Les Cahiers juridiques de La Gazette

Numéro 272 • Avril 2025 • 27 €

Chaque mois, l'essentiel du droit des collectivités

2025, année de la laïcité ?

© Ruth Black - AdobeStock

MARCHÉS PUBLICS **Procédure des « petits lots » : présentation, formalisation, détermination…**

ENVIRONNEMENT **Inondations : les élus face au risque pénal**

2025, année de la laïcité ?

Par Pierre Villeneuve, avocat et professeur associé EHESP, cabinet Goutal, Alibert et Associé

Nous fêtons cette année le 120e anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, devenue le symbole du débat autour de la laïcité, même si elle n'en fait pas référence.

Après quelques premières décennies de tumulte, puis de nombreuses décennies de sérénité, le terme de « laïcité » ne manque pas de susciter de nouveau réactions et interprétations, mélangeant parfois méconnaissance et croyances erronées sur ce qu'il recouvre réellement notamment pour la fonction publique et ses agents. La notion est plus que jamais d'actualité, notamment lorsqu'elle est opposée à la liberté d'opinion, qui constitue certes un droit pour tout agent public, mais ne saurait justifier l'exercice de ses convictions cultuelles dans l'exercice de fonctions ou missions de service public (Code général de la fonction publique [CGFP], article L.111-1).

Plus largement, la laïcité constitue probablement, avec l'obligation de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, l'un des premiers marqueurs de la fonction publique. Ce d'autant que les obligations de formation qui pèsent sur les employeurs publics en ce domaine sont exceptionnellement importantes, et pour une bonne part encore, sous-estimées. Si l'on ajoute que la jurisprudence de 2024 est restée assez fournie et que les obligations de désignation de référents laïcité restent peu respectées, on mesure à quel point 2025 devra au moins pour une part être consacrée à la laïcité.

Obligation de formation au principe de laïcité

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a d'abord instauré l'obligation de former tous les agents des trois versants de la fonction publique au principe de laïcité, en complétant cette obligation de la création de référents laïcité dans les administrations. Avec cette loi, la formation des agents publics au principe de laïcité est devenue obligatoire, ce qui n'a guère d'équivalent pour un volet spécifique des obligations déontologiques des agents. On rappellera que le respect du principe de laïcité est posé à l'article L.121-2 du CGFP, « dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses convictions religieuses. Il est formé à ce principe ». Le champ d'application de l'obligation est étendu à tous les agents des organismes parapublics et privés chargés d'une mission de service public, comme à tous les agents des délégataires de service public. C'est bien le service public, dans sa globalité, qui est censé être neutre, quel que soit le statut de ceux qui l'accomplissent.

Dans cet esprit, la loi de 2021 a mis à la charge des employeurs publics, dont les collectivités territoriales et leurs groupements, une obligation de formation d'ici à fin 2025. Cette échéance a été anticipée par certains, mais bon nombre de collectivités devront se mobiliser énergiquement pour respecter cette échéance à l'égard de l'ensemble de leurs agents. Plusieurs outils peuvent être mobilisés à cet effet. Afin d'accompagner les encadrants, les services des ressources humaines et plus généralement tous les agents publics, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le bureau de la laïcité du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer ont élaboré le premier « Guide de la laïcité dans la fonction publique » (8 décembre 2023). Les collecti-

© Ruth Black - AdobeStock

vités territoriales pourront aussi utiliser les ressources du CNFPT (Mooc, réseau des référents laïcité, formations). Enfin, on ne peut qu'inviter les collectivités territoriales à coconstruire notamment avec le référent laïcité (désigné en interne ou auprès d'un centre de gestion) des formations adaptées au fonctionnement et compétences des collectivités territoriales.

À noter

La formation au respect du principe de laïcité s'impose aux agents publics car ils sont souvent les premiers à être confrontés à des atteintes au respect du principe de laïcité.

Au-delà de son caractère obligatoire, la formation au respect du principe de laïcité s'impose également car les agents publics sont souvent les premiers à être confrontés à des atteintes au respect du principe de laïcité. Selon la mission d'information du Sénat (rapport d'information n° 383, 2023-2024, 6 mars 2024), les enseignants, les agents de la fonction publique hospitalière ou territoriale sont régulièrement confrontés à ce type d'atteintes (contestation croissante des contenus d'enseignement tels que la théorie de l'évolution ou l'éducation à la sexualité, refus de cours de sports collectifs, demandes de repas confessionnels…). Si l'obligation de neutralité semble bien assimilée par les agents publics, il semble indispensable de concentrer les efforts de formation sur les agents qui en ont le plus besoin, en particulier ceux qui sont en contact direct avec le public ou pour les contractuels. Il n'est pas (encore) trop tard pour former et sensibiliser ses agents au respect de ces principes cardinaux de la fonction publique territoriale.

