

# **La laïcité dans les services publics**

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL**

**Présidé par M. André ROSSINOT**

Le 13 septembre 2006

## Table des matières

AVANT-PROPOS .....	3
I. LA LAÏCITE AU CŒUR DE LA REPUBLIQUE .....	6
A. L’attachement réaffirmé à une valeur fondamentale .....	6
B. Un principe parfois mal compris .....	9
C. Les services publics : un devoir d’exemplarité, d’action et de formation .....	11
II. AGIR POUR CONSOLIDER LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS .....	16
A. A l’école et dans le milieu éducatif .....	16
B. A l’hôpital .....	22
C. Dans les services publics locaux .....	27
D. Dans la fonction publique .....	33
III. ASSURER L’ADHESION DURABLE DE TOUS AUX VALEURS DE LA REPUBLICQUE.....	36
A. Renforcer l’enseignement de la laïcité et du fait religieux à l’école .....	37
B. Donner davantage de sens aux principales étapes de la vie citoyenne .....	42
ANNEXE I : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	45
ANNEXE II : RESUME DES TRAVAUX ET DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	46

## ***AVANT-PROPOS***

L'adhésion de tous les citoyens aux valeurs républicaines et à un Etat laïque est une condition de la pérennité de notre pacte social. Principe républicain essentiel à la coexistence pacifique de toutes les composantes de la société, la laïcité est la traduction d'une vision du bien commun forgée par notre histoire et par les choix du peuple français. Elle exprime l'idée que l'Etat repose directement sur la volonté des citoyens, sans subordination à aucune autorité supérieure à cette volonté.

Sans être une idée neuve, ce principe a vocation à façonner l'avenir de notre pays et permettra, j'en suis convaincu, de consolider l'unité de la communauté nationale face à la montée des communautarismes et à la tentation du repli identitaire.

Pour cela, il est sans doute nécessaire – aujourd'hui plus qu'hier – que notre droit garantisse plus efficacement le respect du principe de laïcité. Cet objectif implique la définition de règles claires et concrètes, afin que chaque citoyen puisse mesurer la portée des droits et des devoirs qui découlent du caractère laïque de la République et de la société française.

Toutefois, la laïcité est d'abord un idéal avant d'être une norme juridique créatrice de droits et d'obligations. Le caractère laïque de la République ne sera définitivement acquis que si toutes les composantes de la société, et notamment les populations issues de l'immigration, voient dans ce principe une chance, une garantie de pouvoir exercer librement leur culte et, plus généralement, une valeur indissociable des notions de liberté et d'égalité. C'est donc essentiellement vers un effort d'explication, d'information et d'éducation à la laïcité que doit s'orienter l'action publique.

Sur chacun des ces deux plans, les services publics sont au cœur des enjeux liés à l'affirmation du principe de laïcité.

Parce qu'ils incarnent l'Etat et les collectivités territoriales, nul ne doit pouvoir douter de la neutralité des élus, des fonctionnaires et délégués de services publics. Ils doivent donc être mis en mesure de résister aux pressions et aux tentatives d'instrumentalisation, et d'appliquer le principe de laïcité avec fermeté et discernement, dans tous les services publics de proximité, notamment l'école, l'hôpital et les services publics locaux.

Parce qu'ils ont la charge d'œuvrer à la diffusion des valeurs républicaines, notamment dans le cadre de l'éducation nationale, mais aussi de l'accueil des nouveaux arrivants et de l'organisation des principales étapes de la vie citoyenne, les services publics ont une mission essentielle de défense et de promotion de laïcité comme principe, et doivent se fixer pour objectif de créer les conditions d'une adhésion durable de tous les citoyens à cet idéal commun.

L'impact de long terme de l'action publique a toujours été pour moi une préoccupation essentielle et un principe d'action, que ce soit dans le cadre de mon mandat de maire de Nancy ou de mes fonctions de président du Centre national de la fonction publique territoriale. Deux ans après l'adoption de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles à l'école, la laïcité reste un enjeu majeur pour notre avenir. L'apaisement rendu possible par cette loi peut être mis à profit pour engager une action durable, centrée principalement sur un effort d'éducation, d'information et de formation. En effet, la construction d'une société laïque ne doit pas seulement être le fruit d'une réaction à des situations de crise, mais faire l'objet d'un effort continu et concerté inscrit dans le long terme. C'est pourquoi j'ai accepté avec enthousiasme, tout en mesurant les difficultés, la demande que m'a adressée le Président de l'UMP de présider un groupe de travail sur la laïcité dans les services publics.

Ce groupe de travail, qui s'est réuni à une quinzaine de reprises depuis le mois de février 2006, a procédé à de nombreuses auditions, principalement centrées sur des acteurs de terrain confrontés dans leur action quotidienne aux difficultés liées à la mise en œuvre du principe de laïcité. Le milieu éducatif, l'hôpital et les services publics locaux ont été privilégiés.

Nous nous sommes fixé pour objectif, en prenant appui sur ces auditions et sur la réflexion approfondie menée, notamment, par la commission Stasi, de proposer des réponses concrètes aux principales difficultés que rencontrent les élus, les enseignants, les gestionnaires, les agents publics, les associations ou encore les délégués de services publics lorsqu'il s'agit de mesurer les exigences du principe de laïcité et d'en faire application. Une attention particulière a été portée aux mesures susceptibles de renforcer à long terme l'adhésion des citoyens au principe de laïcité.

Le présent rapport, qui reflète le résultat de ces travaux, n'a pas pour ambition de présenter des solutions globales immédiatement applicables, mais de donner des orientations susceptibles de servir à la préparation de mesures concrètes et ciblées, qui devront toujours être précédées d'une concertation avec les acteurs concernés.

André Rossinot

# ***I. LA LAÏCITE AU CŒUR DE LA REPUBLIQUE***

## ***A. L'attachement réaffirmé à une valeur fondamentale***

L'adoption de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles à l'école, à la quasi-unanimité du Parlement et à l'issue de plusieurs mois d'un débat national auquel toutes les catégories de la population ont massivement contribué, a manifesté l'attachement profond et consensuel des Français au caractère laïque de notre République.

Un tel consensus, dégagé sur un sujet pourtant sensible, est la preuve que les Français placent la laïcité au cœur de la République. Ils sont pleinement conscients de ce que **le principe de laïcité est – aujourd'hui plus encore qu'hier – l'un des moteurs les plus puissants de l'intégration**. Il favorise l'insertion des plus jeunes dans la société en garantissant le respect de leur libre-arbitre dans le processus de transmission des savoirs. Il conditionne l'accès de tous les Français à la citoyenneté républicaine, en assurant la neutralité de l'Etat vis-à-vis des choix spirituels et religieux. Il ignore les classes sociales et contribue à écarter la légitimité des pouvoirs issus seulement de la richesse ou de la naissance. Il permet, enfin, l'intégration à la communauté nationale de ceux qui rejoignent la France pour y travailler et y vivre, assurant la neutralité de l'Etat à l'égard de leur culture et de leur religion tout en les protégeant contre les discriminations et l'intolérance.

Les débats qui ont accompagné le centenaire de la loi de 1905 ont encore renforcé cette prise de conscience, en montrant que **les grands équilibres issus de cette loi, auxquels l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution a donné toute leur force, sont un élément essentiel de notre contrat social** : corollaires de la liberté de conscience, qui garantit à chaque citoyen le libre choix de ses options spirituelles et religieuses, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de cette loi expriment la volonté des autorités publiques de s'abstenir de toute intervention, de toute discrimination, de toute contrainte dans le domaine

spirituel et religieux. Ils assurent les mêmes droits aux croyants et à ceux qui ne se réclament d'aucune religion.

Désormais, **le principe de laïcité n'est donc plus à l'arrière-plan du paysage républicain**. Si l'on pouvait encore, voici deux décennies, y voir un simple héritage du passé, fondement solide mais inerte de notre pacte social, ce jugement doit être entièrement révisé. Deux ans après l'adoption de la loi du 15 mars 2004, les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail ont permis de constater que **l'appropriation du principe de laïcité par les Français est profonde et durable, notamment dans les services publics**. La loi sur le port des signes religieux ostensibles est, le plus souvent, appliquée avec fermeté et discernement, dans le souci du dialogue. Elle a donné lieu, selon les premières évaluations disponibles, à une diminution des revendications dans le milieu scolaire et permis de résoudre de nombreuses situations conflictuelles. Le risque, que l'on pouvait légitimement craindre, qu'une application mécanique de cette loi aboutisse à l'exclusion de l'enseignement public un nombre significatif d'élèves, a finalement été écarté.

**La prise de conscience a d'ailleurs débordé largement le cadre de l'éducation nationale, modifiant les comportements des agents et des usagers dans tous les services publics**. Notamment, les praticiens et personnels hospitaliers auditionnés par le groupe de travail se sont fait l'écho de l'intérêt très vif suscité, dans le milieu hospitalier, par la question des signes religieux ostensibles – alors pourtant que le débat ne concernait en principe que l'enseignement – et de l'attention plus marquée apportée, depuis quelques années, au respect du principe de neutralité dans le service public hospitalier.

*Les grands équilibres issus de la loi de 1905, auxquels l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution a donné toute leur force, sont un élément essentiel de notre contrat social.*

*Le débat national qui a accompagné le centenaire de cette loi et l'adoption de la loi du 15 mars 2004 sur le port de signes religieux ostensibles à l'école a montré l'attachement profond des Français au principe de laïcité, dont l'application déborde largement le cadre de l'éducation nationale, et concerne l'ensemble des agents et des usagers de tous les services publics.*





## ***B. Un principe parfois mal compris***

Toutefois, **le principe de laïcité, chacun en est aujourd'hui conscient, peut faire l'objet de contestations.** Si le caractère laïque de la société française n'est que rarement remis en cause de façon frontale, le modèle républicain, fondé sur la tolérance et la liberté d'expression, fait l'objet de contestations détournées, parfois orchestrées depuis l'étranger (affaire des caricatures...).

