poste à Nouméa.

Comme le rappelle le commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl « L'appréciation concrète et réaliste portée par le juge administratif dépend alors des circonstances de chaque affaire. Vous prenez d'abord en considération la nature et le contenu des propos tenus par le fonctionnaire. Votre appréciation dépend ensuite de la nature des fonctions exercées par le fonctionnaire, de son rang hiérarchique, et du contexte dans lequel les propos ont été tenus. ». Ainsi, plus le niveau hiérarchique d'un agent est élevé, plus sa liberté d'expression est réduite.

CE, 28 avril 1938, Dlle Weiss, au recueil p. 379 : « on ne saurait, notamment, admettre qu'en invitant, par une lettre privée, un élève-maître de l'école normale d'instituteurs de la Mayenne à assister, pendant les vacances, à certaines conférences, l'intéressée ait, en admettant même que lesdites conférences dussent avoir un caractère religieux, violé le principe de la neutralité scolaire ».

Cour administrative d'appel de Versailles, 15VE00140, 30 juin 2016 : a été jugée comme étant non disproportionnée la sanction de révocation d'un agent aux motifs d'une part que ses agissements et la manière dont il a utilisé ses fonctions d'animateur-adjoint pour diffuser ses convictions révèlent un prosélytisme actif dans le service public de l'éducation particulièrement grave s'agissant d'un agent en relation avec de jeunes enfants caractérisant ainsi un manquement aux obligations de neutralité et de réserve imposées à tout fonctionnaire et, d'autre part, qu'en persistant dans ces agissements et en protestant contre les rappels à ses obligations, il a également fait acte de désobéissance.

Cour administrative d'appel de Versailles, 04VE03227, 23 février 2006 : a été jugée comme étant non disproportionnée la sanction de licenciement d'une assistante maternelle employée par une crèche municipale ayant porté un voile couvrant entièrement sa chevelure destiné à marquer manifestement son appartenance à une religion et ce, alors même que l'enfant dont elle avait la garde était très jeune et que les parents de ce dernier ne s'étaient jamais plaints de son comportement. L'intéressé n'avait pas modifié son comportement, nonobstant les tentatives de dialogue de la directrice de la crèche familiale et les multiples courriers du maire.

### **Exigence de neutralité en matière d'opinion politique**

Conseil d'Etat, 139877, 11 juin 1993 : un fonctionnaire peut accompagner un candidat dans ses réunions électorales et prendre position en sa faveur, à condition que ce fonctionnaire n'excède pas la limite des droits que lui donne sa qualité d'électeur ni qu'il se soit servi de l'autorité qu'il tient de sa fonction pour exercer une pression sur les électeurs.

Conseil d'Etat, 31 janvier 1919, Terrisse, Rec. p. 108 ; Conseil d'Etat, 11 janvier 1935, Bouzanquet, Rec. p. 44 : pour un exemple de manque de réserve dans une campagne électorale.

Conseil d'Etat, 10 mars 1971, Jannès : l'obligation de réserve est d'autant plus sévère que le grade du professionnel est élevé.

Conseil d'Etat, 10 janvier 1969, Melero : Le fait pour l'intéressé d'avoir publié, dans un journal dont il était le directeur, un dessin offensant pour le Président de la République, constituait, en admettant même que l'intéressé n'ait pas été l'auteur dudit dessin, un manquement au devoir de réserve qu'un fonctionnaire, même suspendu et se trouvant en dehors de l'exercice de ses fonctions, est tenu d'observer ; que ce fait était, dans les circonstances de l'affaire, de nature à justifier légalement une sanction disciplinaire.

### **Exigence de neutralité et opinion syndicale**

CE, 25 nov. 1987, District du Comtat venaissin : Le blâme avec inscription au dossier infligé à M. B., caporal chef au corps des sapeurs pompiers du district du Comtat Venaissin, par le président de cet établissement public a été justifié par le manquement au devoir de réserve qui serait résulté des déclarations faites par l'intéressé à un journaliste lors de la cérémonie organisée pour la célébration de la Sainte-Barbe, telles qu'elles avaient été rapportées par le journaliste dans l'article qu'il consacrait à cette cérémonie, et par le refus de l'intéressé de solliciter du journal la publication d'un rectificatif. En admettant même que, contrairement à ce que soutient M. B., l'intégralité des propos qui ont été rapportés dans la presse et qui lui sont reprochés aient été effectivement tenus par lui, lesdits propos, tenus par l'intéressé, ainsi que le relève d'ailleurs l'article de presse, en sa qualité de secrétaire de section syndicale et consacrés à l'exposé des revendications à caractère professionnel n'ont pas, en dépit de la vivacité de leur ton, constitué une faute de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire.

CE, 88338, 31 janvier 1975, Exertier ; Conseil d'Etat, 84791, 31 janvier 1975, Sieur Volff : annulation pour erreur de droit d'une décision portant notation d'un magistrat. L'abaissement de la notation d'un magistrat pour une année judiciaire ayant été exclusivement motivé par les déclarations que celui-ci avait faites à un quotidien local et qui avaient accompagné la publication d'une motion syndicale par ce journal. Compte tenu de ce que l'intéressé était membre du conseil national du syndicat en cause et de ce qu'il s'était borné à commenter la motion qui venait d'être adoptée par un congrès de cette organisation, son comportement ne constituait pas un manquement au devoir de réserve.

Conseil d'Etat, 144038, 23 avril 1997, Bitauld : Les articles publiés par M.B., fonctionnaire de police, outre qu'ils sont presque exclusivement consacrés à une critique violente de la politique du gouvernement et à la mise en cause en des termes injurieux des autorités de l'Etat, comportent des incitations à l'indiscipline collective et sont donc de nature à compromettre le bon fonctionnement du service. Ainsi, tant par leur nature que par la violence de leur expression, ces écrits, qui n'ont aucun lien avec la défense des intérêts professionnels des adhérents du syndicat dont M.B. est le représentant, sont incompatibles avec l'obligation de réserve prévue par les décrets des 24 janvier 1968 et 18 mars 1986. Leur publication était donc de nature à justifier une sanction disciplinaire. En décidant de rétrograder l'intéressé du grade de brigadier à celui de sous-brigadier, le ministre n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

CE, 43008, 43009, 5 novembre 1984, Markarian : en provoquant au cours de la campagne pour les élections législatives, une polémique publique, notamment par la diffusion d'un tract contenant des allégations présentant un caractère injurieux envers un chef de service de la mairie de Brive, M.M. a

gravement manqué à la réserve à laquelle il était tenu à l'égard d'un supérieur hiérarchique; qu'en prononçant à raison de ces agissements, et nonobstant les fonctions syndicales exercées par le requérant, la sanction de la révocation sans suspension des droits à pension à son encontre, le maire de Brive s'est livré à une appréciation qui n'est pas entachée d'erreur manifeste.

**Illustration d'obligations à la charge des usagers pour préserver le bon fonctionnement du service**

CE 157653, Ass. 14 avril 1995, M. Koen et Consistoire central des Israélites de France : les contraintes inhérentes au travail des élèves en classe de mathématiques supérieures font obstacle à ce qu'une scolarité normale s'accompagne d'une dérogation systématique à l'obligation de présence le samedi, dès lors que l'emploi du temps comporte un nombre important de cours et de contrôles de connaissances organisés le samedi matin

**Annexe 3 : Charte de la laïcité dans les services publics annexée à la circulaire n° 5209/SG du 13 avril 2007 relative à la charte de 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 celle 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 ses 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.