Désignation des référents laïcité à renforcer

Selon le Sénat (rapport d'information précité) l'essentiel des 17 000 référents laïcité recensés dans la fonction publique, est concentré au sein du ministère de l'Éducation nationale (14 000 sur 17 000). Faute de données fiables en la matière, ce rapport soulignait en mars 2024 que, bien qu'obligatoire, la désignation de référents laïcité était loin d'être un standard observé au sein des collectivités territoriales et de leurs groupements. Prévues par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et le décret du 23 décembre 2021, et désormais codifiées à l'article L.124-3 du CGFP, les fonctions de référent laïcité devront s'articuler autant que possible avec celles du référent déontologue, qu'il soit désigné en interne ou en externe de la collectivité territoriale ou qu'il appartienne au centre de gestion (pour les collectivités affiliées à titre obligatoire ou volontaire). La mise en œuvre du référent laïcité répond à une double exigence, d'abord, une exigence de prévention des atteintes au principe de laïcité, ensuite, une exigence de sensibilisation et de formation de l'ensemble des agents publics.

Le dispositif légal et réglementaire relatif au choix des référents n'est pas très contraignant. Selon l'article 1er du décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021, les référents laïcité sont désignés à un niveau permettant l'exercice effectif de leurs fonctions. En outre, le

.../...

.../...

référent laïcité doit être désigné à un niveau lui permettant un exercice indépendant et impartial de ses fonctions. Afin de satisfaire à ces prescriptions, il est recommandé de désigner le référent laïcité à un niveau hiérarchique élevé et identifiable (dans l'organigramme de la collectivité), ce qui contribuera à lui conférer une autorité morale et fonctionnelle dans les conseils qu'il pourra délivrer et lui assurera l'indépendance nécessaire dans l'exercice de ses fonctions.

Pour rappel, le référent laïcité exerce les missions suivantes :

- 1° le conseil aux chefs de service et aux agents publics pour la mise en œuvre du principe de laïcité, notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général. Il s'agit ici de la « première des missions » : apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité au sein de la collectivité territoriale. Dans l'hypothèse où le référent laïcité est distinct du référent déontologue, toute saisine de ce dernier sur une question relative au respect du principe de laïcité entraînera un déport au bénéfice du référent laïcité. En qualité de responsable hiérarchique, le conseil est prioritairement adressé aux chefs de service et à l'autorité hiérarchique chargée de veiller au respect des obligations déontologiques des agents placés sous son autorité ;
- 2° la sensibilisation des agents publics au principe de laïcité et la diffusion, au sein de l'administration concernée, de l'information au sujet de ce principe. L'autorité territoriale devra informer par tout moyen les agents placés sous son autorité, de la désignation du référent laïcité et des modalités de saisine. Le référent laïcité pourra mettre en œuvre des formations internes relatives au principe de laïcité et, plus largement, à l'obligation de neutralité des agents publics. L'autorité territoriale pourra, outre la publication de la délibération désignant le référent laïcité, utiliser les supports internes de communication (intranet, journal interne, présentation devant les instances…) afin de donner la meilleure visibilité au référent laïcité ;
- 3° l'organisation, à son niveau et le cas échéant en coordination avec d'autres référents laïcité, de la journée de la laïcité le 9 décembre de chaque année. La fonction de référent laïcité s'inscrit dans une démarche inter-versant de la fonction publique.

La désignation du référent laïcité prend donc en cette année 2025, un sens particulier, celui de répondre à une obligation légale et réglementaire afin de permettre aux agents publics, de disposer « d'une personne-ressource » sur les questions déontologiques liées à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité, celle de pouvoir préparer « la manifestation annuelle » autour de la loi du 9 décembre 1905, dont on célébrera le 120e anniversaire, le 9 décembre 2025 !

Respect du principe de laïcité

La mission d'information du Sénat (rapport précité) comme celle plus récente de l'Assemblée nationale (rapport, Commission des lois, séance thématique de contrôle, « L'évaluation de la loi confortant le respect des principes de la République », janvier 2025) soulignent l'une et l'autre, une appropriation insuffisante de la loi du 24 août 2021. Celle-ci a introduit deux nouveaux dispositifs qui étendent la portée du principe de laïcité : le contrat d'engagement républicain, l'obligation d'une clause relative au respect du principe de laïcité dans les marchés de prestations de services.

Selon le Sénat, le contrat d'engagement républicain est aujourd'hui une « coquille vide » dès lors qu'elle constitue davantage une formalité administrative qu'un réel engagement du bénéficiaire.