Surtout, le **prosélytisme extrémiste** et les **communautarismes** se développent de façon spectaculaire dans certaines zones urbaines, se nourrissant du chômage, du terreau de l'ignorance, de la marginalisation et de la ségrégation sociale ou ethnique. Ce phénomène se traduit par des manifestations variées, dont la plus grave est sans doute la régression du statut de la femme et la déscolarisation de certaines jeunes filles.

**Certains intégrismes religieux ou sectaires utilisent le tissu associatif** pour s'implanter et se développer. A cet égard, les responsables associatifs entendus par le groupe de travail ont souligné que, par un effet d'éviction et de substitution, le tissu associatif traditionnel peut être touché. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les associations, et notamment les médiateurs sociaux, contribuent à renforcer le maillage territorial des services sociaux et des services publics en général en relayant leur action dans les quartiers sensibles.

**La tentation du repli identitaire constitue une menace directe pour la cohésion de la société** dans son ensemble. Ses causes sont multiples et ses manifestations des plus diverses. Expression des difficultés d'intégration des populations concernées, elle se nourrit à la fois du contexte économique et social propre à notre pays et des évolutions de l'environnement international. A ce titre, le développement des communautarismes appelle sans doute une réponse d'ensemble, qui ne se borne pas à traiter ce symptôme mais s'attaque à l'ensemble de ses causes.

Toutefois, cela ne signifie nullement qu'aucune action spécifique ne puisse être engagée. En effet, le repli identitaire traduit aussi, de manière plus immédiate, une certaine défiance ou, au moins, une certaine incompréhension vis-à-vis du modèle républicain et des vertus intégratrices du principe de laïcité.

De fait, il est indéniable qu'**il n'existe pas en France une vision homogène de la laïcité**. Certes, la grande majorité de la population reste profondément attachée au caractère laïque de la République. En particulier, alors même qu'ils avaient manifesté leurs doutes au cours du débat national qui a précédé l'entrée en vigueur de la loi du 15 mars 2004, les musulmans pratiquants ont, dans leur immense majorité, accepté sa mise en œuvre et respecté ses dispositions, démontrant ainsi leur implication citoyenne et leur volonté d'adhérer loyalement aux principes qui gouvernent notre société.

Toutefois, il reste que certaines populations, souvent issues de l'immigration, ne perçoivent pas le principe de laïcité pour ce qu'il doit être, c'est-à-dire une **chance** et une **garantie contre les discriminations**, et le voient comme une limitation de la tolérance, voire un rempart, une arme défensive susceptible de récupérations politiques.

**Les jeunes générations sont probablement les plus sensibles à ce risque d'incompréhension**. Souvent coupés d'une partie de leurs racines culturelles et soumis à des influences multiples, les plus jeunes peuvent avoir une vision parcellaire ou caricaturale de l'identité religieuse et des obligations qui s'y attachent. Ils ont parfois le sentiment que la laïcité est avant tout un principe d'interdiction, voire une caution au déséquilibre entre l'islam et les autres religions, souvent mieux implantées dans le tissu social.

**Le sentiment d'injustice est propice à la surenchère** : les croyants affirment avec d'autant plus de force leurs prescriptions religieuses qu'ils se sentent marginalisés ou exclus du corps social. Certains groupes basculent dans la contestation systématique d'un modèle d'intégration accusé de partialité.

Dans les cas les plus extrêmes, la contestation prend une connotation directement xénophobe, et peut se muer en hostilité à l'égard d'une catégorie de

population érigée en bouc émissaire (antisémitisme du groupe extrémiste « Tribu Ka », par exemple).

*La laïcité, chacun en est aujourd'hui conscient, fait aujourd'hui l'objet de remises en cause. La tentation du repli identitaire touche certains groupes sociaux, qui ne perçoivent pas le principe de laïcité pour ce qu'il est et doit être, c'est-à-dire une chance et une garantie contre les discriminations. Les jeunes générations sont probablement les plus sensibles à ce risque d'incompréhension.*

### ***C. Les services publics : un devoir d'exemplarité, d'action et de formation***

Sans doute les symptômes d'une remise en cause des principes fondamentaux qui sous-tendent notre modèle républicain doivent-ils être ramenés à leur juste mesure. **Les tenants du communautarisme et de la « personnalité des lois » demeurent très minoritaires dans notre pays**, et ne rencontrent qu'une adhésion limitée de la part des populations qu'ils prétendent représenter.

Il reste, toutefois, que **les enseignements de la crise résolue par la loi du 15 mars 2004 ne doivent pas être perdus de vue.**

Cet épisode a mis en évidence, en premier lieu, le **rôle central du service public de l'éducation nationale – et plus généralement de tous les services accueillant du public – dans la mise en œuvre du respect de la laïcité.** Soumis à une obligation de stricte neutralité, que sanctionne la jurisprudence du Conseil d'Etat, les services publics et leurs agents sont les garants du principe de laïcité et les principaux acteurs de son application.

Ils ont tout d'abord un **devoir de fermeté** à l'égard de toutes les demandes ou revendications qui peuvent conduire, en pratique, à segmenter l'espace public.

Mais ils ont aussi un **devoir d'exemplarité**, dont la portée est tout aussi absolue : leur attitude à l'égard des usagers est en effet décisive pour montrer que la laïcité n'est pas un principe abstrait ni un facteur de discriminations, mais le cadre et la condition même de la citoyenneté républicaine. A cet égard, le souci du dialogue, du pragmatisme et de la paix sociale ne doit pas amener les responsables locaux, élus ou fonctionnaires, à transiger ou à négocier les exigences de la laïcité.

Toutefois, encore faut-il qu'élus et agents publics aient les moyens d'assumer le rôle exemplaire qui leur incombe. Là réside, précisément, un deuxième enseignement du débat sur les signes religieux ostensibles. En effet, si la présence de jeunes filles voilées dans les lycées et collèges a provoqué une crise d'ampleur nationale, c'est essentiellement en raison des difficultés d'appréciation auxquelles ont été confrontés les professeurs et les conseils de discipline des établissements d'enseignement lorsqu'il s'est agi de faire application de la règle posée par l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989. Autorisé en principe mais interdit dans certains cas définis de manière imprécise, le port du voile a suscité des réactions divergentes selon les établissements.

L'incompréhension des enseignants, des élèves et de leurs familles n'en a été que renforcée, d'autant que les juridictions saisies ont, dans la plupart des cas, désavoué les décisions prises par les conseils de discipline. Cette situation a pu nourrir, parmi la population musulmane, le sentiment d'une stigmatisation dénuée de fondement légal. Elle a aussi accredité, au sein de l'ensemble de la population française, l'impression d'une hésitation inacceptable sur la portée d'un principe pourtant essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie.

Au contraire, alors même que le législateur a posé en 2004 une règle plus stricte que ne l'avait fait le Conseil d'Etat quinze ans avant lui, la loi sur les signes religieux ostensibles a jusqu'à présent occasionné un nombre réduit de contestations, que les tribunaux administratifs ont d'ailleurs réglé dans la quasi-totalité des cas en confirmant la position retenue par les conseils de discipline.

Qu'il agisse en qualité de législateur ou de puissance publique, **l'Etat a le devoir de tirer les conséquences de cette expérience et de prévenir l'émergence de**

**nouvelles situations de crises.** Sans obérer la marge de manœuvre des décideurs locaux, et notamment la libre administration des collectivités territoriales, il doit les aider à mesurer les implications concrètes des principes de laïcité et de neutralité dans les services publics dont ils ont la charge, et mettre à leur disposition les outils juridiques et pratiques nécessaires pour faire face aux pressions. Les représentants des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat entendus par le groupe de travail se sont d'ailleurs fait l'écho d'une demande forte en ce sens.

Concrètement, cela signifie que **les exigences liées au caractère laïque de la République doivent prendre corps, chaque fois que c'est nécessaire au bon fonctionnement du service public, dans des règles claires, simples et pratiques,** susceptibles d'être appliquées uniformément et dans le respect du principe d'égalité, ce qui d'ailleurs n'interdit nullement une application souple et mesurée tenant compte des circonstances.

**Cet objectif n'implique pas nécessairement l'adoption d'une grande loi sur la laïcité.** En effet, le débat est récent. Il a donné lieu à de nombreuses contributions, dont la plus remarquable est le rapport de la Commission Stasi, et a débouché sur un consensus national. Dans ces conditions, lancer un nouveau processus législatif de grande ampleur donnerait l'impression d'ouvrir la possibilité d'une remise en cause du principe laïcité, alors au contraire que les Français ont le sentiment de s'être déjà exprimés sans ambiguïté sur l'étendue de ce principe. Les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail ont montré qu'il n'existe pas de véritable attente en ce sens.

En revanche, **des solutions législatives ou réglementaires ciblées, adaptées aux problèmes concrets rencontrés sur le terrain, et notamment en milieu scolaire, à l'hôpital et dans les services publics locaux, apparaissent dès à présent nécessaires.** En effet, alors que la Commission Stasi avait préconisé une réforme plus large, le législateur a fait le choix, en 2004, de focaliser son intervention sur la question des signes religieux ostensibles.

Ce choix – efficace et fort mais ciblé – était sans doute le plus adapté à la situation de crise qu'il s'agissait alors de résoudre. Toutefois, les autres difficultés

mises en lumière lors du débat public restent d'actualité, à l'école mais aussi dans les autres services accueillant du public (cf. *infra*, II.).

Dans ces conditions, si elle demeurait isolée, la loi du 15 mars 2004 serait bien vite regardée comme le sursaut sans lendemain d'un corps social affaibli et vulnérable. Les Français, qui sont désormais conscients des menaces qui pèsent sur le modèle républicain, sont prêts à défendre les valeurs sur lesquelles repose la paix sociale, et ne comprendraient pas que l'Etat et le législateur s'en désintéressent une fois l'urgence passée.

L'apaisement occasionné par la loi sur les signes religieux ostensibles ne doit donc pas dissuader l'Etat de s'engager dès maintenant dans la voie de réformes limitées, propres à garantir concrètement le respect du principe de laïcité dans les services publics. Il offre au contraire l'opportunité de **développer l'action publique dans un climat de relative sérénité favorable à la concertation**, ce qui apparaît d'autant plus essentiel que les principales adaptations qui doivent être engagées ne produiront leurs effets qu'à long terme.

En effet, si la laïcité est un **principe** et implique le respect par chacun de règles précises, elle est aussi une **valeur**, qui ne pourra s'imposer que si les Français y adhèrent massivement.

Là encore, le rôle des services publics sera décisif. En effet, **c'est principalement au service public qu'il incombe d'œuvrer à la diffusion et à la promotion dans le corps social des valeurs républicaines, et de la laïcité en particulier**. Cette mission, qui incombe tant à l'éducation nationale qu'aux autres services publics, suppose un effort d'éducation des plus jeunes mais aussi d'information et de formation à chaque étape de la vie citoyenne.

L'action publique doit donc s'orienter simultanément dans deux directions. Il est nécessaire de préciser autant que de besoin ce qu'autorise et ce qu'interdit le principe de laïcité, afin de permettre aux services publics d'accomplir leur mission dans un climat de sérénité et dans le respect de chaque citoyen (II.). Il est nécessaire,

dans le même temps, de créer les conditions d'une adhésion durable des citoyens à une valeur clef de notre République (III.).

Le groupe de travail s'est attaché à formuler, sur ces deux plans, des propositions aussi concrètes que possibles, qui font l'objet des deux parties qui suivent.

*Depuis le vote de la loi du 15 mars 2004, l'action publique peut se développer dans un climat plus favorable à la concertation. L'éducation nationale est appelée à jouer un rôle central, mais au-delà, ce sont tous les services publics qui doivent se mobiliser pour assurer le respect du principe de laïcité.*

*La diffusion et la promotion des valeurs républicaines, et de la laïcité en particulier, suppose de préciser autant que de besoin ce qu'autorise et ce qu'interdit le principe de laïcité, afin de permettre aux services publics d'accomplir leur mission dans le respect de chaque citoyen, mais implique également de créer, par un effort d'éducation, d'information et de formation inscrit dans le long terme, les conditions d'une adhésion durable de tous aux valeurs clefs de notre République.*

## ***II. AGIR POUR CONSOLIDER LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS***

L'effort engagé depuis quelques années doit être poursuivi par des mesures concrètes et adaptées aux spécificités de chaque service public, non seulement à l'école et dans le milieu éducatif (A.), mais aussi dans le milieu hospitalier (B.), dans les services publics locaux (C.) et enfin, de façon plus transversale, dans la fonction publique (D.).

### ***A. A l'école et dans le milieu éducatif***

#### **1. La réponse apportée à la question des signes religieux ostensibles ne doit pas masquer la persistance de difficultés**

Plus encore que les autres services publics, **l'école est un baromètre de l'état de la société.** Point de passage obligatoire pour toutes les catégories de la population, elle est, par le maillage territorial fin qu'elle organise (surtout au niveau du primaire et des collèges), un indicateur avancé des évolutions des quartiers, dont les effets touchent souvent les plus jeunes avant d'irriguer l'ensemble de la société.

**Lieu privilégié de transmission des savoirs et des valeurs républicaines, l'école est aussi une cible potentielle pour tous ceux qui entendent les remettre en cause.** Certes, elle ne peut pas assumer seule la promotion de ces valeurs, qui dépend de l'engagement de la nation tout entière. Toutefois, parce qu'elle a la charge d'éduquer les plus jeunes, de développer leur esprit critique et leur libre arbitre, de transmettre des valeurs universelles – et, en particulier, l'égalité de tous les êtres humains, l'égalité entre hommes et femmes – l'école publique est un obstacle aux tentatives d'endoctrinement et un adversaire pour les partisans d'un repli identitaire.



La question des signes religieux ostensibles, et notamment du foulard porté par certaines élèves musulmanes, a jusqu'à présent focalisé toutes les attentions. Sur ce plan, les évaluations quantitatives et qualitatives réalisées depuis l'adoption de la loi du 15 mars 2004 mettent en évidence une tendance à l'apaisement, qui s'est ressentie à trois égards.

D'une part, la loi s'est traduite par **une diminution spontanée du nombre des cas signalés**, qui ont baissé de 60% entre la rentrée 2003 et la rentrée 2004, s'établissant à 640 pour l'ensemble du territoire, soit moins du quart du niveau constaté dix ans plus tôt.

D'autre part, combiné aux dispositions strictes et précises adoptées par le législateur, le dispositif de dialogue, de concertation et de coordination mis en place par la circulaire du 18 mai 2004 du ministre de l'éducation nationale, a permis de trouver une issue dans la plupart des cas individuels problématiques.

Enfin, les recours – d'ailleurs assez rares – intentés par les familles contre les sanctions prises par les conseils de discipline se sont jusqu'à présent traduits, dans la quasi-totalité des cas, par une décision de rejet de la part des tribunaux administratifs. La communauté éducative a donc bien assimilé la portée de la loi et l'applique avec discernement.

**Si l'on doit saluer cette évolution encourageante, elle ne saurait masquer les difficultés auxquelles restent confrontés les enseignants et les élèves. La vigilance doit donc rester de mise.** En effet, les dispositions de la loi laissent subsister des zones d'ombre, notamment en ce qui concerne les substituts aux signes proprement religieux (bonnets, bandanas, sous-turbans ou keskis) et le port de signes religieux ostensibles par les parents d'élèves accompagnant les sorties scolaires.

Surtout, **les revendications identitaires, auparavant concentrées sur la question des signes d'appartenance, notamment vestimentaires, tendent aujourd'hui à se diversifier.**

Leur manifestation la plus visible est **l'absentéisme pour cause religieuse**, fréquent dans de nombreux établissements. A cet égard, il faut rappeler que les absences ne sont permises, lors des grandes fêtes religieuses, que sous réserve d'une demande individuelle et d'une autorisation expresse. En revanche, le calendrier scolaire, qui intègre les principales fêtes catholiques, ne tient pas compte des autres moments de la vie religieuse, et notamment du repos hebdomadaire lorsqu'il n'intervient pas le dimanche (musulmans, juifs, adventistes dans les DOM/TOM), ou encore du mois de jeûne rituel (ramadan, carême). L'observance du jeûne, en particulier, est massivement suivie par les musulmans. Elle se traduit par un absentéisme important lors de l'Aïd-el-kébir et de l'Aïd-es-seghir (fin du ramadan), susceptible de désorganiser le fonctionnement des établissements les plus concernés. Surtout, elle fait l'objet de surenchères entre élèves à l'instigation d'organisations religieuses extérieures aux établissements scolaires.

Les enseignants sont également confrontés à d'autres revendications présentées comme religieuses. Tel est, en particulier, le cas du **refus ciblé d'assister à certains cours ou de suivre certains enseignements**. Des comportements de ce type sont observés s'agissant des cours de musique, de l'éducation physique et sportive (EPS), mais aussi de certains chapitres des programmes de sciences de la vie et d'histoire. L'Education nationale doit y faire face en prévenant tout amalgame entre les faits enseignés et l'actualité nationale ou internationale.

Enfin, les établissements scolaires sont confrontés à **une augmentation des actes de violence**, principalement verbale, qui n'a aucun lien avec la religion mais est cependant justifiée comme telle par les intéressés. Tel est, notamment, le cas des propos xénophobes ou sexistes, qui sont désormais courants dans certains établissements et touchent tant les élèves que les professeurs.

Ces difficultés ne doivent pas être surestimées, d'autant que le risque d'une instrumentalisation à des fins politiques n'est pas nul. Il n'en reste pas moins, comme a pu le constater le groupe de travail, qu'elles concernent un nombre croissant d'établissements – principalement des collèges et des lycées et, plus rarement, des écoles primaires – et ne sont désormais plus limitées aux seules banlieues des grandes villes.

## 2. Donner au milieu éducatif les moyens de faire face aux pressions

Bien que la plupart des situations délicates trouvent leur solution dans un effort d'explication et de pédagogie, les réponses apportées peuvent varier selon les lieux et selon les professeurs. **Lorsqu'un même comportement donne lieu à des réactions différentes, c'est la crédibilité du corps enseignant dans son ensemble qui est menacée.**

Confrontés à une contestation de leur autorité ou du contenu de leur enseignement que les élèves tentent de justifier par des motifs religieux ou politiques, les enseignants ne doivent pas céder à la tentation d'y faire pièce en entrant dans un débat sur l'actualité politique internationale ou le sens des textes religieux dans lequel ils ont tout à perdre, méconnaissant ainsi leur obligation de neutralité.

Plus généralement, **les professeurs et les personnels administratifs peuvent être désorientés ou désarmés face aux revendications**, dont ils perçoivent qu'elles émanent moins des élèves eux-mêmes que de leurs parents et de leur entourage. Ils doivent bénéficier d'un soutien sans faille de leur hiérarchie dans le règlement des difficultés concrètes auxquelles ils sont confrontés.