Après un rappel du rôle essentiel des associations ou fondations et de leur contribution à l'intérêt général, le préambule du contrat d'engagement républicain (en annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État) assoie la motivation et le bien-fondé du contrat non seulement par le respect des valeurs de la République mais aussi sur « le devoir de rendre des comptes aux citoyens, de justifier du bon usage des deniers publics et de s'assurer que les organismes bénéficiaires de subventions publiques respectent ledit contrat ». Les éléments composant le contrat d'engagement républicain sont présentés en annexe du décret du 31 décembre 2021 s'imposant aux associations et fondations.

Obligatoire depuis le 1er janvier 2022, la signature (ou l'engagement de respecter) le contrat d'engagement républicain par le document Cerfa, est une condition préalable et d'éligibilité au versement de toutes subventions publiques. Il est composé de sept engagements qui doivent contribuer à ce que la subvention publique n'ait pas d'usage direct ou indirect contraire aux valeurs de la République.

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent donc mettre en place un contrôle relatif à l'usage de la subvention publique. Il peut être réalisé lors du dépôt du dossier (par un rappel du document Cerfa), lors de l'instruction ou de la remise des pièces obligatoires telles que le bilan d'activité, le rapport d'activité ou le compte rendu financier de l'association.

À noter

La fonction publique territoriale est un important « terrain d'observation et d'application du principe de laïcité ».

De manière symétrique, les collectivités territoriales devaient prévoir « Lorsqu'un contrat de la commande publique, […] a pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, son titulaire est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public ». Obligatoire à compter du 25 août 2021 et pour les marchés ou concessions et délégations dont l'exécution est postérieure au 25 février 2023, cette clause vise essentiellement à rappeler aux soumissionnaires et aux délégataires,

© Melkan Bassil · AdobeStock

leurs obligations de prévention et de suivi de leurs salariés, concourant à des missions de service public. Si le contrôle est relativement limité lors de l'examen de la candidature, il est nécessaire de le prévoir lors de l'examen des offres par un examen de conformité par rapport au cahier des charges mentionnant cette obligation (Code de la commande publique, article R.2152-7).

La jurisprudence récente impose de rester vigilant

Bien au-delà des obligations de formation des agents publics, de sensibilisation avec le référent laïcité et de prévention dans leurs contrats publics et instruction de demandes de subventions, la fonction publique territoriale est un important « terrain d'observation et d'application du principe de laïcité ».

Si les communes n'ont ni obligation ni interdiction de prévoir des repas de substitution dans le cadre de la restauration scolaire, la suppression par la commune de menus de substitution est irrégulière si elle est faite « au nom du principe de laïcité » et leur réintroduction est alors ordonnée sous six mois (tribunal administratif de Lyon, 22 octobre 2024, req. n° 230150).

Il en est ainsi, aussi, de la commune qui décide d'apposer sur une banderole sur le fronton de la mairie, le message « Seigneur ! pardonnez-nous » à côté du drapeau palestinien. Cette décision du maire de la commune de Montfermeil (Seine-Saint-Denis) affecte les principes de laïcité et de neutralité de l'espace public (TA de Montreuil, 6 décembre 2024, req. n° 2417169).

Malgré une jurisprudence constante en la matière, le juge administratif n'hésite pas à rappeler aux collectivités territoriales les plus récalcitrantes, les conditions d'application de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 lors de l'installation de crèches dans l'espace public. Conformément à la position du Conseil d'État (CE, 9 novembre 2016, req. n° 395122 et n° 395223) distinguant la crèche à caractère culturel de la crèche ayant une dimension cultuelle, l'installation d'une crèche dans l'espace public, au sein de la cour d'honneur de la mairie au mois de décembre est contraire au respect du principe de neutralité de l'espace public (TA, de Montpellier, 18 décembre 2024, req. n° 2407016). Au surplus, une telle installation dans le hall d'un hôtel de ville (TA de Nîmes, 20 décembre 2024, req. n° 24004766) est susceptible de condamner la commune à verser, à titre d'astreinte provisoire, la somme de 118 000 euros en exécution des ordonnances n° 2404766 du 20 décembre 2024 et n° 2405035 du 13 janvier 2025, pour la période du 11 janvier 2025 inclus au 5 février 2025 inclus (TA de Nîmes, 7 février 2025, req. n° 2500194).

Toutefois, le fait pour une commune d'autoriser l'occupation à titre gratuit d'un théâtre municipal pour célébrer une fête musulmane n'est pas illégal car l'intérêt public local et l'ordre public peuvent le justifier faute de lieu de culte suffisant. Cette gratuité, temporaire et non récurrente n'est pas forcément une libéralité de la part de la commune (CE, 18 mars 2024, req. n° 471061).