De fait, il est vrai que, si la loi du 15 mars 2004 et sa circulaire d'application ont réglé la question des signes religieux ostensibles, le ministère n'a pas pris position officiellement sur la plupart des autres difficultés posées par le respect du principe de laïcité.

Les pouvoirs publics doivent engager un effort durable d'explication et de sensibilisation à l'égard des élèves (cf. *infra*, III. A.), mais ils doivent aussi, de façon plus immédiate, assumer pleinement leur devoir de vigilance, de fermeté et d'action. A cet égard, **l'adoption d'une loi nouvelle sur la laïcité à l'école ne serait sans doute pas la solution la plus appropriée**, et ne correspond d'ailleurs pas à une demande de la communauté éducative.

Toutefois, **la loi n'est pas le seul levier d'action** possible pour donner au milieu éducatif les moyens de faire face aux pressions. L'effort doit être engagé simultanément dans trois directions.

**Tout d'abord, un pilotage plus ferme est nécessaire à tous les niveaux de la hiérarchie.** Notamment, la rigueur doit être de mise – dans tous les établissements et quel que soit le contexte local – à l'égard des demandes qui visent à remettre en cause l'essence même de la mission dévolue au service public de l'éducation nationale. Ainsi, **toute négociation et, a fortiori, toute dérogation doivent être exclues s'agissant du contenu des programmes scolaires et du respect du principe de mixité dans l'enceinte scolaire,** y compris dans le cadre des activités physiques et sportives.

De même, **les dispenses d'obligation d'assiduité à l'occasion des fêtes religieuses ne sauraient être automatiques ni tacites** : elles doivent être accordées au cas par cas, par décision expresse, en tenant compte des impératifs liés à l'intérêt de l'élève et au bon fonctionnement de l'établissement, afin de prévenir l'apparition d'usages et de tolérances généralisées.

Concrètement, un premier pas vers la mise en œuvre de cet objectif de fermeté pourrait être franchi par la **diffusion, auprès des professeurs et des responsables administratifs, de lignes directrices claires et suffisamment détaillées,** sous la forme d'une instruction ministérielle prise après concertation avec les enseignants et les parents d'élèves.

Toutefois, **les professeurs n'ont pas seulement besoin d'un cadre d'action précis, mais aussi et surtout d'un soutien concret et adéquat** lorsqu'ils sont confrontés, dans le cadre de leur enseignement, à des situations conflictuelles. La **pérennisation des cellules académiques « laïcité »** créées en 2004, dont les compétences seraient étendues à toutes les questions liées à la laïcité et à la citoyenneté, pourrait contribuer à aider les professeurs face aux difficultés pratiques qu'ils rencontrent. En outre, il apparaît nécessaire de **généraliser et de systématiser la formation continue** aux enjeux concrets liés au respect de la laïcité en milieu scolaire,

qui a jusqu'à présent surtout concerné les responsables administratifs (sur ce point, voir *infra*, III).

**Enfin, un effort particulier doit être consenti pour éviter le développement de la déscolarisation sélective**, qui touche notamment l'éducation physique et sportive, mais aussi d'autres matières « sensibles » telles que l'histoire, les sciences de la vie ou encore l'enseignement musical. A cet égard, **la pratique des certificats de complaisance doit être dénoncée et réprimée avec une particulière sévérité**. Il est en effet inacceptable que des médecins, aussi peu nombreux soient-ils, contribuent à priver des élèves de l'accès à certains savoirs, accompagnant ainsi, objectivement, les efforts de ceux qui prônent le repli identitaire.

Il est nécessaire de mettre un terme à ces agissements contraires à la déontologie du corps médical, ce qui implique un effort d'information à l'égard des médecins généralistes, mais aussi, probablement, un renforcement des procédures de contrôle et la mise en œuvre de sanctions plus efficaces. **Le groupe de travail émet le vœu que le Conseil national de l'ordre des médecins soit saisi de cette question dans les plus brefs délais** et formule des propositions en ce sens.

*Lieu privilégié de transmission des savoirs et des valeurs républicaines, l'école est aussi une cible potentielle pour tous ceux qui entendent les remettre en cause. Un pilotage plus ferme est nécessaire à tous les niveaux de la hiérarchie. Toutefois, les professeurs n'ont pas seulement besoin d'un cadre d'action précis, mais aussi d'une formation continue plus adaptée et d'un soutien concret et adéquat dans les situations conflictuelles.*

## ***B. A l'hôpital***

### **1. Lieu de vie et miroir de la société, l'hôpital reflète la montée des revendications identitaires**

Creuset dans lequel se côtoient toutes les composantes de la société, l'hôpital présente la particularité d'accueillir des personnes souvent affaiblies, y compris moralement, et donc particulièrement vulnérables. En outre, parce qu'il est essentiellement un **lieu de vie**, dans lequel les patients peuvent être hébergés pour de longues périodes, le milieu hospitalier est propice à l'exacerbation des différences culturelles et religieuses.

Bien que les incidents sérieux répertoriés par les agences régionales de l'hospitalisation restent relativement peu nombreux, **il est de plus en plus fréquent que les patients ou leur entourage invoquent des motifs d'ordre religieux pour refuser les actes médicaux envisagés ou pour récuser certains personnels médicaux** – notamment en raison de leur sexe. Certains praticiens ou services sont particulièrement touchés, en raison des spécificités de la mission qui leur est dévolue. Tel est le cas, en particulier, des services d'urgences, de gynécologie-obstétrique, d'anesthésie, ou encore de radiologie.

Une autre source de difficultés provient d'**entorses au principe de neutralité** commises par les personnels hospitaliers (refus de la mixité, conflits avec d'autres personnels ou avec des patients, port de signes religieux ostensibles sur le lieu de travail...). L'hôpital a en effet ceci de particulier que les praticiens et personnels étrangers (internes, externes, infirmiers etc.) y sont beaucoup plus nombreux que dans les autres services publics, en raison principalement des difficultés de recrutement occasionnées par la concurrence avec le secteur privé.

Les personnels étrangers, qui viennent d'Europe, d'Afrique et d'Asie pour l'essentiel, ont souvent effectué l'intégralité de leurs études hors de France. Recrutés sur la foi de leurs compétences, ils n'ont pas toujours une connaissance suffisante du

principe de neutralité et des obligations qui en découlent – surtout lorsqu'ils ont auparavant exercé dans un pays dont la culture est différente à cet égard. Un médecin formé dans un pays anglo-saxon, par exemple, n'aura pas nécessairement la même réaction qu'un praticien formé en France s'il fait l'objet d'une récusation de la part d'un patient, d'autant qu'en général, il n'a reçu aucune information sur ce point avant de commencer à exercer dans notre pays.

Toutefois, **les difficultés concernent avant tout l'hôpital en tant que lieu de vie.** Miroir de la société, l'hôpital reflète la montée des revendications identitaires, qui se traduit, en son sein, par le développement de demandes de repas « confessionnels » ou de mise à disposition de lieux de prière, et l'apparition de situations conflictuelles liées à la cohabitation de patients de cultures différentes. En particulier, la religion est souvent invoquée pour justifier le non-respect des règles sanitaires et de sécurité, ou le refus de porter une tenue adaptée aux soins prescrits.

Par ailleurs, la présence en son sein de nombreuses associations bénévoles fait de l'hôpital public une cible de choix pour le prosélytisme religieux, mais aussi pour les mouvements sectaires de tous ordres, qui peuvent mettre à profit la vulnérabilité des patients et de leur entourage.

## **2. Adapter le dispositif législatif et réglementaire et le rendre plus lisible pour les patients et pour les agents publics**

Face à la montée des revendications identitaires, les instruments mis à la disposition de l'hôpital ne sont plus suffisants. Notamment, la charte du patient hospitalisé du 6 mai 1995 et les lois du 4 mars 2002 et du 9 août 2004 garantissent les droits des patients, mais ne précisent pas leurs devoirs, en particulier s'agissant du respect des règles sanitaires.

De même, **aucune disposition spécifique ne régit le respect de la laïcité et de la citoyenneté en milieu hospitalier.** A cet égard, il faut signaler que la modification de la loi hospitalière préconisée par la commission Stasi est restée lettre morte.

Il est vrai qu'une circulaire du 2 février 2005 est venue préciser la portée du principe de laïcité à l'hôpital et ses conséquences en matière d'exercice de la liberté religieuse et de libre choix du praticien. Toutefois, malgré son indéniable qualité, ce texte n'est pas une garantie suffisante. En effet, il s'adresse aux praticiens, aux personnels soignants et aux responsables administratifs, mais non aux patients ni à leur entourage.

Plus généralement, **le dispositif déjà en vigueur est peu lisible tant pour les patients que pour les praticiens**, en raison de la dispersion des règles applicables entre le livret d'accueil, la charte du patient hospitalisé, la circulaire du 2 février 2005 et le règlement intérieur de chaque établissement.

Le groupe de travail a auditionné les représentants de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé, ainsi que des praticiens hospitaliers et des personnels soignants intervenant dans des services sensibles. A l'issue de ces entretiens, il propose **quatre volets d'action**.

En premier lieu, il apparaît nécessaire d'**adapter la loi et la réglementation hospitalière**, en mentionnant expressément, dans le code de la santé publique, le devoir de respect des règles sanitaires et des principes de vie à l'hôpital qui pèse sur les patients. Il conviendrait également d'**inscrire dans le code l'interdiction de toute récusation des praticiens, mais aussi des personnels soignants, pour des raisons religieuses ou discriminatoires (sexe, origine ethnique etc.)**. Plaçant sur le même plan le principe de libre choix du praticien et les limites qui l'encadrent, cette modification textuelle contribuerait à prévenir toute instrumentalisation de ce principe à des fins communautaristes.

En deuxième lieu, et dans le même esprit, **la charte du patient hospitalisé doit être rééquilibrée afin de faire apparaître non seulement les droits des patients, mais aussi les obligations qui sont les leurs en qualité d'usagers du service public hospitalier**. Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif d'ensemble pour les patients et pour les agents, les prescriptions figurant dans la charte, le livret d'accueil et le modèle de règlement intérieur gagneraient à être regroupées dans un seul document-type. Ce document, qui pourrait ensuite être décliné selon les



spécificités propres à chaque établissement, serait remis aux patients ou à leur entourage lors de leur entrée à l'hôpital.

L'effort de clarification consenti à l'égard des patients doit être engagé, de la même manière, à l'égard des personnels soignants et des praticiens. De ce point de vue, il apparaît essentiel de **mieux préciser les obligations pesant sur les agents contractuels français et étrangers participant au service public hospitalier. Concrètement, un engagement de respect du principe de neutralité pourrait être inscrit dans les contrats de recrutement de ces personnels.**

En dernier lieu, il semble aujourd'hui nécessaire de **renforcer les obligations pesant sur les tiers (familles, associations bénévoles) intervenant en milieu hospitalier**, et de mieux préciser leur statut. Cette orientation doit concerner tout d'abord les familles et les proches. Leur présence à l'hôpital est naturelle et souhaitable dans la plupart des cas, mais **les possibilités d'interposition entre les personnels soignants et les patients doivent être mieux encadrées**, dans l'intérêt de ces derniers.

Dans le même ordre d'idées, il est également souhaitable que soit inscrit, dans les conventions passées entre l'hôpital et les fondations ou associations intervenant en milieu hospitalier, un **engagement de neutralité, de respect de la laïcité et de refus du prosélytisme**. Un tel engagement, qui pourrait être adapté aux spécificités de chaque organisme, ne restreindrait nullement la marge de manœuvre des différents acteurs qui contribuent, par leur action, au soutien moral et matériel des patients, dès lors qu'il ne ferait que préciser des obligations qui sont déjà les leurs en principe. Il permettrait, en revanche, de prévenir tout risque d'incompréhension, de **responsabiliser chaque intervenant** et de lui permettre d'adapter son action aux exigences inhérentes à la mission du service public hospitalier.

Enfin, le groupe de travail propose que soit mise à l'étude la possibilité d'instaurer un **système d'agrément préfectoral préalable, applicable aux ministres du culte et aux associations de bénévoles intervenant en milieu hospitalier**, y compris s'agissant des associations non confessionnelles, parmi lesquelles les sectes sont bien implantées.

*Lieu de vie et miroir de la société, l'hôpital doit faire l'objet d'une particulière vigilance. Si les agents du service public de la santé ont un strict devoir de neutralité, les patients et leurs familles doivent, eux aussi, respecter les principes républicains. En particulier, on ne saurait tolérer aucune discrimination, aucune récusation des personnels hospitaliers pour des raisons religieuses ou en fonction de leur sexe.*

*Les obligations de chacun doivent être rappelées et articulées dans un cadre cohérent, ce qui implique d'adapter la loi et la réglementation hospitalière, de rééquilibrer la charte du patient hospitalisé afin de faire apparaître non seulement les droits des patients, mais aussi les obligations qui sont les leurs, de mieux préciser les obligations pesant sur les agents contractuels français et étrangers participant au service public, et enfin de renforcer les règles que doivent respecter les tiers (familles, bénévoles...) intervenant en milieu hospitalier.*

### *C. Dans les services publics locaux*

#### **1. Elus et décideurs locaux font l'objet de demandes de plus en plus nombreuses, auxquelles ils ne sont pas toujours préparés à faire face**

Bien qu'elles trouvent une résonance particulière à l'école et à l'hôpital, les évolutions de la société française touchent également, l'ensemble des services accueillant du public, qu'ils dépendent de l'Etat ou des collectivités territoriales. **Le développement d'associations et de groupes de pression à vocation confessionnelle ou communautaire – ou se réclamant tels – est une réalité**, non seulement dans les banlieues des grands pôles urbains, mais aussi en centre-ville et dans les zones rurales. Par un effet de substitution, le tissu associatif traditionnel et le maillage territorial des services publics peuvent être touchés. Il en résulte que dans certains quartiers, les associations confessionnelles ou sectaires sont en passe de devenir les seuls interlocuteurs réels des élus et des décideurs locaux.

Les élus auditionnés par le groupe de travail ont confirmé, à cet égard, que **les collectivités territoriales font l'objet, corrélativement, de sollicitations de plus en plus nombreuses**, tendant notamment à l'octroi de subventions, à la mise à disposition de locaux municipaux ou d'équipements sportifs, ou encore à une meilleure prise en compte des intérêts et du mode de vie particuliers de telle ou telle communauté.

Ainsi, les professionnels de la restauration collective auditionnés par le groupe de travail ont indiqué que **la demande de nourriture halal, et dans une moindre mesure casher, est en progression dans les cantines scolaires, voire dans certains restaurants administratifs**, alors qu'elle était extrêmement marginale il y a seulement quelques années.

De même, en matière de police des **cimetières**, les maires sont destinataires de demandes de création de carrés confessionnels sans cesse plus nombreuses, en raison notamment de l'accroissement et du vieillissement de la population musulmane.

Ces demandes placent les élus locaux dans une **situation d'insécurité juridique**. En effet, les maires, qui ont la responsabilité de décider de l'emplacement des sépultures au titre de leur pouvoir de police spéciale des cimetières, sont soumis dans l'exercice de ce pouvoir à une obligation de neutralité, qui résulte des lois du 14 novembre 1881, du 5 avril 1884 et du 9 décembre 1905 (art. 28). Ce principe de neutralité a pour corollaire, ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans son rapport public pour 2004, l'interdiction en droit de procéder à la création de carrés confessionnels. Toutefois, dans le souci d'assurer le respect des dernières volontés des défunts, deux circulaires du 28 novembre 1975 et du 14 février 1991 invitent au contraire les maires à donner une suite favorable aux demandes en ce sens, conformément à une pratique d'ailleurs ancienne observée dans de nombreuses communes. **L'état de la législation place donc les élus locaux en porte-à-faux vis-à-vis des demandes émanant de leurs administrés.**

Plus généralement, élus et fonctionnaires sont parfois démunis face aux sollicitations qui leur sont adressées, et leur apportent des réponses très variables selon les cas. Cette hétérogénéité expose les collectivités locales à **des risques de mise en concurrence et de surenchère**. Le problème se présente en des termes proches s'agissant des délégataires de services publics et des autres entités concourant au service public.

## **2. Informer les décideurs et soutenir plus activement leur action dans la mise en œuvre concrète du principe de laïcité**

Les responsables locaux et les délégataires sont demandeurs d'une meilleure information, qui doit être mise à leur disposition sous une forme adaptée à la décentralisation et la déconcentration de l'organisation administrative.

La diffusion d'une « *Charte de la laïcité et de la citoyenneté* », dont le premier volet<sup>1</sup> rappellerait les implications concrètes du principe de laïcité dans les services

---

<sup>1</sup> Cette charte pourrait comporter trois volets, dont l'un serait consacré à la mise en œuvre de la laïcité dans les services publics locaux, les deux autres visant plus spécialement l'enseignement (cf. *infra*, III. A) et les principaux moments de la vie citoyenne (cf. *infra*, III. B.).

publics locaux et constituerait ainsi un outil d'aide à la décision pour les élus, les fonctionnaires et les délégataires, pourrait répondre à cet objectif.

Une telle initiative ne priverait en rien les décideurs locaux de leur pouvoir d'appréciation de chaque situation d'espèce, et ne constituerait pas une entrave au principe de libre administration des collectivités territoriales, dès lors que la charte n'ajouterait pas au droit et resterait non contraignante.

Au contraire, elle donnerait aux responsables moyens de faire face aux pressions et favoriserait, à terme, **une application homogène du principe de laïcité sur l'ensemble du territoire, plus respectueuse du principe d'égalité devant la loi.**

Cette charte rappellerait notamment l'obligation faite aux détenteurs de l'autorité publique d'**opposer un refus à toutes les demandes qui visent à instaurer un traitement discriminatoire – fondé notamment sur la religion, l'origine ethnique ou sociale, les différences entre hommes et femmes – dans un lieu dévolu à l'accueil des usagers.** Déclinant ce principe, elle appellerait l'attention sur l'exigence de mixité qui s'impose dans l'utilisation de l'espace public, et notamment dans celle des équipements sportifs (piscines, gymnases...), y compris lorsqu'ils sont mis à la disposition d'associations ou lorsque leur gestion est déléguée.

Une attention toute particulière doit être accordée aux implications du **principe de refus de toute segmentation de l'espace public** dans le cas des **cantines scolaires et des restaurants administratifs.** A l'aune de ce principe, la pratique déjà largement répandue et acceptée des plats alternatifs aux mets interdits par certaines religions, tel le porc, ne pose aucune difficulté et doit être encouragée.

En revanche, le groupe de travail a estimé, après en avoir débattu, que les mets spécialement destinés à une communauté religieuse devraient être proscrits dans les cantines scolaires et les restaurants administratifs. En effet, même si elle n'a pas cet objet, la **ritualisation de l'alimentation dans le cadre du service public** aurait nécessairement pour effet de segmenter l'espace public et d'aboutir à un regroupement des usagers selon leurs croyances réelles ou supposées.

Toutefois, des **exceptions** doivent être prévues pour les cas où les usagers du service public ne disposent d'aucune alternative leur permettant de respecter les interdictions alimentaires auxquels ils estiment devoir se conformer. Tel est le cas, notamment, du milieu carcéral, et plus généralement des milieux fermés ou des situations dans lesquelles un repas à l'extérieur n'est pas possible (milieu hospitalier, internats dans les lycées et collèges lorsque le règlement intérieur interdit les sorties ou lorsque l'établissement est isolé).

La clarification des obligations découlant du principe de laïcité doit, certes, prendre la forme d'une meilleure information sur les règles applicables, mais **les élus et les fonctionnaires qui ont la charge des services publics locaux ont également besoin d'un soutien concret et approprié lorsqu'ils sont confrontés à des situations de crise.**

L'une des possibilités permettant de leur apporter ce soutien serait de **nommer, dans chaque préfecture, un correspondant de haut niveau, appartenant au corps préfectoral**, qui serait spécialement habilité à conseiller les élus locaux à leur demande sur l'ensemble des questions liées à la mise en œuvre du principe de neutralité du service public, et recevrait une formation professionnelle continue adaptée à ces fonctions. D'une manière générale, il semble souhaitable que ce rôle soit confié au secrétaire général de chaque préfecture, eu égard au fait qu'il s'agit souvent d'un sous-préfet expérimenté, appelé à demeurer en poste pour une durée relativement longue. Dans les préfectures de région, ce rôle pourrait également être dévolu au sous-préfet chargé des relations avec le conseil régional du culte musulman, qui verrait ainsi ses compétences accrues et équilibrées par des attributions complémentaires, puisqu'il ne serait plus seulement chargé des relations avec les cultes, mais aussi de la garantie du principe de laïcité.

**Une structure du même type doit exister à l'échelle nationale**, afin que les difficultés rencontrées localement puissent faire l'objet d'un suivi d'ensemble et donner lieu à des réponses cohérentes. Dans cette perspective, une « *Chancellerie de la laïcité et de la citoyenneté* » – **instance chargée d'une mission de veille et dialogue entre toutes les parties prenantes de la laïcité en France** – pourrait être créée auprès du Président de la République, lui donnant ainsi davantage de moyens

pour assurer concrètement son rôle de garant du principe de laïcité. Cette chancellerie serait dépositaire de la « *Charte de la laïcité et de la citoyenneté dans les services publics* ». Elle pourrait s'appuyer sur le réseau des responsables ministériels de la laïcité, mis en place voici quelques années par le bureau des cultes du ministère de l'intérieur.

### **3. Subordonner la participation de personnes privées au service public à un engagement de strict respect des principes de laïcité et de neutralité**

Corollaire des transferts de compétence mis en œuvre dans le cadre de la deuxième étape de la décentralisation, la montée en puissance des services publics locaux prend les formes les plus variées, à l'image des partenariats public-privé. Cette diversification des modes de gestion, quoique essentielle à l'efficacité de l'action publique, doit être menée à bien dans le strict respect des principes qui la gouvernent. **Le choix d'une gestion déléguée ne saurait en effet justifier une quelconque dégradation du service rendu aux usagers, ni davantage un relâchement à l'égard du respect des principes républicains.**

Les délégataires de services publics, et plus largement l'ensemble des organismes qui participent au service public, doivent être mis à même d'apporter une réponse appropriée aux pressions dont ils font l'objet, que celles-ci viennent de leurs salariés ou des usagers. Dans ce but, le groupe de travail préconise de **rendre obligatoire, par la voie d'une disposition législative et à peine d'irrégularité, l'inscription dans les conventions de délégation de service public d'un engagement exprès de respecter strictement les valeurs républicaines, et notamment le principe de laïcité.** Cet engagement serait décliné aussi précisément que possible dans les clauses de chaque convention, afin d'en préciser les incidences concrètes sur la mission confiée au délégataire.

Enfin, s'il ne saurait être question d'étendre de tels engagements à l'ensemble des entreprises passant des marchés publics avec des personnes publiques, une exception doit être envisagée concernant les **organismes de formation professionnelle continue**. Subordonner la signature de contrats portant sur la formation des agents publics à un engagement de refus du prosélytisme et de respect

du principe de laïcité ne poserait aucune difficulté à la grande majorité de ces organismes, mais gênerait l'activité de ceux d'entre eux, minoritaires, qui sont affiliés à des mouvements sectaires. Afin d'assurer une parfaite information des décideurs publics, une liste de ces organismes pourrait être diffusée auprès des administrations de l'Etat et des collectivités locales.

*Les décideurs locaux, dont les responsabilités ont été étendues par la décentralisation et la déconcentration, sont soumis, de la part des associations et groupes de pression à vocation confessionnelle, à des demandes de plus en plus nombreuses (cantines, équipements sportifs, cimetières etc.), auxquelles ils ne sont pas toujours préparés à faire face.*

*Afin de renforcer leur information, un outil d'aide à la décision pourrait être mis à leur disposition, sous la forme d'une « Charte de la laïcité et de la citoyenneté », qui leur permettrait de mieux identifier les risques de segmentation de l'espace public existant dans les services publics locaux les plus sensibles.*

*Dans le même but, les délégués de services publics devraient s'engager contractuellement à respecter les valeurs républicaines, et notamment le principe de laïcité. Cette obligation pourrait être inscrite dans la loi.*



## ***D. Dans la fonction publique***

### **1. L'obligation de stricte neutralité qui s'impose aux collaborateurs du service public n'est consacrée par aucune loi**

Le **principe de neutralité** du service public et de ses agents est solidement ancré dans la jurisprudence depuis près d'un siècle<sup>2</sup>. Indissociable du principe d'égalité, il impose aux agents l'obligation de faire preuve de la plus stricte neutralité dans leur action, mais aussi de s'abstenir de toute manifestation de leurs convictions religieuses, y compris lorsqu'ils ne sont pas au contact des usagers.

La neutralité des agents publics est une évidence pour l'immense majorité des fonctionnaires, et ne donne lieu qu'à de rares infractions. Toutefois, les **agents contractuels**, qui n'ont pas toujours reçu une formation sur ce point ni été recrutés par la voie du concours, sont moins sensibilisés aux implications concrètes du principe de neutralité des collectivités publiques, notamment lorsqu'ils sont issus d'une culture différente ou ont été recrutés à l'étranger, comme c'est le cas de certains personnels médicaux (cf. *supra*, B.).

Quant aux **salariés des entreprises privées chargées d'un service public administratif**, leurs obligations juridiques devraient en principe être identiques à celles des fonctionnaires, mais la jurisprudence n'a que rarement eu l'occasion de se prononcer sur ce point. En outre, ils ne bénéficient pas toujours d'une information suffisante pour prendre la mesure des implications concrètes du principe de laïcité dans l'exercice de la mission qui leur est confiée.

### **2. Inscrire le principe de neutralité dans le statut et l'étendre à tous les contractuels et collaborateurs des services publics administratifs**

**La fonction publique, qui regroupe quelque cinq millions d'agents, n'est pas imperméable aux évolutions de la société**, qui l'atteignent tout autant que les

---

<sup>2</sup> CE 3 mai 1950, Dlle Jamet ; Avis CE 3 mai 2000, Mlle Marteaux.

autres catégories socioprofessionnelles. En outre, la diversification du recrutement, la persistance d'une proportion élevée de contractuels, la diversification des modes de gestion des services publics, sont autant de facteurs qui contribuent à rendre plus difficile la **diffusion de l'éthique du service public parmi les agents**.

Dans ce contexte profondément renouvelé, **une consécration législative du principe de neutralité des agents publics et des collaborateurs du service public – qui pouvait jusqu'à une époque récente sembler superflue – apparaît aujourd'hui opportune**, surtout en ce qui concerne les personnels non statutaires. Une telle mesure serait pleinement justifiée au regard de l'essence du principe de neutralité, qui s'apprécie non seulement objectivement, en tant que principe d'action, mais aussi subjectivement, dans le cadre de la théorie des apparences. Elle aurait également l'avantage d'assurer **une meilleure protection des agents** face aux pressions et aux remises en cause dont ils font l'objet, tout en donnant **une garantie supplémentaire aux usagers du service public**. Ce double objectif pourrait être atteint par la mise en œuvre d'une réforme en deux volets.

Tout d'abord, **le statut général de la fonction publique et les autres textes applicables aux contractuels et aux collaborateurs du service public pourraient être modifiés** afin d'offrir aux personnels concernés la garantie qu'aucune mise en cause n'est possible à leur égard sur le fondement de leurs convictions personnelles, de leur appartenance, réelle ou supposée, à un groupe religieux, politique ou philosophique ou de tout autre critère discriminatoire.

En contrepartie, **l'obligation de stricte neutralité à laquelle sont tenus les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pourrait être transcrite dans le statut général de la fonction publique**, et étendue, par voie législative, à tous les collaborateurs des services publics administratifs. Cette obligation serait notamment applicable aux jurés appelés à siéger dans les tribunaux judiciaires, qui sont d'ores et déjà tenus de prêter serment découverts (art. 304 du code de procédure pénale) et de s'abstenir de manifester leurs opinions (art. 311 du même code), sans que la jurisprudence ait toutefois précisé la portée exacte de ces dispositions.

Elle concernerait également les collaborateurs du service public, y compris bénévoles, intervenant en milieu hospitalier, en milieu scolaire, dans le secteur social ou encore sportif.

Toutefois, la portée du principe de neutralité ne doit pas être définie si largement qu'elle soit susceptible de nuire au bon fonctionnement du service public. Des exceptions devront donc être prévues, bien évidemment, en faveur des aumôniers ou des ministres du culte intervenant dans le cadre du service public. Dans le même sens, il serait souhaitable que la consécration législative du principe de laïcité ne soit pas étendue aux collaborateurs du service public lorsqu'ils interviennent, à l'image d'un parent d'élève accompagnant une sortie scolaire, à titre purement **individuel** et **occasionnel**.

*Il apparaît aujourd'hui nécessaire de garantir durablement la diffusion de l'éthique du service public auprès des fonctionnaires et de tous ceux qui participent au service public. Dans ce but, le groupe de travail propose de transcrire dans le statut général de la fonction publique le devoir de stricte neutralité auquel sont tenus les agents statutaires, et d'étendre expressément cette obligation à tous les agents non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi qu'aux salariés des entreprises délégataires de services publics et aux collaborateurs du service public.*

### **III. ASSURER L'ADHESION DURABLE DE TOUS AUX VALEURS DE LA REPUBLIQUE**

Il est nécessaire que notre droit garantisse plus efficacement le respect du principe de laïcité (cf. *supra*, II.). Toutefois, l'effort indispensable à sa mise en œuvre concrète ne saurait se limiter à la mise en place de règles coercitives. En effet, ce principe n'est pas seulement une **norme juridique** créatrice de droits et d'obligations, mais aussi l'une des **valeurs fondamentales** qui structurent notre société.

**Parce que la laïcité est d'abord une éthique avant d'être une règle de droit, la pérennisation de son rôle dans l'organisation de la vie sociale suppose le consentement de tous les citoyens à l'idéal qu'elle représente.** En d'autres termes, **le caractère laïque de la République ne sera définitivement acquis que si toutes les composantes de la société, quelle que soit leur culture d'origine, voient dans ce principe une chance**, une garantie de pouvoir exercer librement leur culte et, plus généralement, une valeur indissociable des notions de liberté et d'égalité.

Cet objectif suppose de privilégier une conception dynamique du principe de laïcité, qui ne doit pas servir d'alibi au *statu quo* dans une société en mutation. A cet égard, il faut rappeler que notre édifice juridique s'est constamment adapté depuis un siècle, à mesure que les relations de la puissance publique avec les cultes évoluaient. Il ne saurait, aujourd'hui, demeurer indifférent aux mutations de la société française, qui s'est beaucoup diversifiée culturellement dans la période récente.

Parallèlement à cette adaptation, qui doit être graduelle et s'abstenir de toute dénaturation du principe de laïcité, **il est nécessaire d'engager dès à présent un effort durable d'information et d'éducation, susceptible d'exercer une influence de long terme en mettant chaque Français en mesure d'exercer pleinement sa liberté absolue de conscience.** En effet, la recherche du consensus ne passe pas par des concessions, mais par l'adhésion du plus grand nombre à des valeurs fortes et assumées.

Sur ce plan, **le rôle des services publics est primordial**. En effet, dans une société marquée par l'affaiblissement des cadres traditionnels et de la famille en particulier, les collectivités publiques sont les mieux placées pour engager une action d'ampleur afin de mieux faire partager les valeurs fondamentales de notre République. Cette action, qui doit viser, en particulier, à créer les conditions d'une insertion harmonieuse dans le corps social des populations de culture musulmane et des autres religions nouvellement implantées, doit se déployer **dans le milieu scolaire et universitaire (A.)**, mais aussi **lors des principaux moments de la vie citoyenne (B.)**.

### *A. Renforcer l'enseignement de la laïcité et du fait religieux à l'école*

#### **1. L'enseignement de la laïcité et du fait religieux a incontestablement sa place dans l'école de la République**

L'effort d'information et d'éducation doit principalement concerner les jeunes générations. Leur adhésion aux valeurs républicaines est en effet la condition *sine qua non* de la pérennité du pacte social à long terme. En outre, les plus jeunes sont aussi les plus vulnérables aux influences et les principales cibles des tenants du repli identitaire.

Cet effort doit porter, **au premier chef**, sur **l'explication des fondements du vivre ensemble**. Il n'est pas acceptable de laisser caricaturer et dénaturer les valeurs républicaines, et le principe de laïcité en particulier. Les élèves ne doivent pas être laissés sans défense face aux influences dont ils sont la cible à l'extérieur des établissements scolaires. Il est donc indispensable qu'ils soient informés le plus tôt possible de la portée des principes que certains les invitent à enfreindre, mais aussi de leur sens et de leur importance dans l'équilibre de notre société.

Cette mission incombe au premier chef aux parents, mais il appartient également à l'éducation nationale d'y contribuer, notamment dans le cadre de l'instruction civique.

**La diffusion d'une « charte nationale de la laïcité et de la citoyenneté dans l'enseignement »** (deuxième volet de la charte évoquée *supra* au II. C.), pourrait aider les professeurs dans leur effort d'explication et d'éducation aux valeurs citoyennes. Elaborée en étroite concertation avec les enseignants et diffusée à tous les élèves des collèges et des lycées, cette charte les informerait de leurs droits mais aussi de leurs devoirs dans le cadre scolaire. Elle expliquerait l'origine et la portée des valeurs qui les sous-tendent, et notamment du principe de laïcité. Elle aurait pour objectif de contribuer à responsabiliser les plus jeunes, de les aider à combattre les préjugés et de contrebalancer les discours radicaux dont ils peuvent être les victimes.

Faut-il aller plus loin ? Il est indéniable que le risque de voir les jeunes générations se détourner des valeurs républicaines n'est pas seulement le fruit d'une méconnaissance de leur portée, mais aussi le résultat d'une vision parfois caricaturale de l'identité religieuse et des obligations qui s'y attachent. A cet égard, on ne peut nier que la relégation de la « quête de sens » et du fait religieux hors des enceintes de la transmission rationnelle et publiquement contrôlée des connaissances, avalise le refus de tout esprit critique à l'égard du discours religieux, et par là les extrémismes.

Face à ce risque, l'école républicaine ne peut rester inactive et ne doit nourrir aucun complexe. Certes, elle ne saurait, sans méconnaître sa mission, proposer un enseignement des religions, sous quelque forme que ce soit. **La défense de la laïcité ne peut en effet prendre la forme d'une méconnaissance du principe de neutralité qui s'impose au service public de l'éducation nationale.**

Pour autant, la mission de l'éducation nationale est de donner aux jeunes générations tous les outils nécessaires à la connaissance du monde dans lequel elles vivent. A ce titre, **une approche raisonnée et objective des religions comme faits de civilisation est indispensable à la compréhension de la société, et tout à fait compatible avec le caractère laïque de l'enseignement public.**

Sur ce plan, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. L'enseignement du fait religieux est, certes, une réalité depuis une dizaine d'années dans les collèges et les lycées, mais dans un contexte de priorités multiples et de tendance à l'allègement des

programmes, il est victime du syndrome du saupoudrage. En outre, la formation des enseignants est généralement insuffisante, sur les plans tant académique que pédagogique, alors que les sollicitations dont ils font l'objet de la part des élèves tendent à se multiplier.

## **2. Enseigner la laïcité et le fait religieux sans s'immiscer dans l'interprétation du sacré**

La promotion de l'étude du fait religieux comme fait de civilisation passe, **en premier lieu**, par **une meilleure formation des enseignants et des responsables administratifs des collèges et lycées**, qui doivent avoir les moyens d'accomplir leur mission de formation des futurs citoyens. L'action doit porter sur l'approfondissement des **connaissances**, mais aussi sur les **enjeux pédagogiques** liés à l'enseignement du fait religieux en milieu scolaire. A cet égard, les professeurs doivent être davantage sensibilisés au fait que l'éthique de l'enseignement public leur interdit en toute circonstance de prendre position sur l'interprétation des textes sacrés.

Concrètement, un effort doit être consenti à chaque étape de la formation des professeurs. Il doit d'abord viser à **désenclaver et à encourager l'étude critique des religions dans l'enseignement supérieur**, et notamment dans les facultés de droit, de lettres, de sciences humaines, de sciences de la vie, ou encore de médecine et de pharmacie. L'objectif est d'assurer la formation de spécialistes, mais aussi et surtout de permettre au plus grand nombre d'étudiants d'accéder à un bagage minimal. A ce titre, il apparaît souhaitable de **privilégier le cycle de la licence et la création de modules transversaux plutôt que celle de filières spécialisées**. Cet objectif implique un renforcement des échanges entre les universités et les pôles d'excellence spécialisés tels que l'Ecole pratique des hautes études.

Par ailleurs, les étudiants qui se destinent à l'enseignement doivent pouvoir bénéficier, quelle que soit leur spécialisation, d'une formation spécifique aux enjeux pédagogiques de l'enseignement du fait religieux en milieu scolaire. Sur ce plan, **un module transversal « laïcité et fait religieux » pourrait être rendu obligatoire dans les IUFM**.

Cette réforme pourrait être complétée par une **systématisation de la formation continue, sur le même thème, des enseignants et des personnels de direction** (directeurs d'école, principaux, proviseurs), en privilégiant dans un premier temps les zones d'éducation prioritaires. Les stages organisés dans ce cadre doivent être l'occasion d'une sensibilisation à l'existence des cellules académiques « laïcité », qui sont susceptibles de jouer un rôle de **référénts**.

Le renforcement de l'enseignement du fait religieux comme fait de civilisation passe, **en second lieu**, par une **modification des programmes de l'enseignement secondaire**, qui doit être menée en étroite concertation avec le corps enseignant, les représentants des personnels administratifs de l'éducation nationale et les organisations de parents d'élèves.

A cet égard, **la consécration d'une matière à part entière n'est ni possible, ni souhaitable**.

Elle n'est pas possible, tout d'abord, car l'éducation nationale ne pourra en tout état de cause disposer, même à moyen terme, d'enseignants spécialisés en nombre suffisant. En outre, la création de filières spécialisées dans l'enseignement supérieur poserait des questions délicates, au regard de la définition du contenu des enseignements et, plus généralement, de la mission dévolue aux universités.

Elle n'est pas souhaitable, ensuite, car l'enseignement du fait religieux comme matière à part entière accroîtrait les risques de dérive et de récupération par des intervenants extérieurs au milieu éducatif, et ne permettrait sans doute pas d'éviter le double écueil du prosélytisme et du relativisme.

**Le fait religieux est par essence transversal, ce qui implique que son enseignement doit être pluridisciplinaire. Le renforcement de l'enseignement du fait religieux comme dimension de la civilisation doit donc porter sur l'ensemble des programmes**, et principalement sur les matières clefs que sont les lettres, l'histoire, la philosophie et les disciplines artistiques. Dans ces matières, les programmes pourraient être recentrés en insistant moins sur les différences, et davantage sur l'analyse des valeurs communes.



**L’histoire, qui est sans doute la matière la plus contestée, doit faire l’objet d’une attention particulière**, afin de garantir l’équilibre entre l’étude du fait religieux et celle de la sécularisation de la société française, et d’éviter toute autocensure sur les thèmes les plus sensibles (affaire Dreyfus, Shoah, histoire de l’esclavage, de la colonisation et de la décolonisation, des migrations...).

*La relégation de la connaissance de la laïcité et du fait religieux hors des enceintes scolaires et universitaires avalise le refus de tout esprit critique à l’égard du discours religieux, et par là les extrémismes. Face à ce risque, l’école républicaine ne peut rester inactive. Il lui appartient, sans s’immiscer dans l’interprétation du sacré, de développer une approche raisonnée et objective de la laïcité et des religions comme faits de civilisation.*

*Cet objectif de long terme suppose que soit mise en œuvre dès maintenant une action coordonnée dans trois directions : délivrer aux professeurs une formation plus adaptée à l’université, dans les IUFM et dans le cadre de la formation continue ; renforcer l’enseignement de la laïcité et du fait religieux dans le cadre des matières existantes, c’est-à-dire sans créer de matière nouvelle ; adapter les outils pédagogiques, notamment par la diffusion d’une « charte de la laïcité et de la citoyenneté dans l’enseignement », afin de responsabiliser les élèves et d’aider les professeurs dans leur effort d’explication et d’éducation aux valeurs citoyennes.*

## ***B. Donner davantage de sens aux principales étapes de la vie citoyenne***

Le principe de laïcité fait partie d'un ensemble de valeurs à vocation universelle. Il prévaut d'ailleurs dans la plupart des sociétés occidentales (Allemagne, Etats-Unis, Royaume-Uni...), quoique selon des modalités différentes. Toutefois, la **conception française de la laïcité est le fruit de l'histoire nationale**, et revêt dans notre pays une portée particulière. Dès lors, les populations issues d'une culture différente peuvent légitimement ignorer le sens et la portée exacts de ce principe, notamment lorsqu'elles n'ont pas été scolarisées en France.

L'école ne peut, dans ces conditions, assumer seule la promotion du principe de laïcité, qui doit faire l'objet d'une véritable **formation continue à la citoyenneté**. Laïcité et citoyenneté sont en effet indissociables : le principe de laïcité ne peut avoir le même sens pour tous que s'il est replacé dans l'ensemble des valeurs républicaines ; inversement, l'étiollement du sentiment d'appartenance citoyenne explique pour une large part les remises en cause du principe de laïcité.

La création du **contrat d'accueil et d'intégration**, expérimenté dans douze départements depuis 2003 et généralisé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration est une étape décisive dans cette direction. La formation civique prévue par les dispositions nouvelles de l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui comportera « *une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité* », sera l'occasion pour chaque nouvel arrivant souhaitant s'installer durablement sur le territoire de mesurer pleinement les droits et les devoirs inhérents au caractère laïque de la société française.

Afin que cette réforme porte pleinement ses fruits, il apparaît souhaitable que le décret en Conseil d'Etat qui précisera les conditions de mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration renforce la référence faite au principe de laïcité dans ce contrat, en précisant les obligations concrètes auxquelles sont tenus les nouveaux arrivants, notamment en matière de scolarisation de leurs enfants et, plus

généralement, dans le cadre du service public. Il serait également opportun, en cas de regroupement familial, de prévoir la signature des deux conjoints et des enfants majeurs.

En outre, cette importante initiative ne doit pas demeurer isolée. En effet, ce n'est pas seulement l'entrée durable sur le territoire mais aussi **l'ensemble des principaux moments de la vie citoyenne qui doivent être l'occasion d'un rappel des valeurs qui les sous-tendent.**

Cet objectif doit mobiliser les efforts des élus et des fonctionnaires concernés, ce qui suppose le développement des cérémonies citoyennes, la normalisation de leur protocole et la mise en place de formations spécifiquement axées sur la transmission des valeurs citoyennes, mais aussi la mise à disposition de supports adaptés. Sur ce dernier plan, la Charte de la laïcité et de la citoyenneté, dont les deux premiers volets ont été évoqués *supra* (II. C. et III. A.), pourrait également constituer un outil intéressant.

Une version adaptée de cette charte – dont le contenu, inspiré du rapport de la commission Stasi, rappellerait le sens et la portée des valeurs républicaines – **pourrait être remise à l'occasion des moments clefs de la citoyenneté, et notamment lors des cérémonies d'accès à la citoyenneté, lors de l'envoi ou du retrait des cartes d'identité et des cartes d'électeur, à l'occasion du mariage civil ou encore des journées d'appel à la préparation de la défense.** Elle pourrait également être diffusée auprès des associations et dans les préfectures afin d'informer les résidents étrangers des règles qu'ils sont tenus de respecter durant toute la durée de leur présence sur le territoire, indépendamment de la signature d'un contrat d'intégration.

*L'école ne peut assumer seule la promotion du principe de laïcité et des valeurs républicaines, qui doivent faire l'objet d'une véritable formation continue à la citoyenneté. Il serait opportun que le décret qui précisera les conditions de mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration renforce la référence faite au principe de laïcité, en précisant les obligations concrètes auxquelles sont tenus les nouveaux arrivants, notamment en matière de scolarisation de leurs enfants.*

*Par ailleurs, et dans le même but, une version adaptée de la « Charte de la laïcité et de la citoyenneté », déjà évoquée supra, pourrait être remise à l'occasion des moments clefs de la citoyenneté (cérémonies d'accès à la citoyenneté, envoi ou retrait des cartes d'identité et des cartes d'électeur, mariage civil, journées d'appel à la préparation de la défense...).*

# ***ANNEXE I : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL***

**M. André Rossinot, Président**

Maire de Nancy, Président du Centre national de la fonction publique territoriale

**M. Jean-Paul Alduy**

Sénateur des Pyrénées-Orientales, Maire de Perpignan

**M. Pierre Cardo**

Député des Yvelines, Maire de Chanteloup-les-Vignes, Conseiller général des Yvelines

**Mme Hanifa Chérifi**

Inspectrice générale de l'éducation nationale, ancien membre de la commission Stasi

**M. Didier Maus**

Conseiller d'Etat, Professeur associé à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur de la revue française de droit constitutionnel

**M. Jean-Louis Sanchez**

Délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (O.D.A.S)

**M. Laurent Wauquiez**

Député de Haute-Loire, ancien rapporteur de la commission Stasi

**Rapporteur**

**M. Yohann Bénard**

Maître des requêtes au Conseil d'Etat, maître de conférences à l'IEP de Paris

## ***ANNEXE II : RESUME DES TRAVAUX ET DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL***

L'adhésion de tous les citoyens aux valeurs républicaines et à un Etat laïque est une condition de la pérennité de notre pacte social. Principe républicain essentiel à la coexistence pacifique de toutes les composantes de la société, la laïcité est la traduction d'une vision du bien commun forgée par notre histoire et par les choix du peuple français.

Face à la montée des communautarismes et à la tentation du repli identitaire, qui menacent directement la cohésion de la nation dans son ensemble, la laïcité est l'un des moteurs les plus puissants d'intégration dans le corps social. Elle constitue, à ce titre, un enjeu majeur pour notre avenir. Ce principe, en effet, favorise l'insertion des plus jeunes dans la société en garantissant le respect de leur libre-arbitre dans le processus de transmission des savoirs. Il conditionne l'accès de tous les Français à la citoyenneté républicaine, en assurant la neutralité de l'Etat vis-à-vis des choix spirituels et religieux. Il ignore les classes sociales et contribue à écarter la légitimité des pouvoirs issus seulement de la richesse ou de la naissance. Il permet, enfin, l'intégration à la communauté nationale de ceux qui rejoignent la France pour y travailler et y vivre, assurant la neutralité de l'Etat à l'égard de leur culture et de leurs croyances tout en les protégeant contre les discriminations et l'intolérance.

La construction d'une société laïque et respectueuse des options spirituelles de chacun ne doit pas seulement être le fruit d'une réaction à des situations de crise, mais faire l'objet d'un effort continu et concerté, inscrit dans le long terme. A cet égard, l'apaisement rendu possible par la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles à l'école peut être mis à profit pour engager une action durable d'éducation, d'information et de formation.

Les services publics doivent être au cœur de cette action, à double titre.

Parce qu'ils incarnent l'Etat et les collectivités territoriales, nul ne doit pouvoir douter de la neutralité des élus, des enseignants, des fonctionnaires et des délégués de services publics. Ces derniers doivent donc être mis en mesure de résister aux pressions et aux tentatives d'instrumentalisation, et d'appliquer le principe de laïcité avec fermeté et discernement, dans tous les services publics de proximité, notamment l'école, l'hôpital et les services publics locaux.

Parce qu'ils ont la charge d'œuvrer à la diffusion des valeurs républicaines, notamment dans le cadre de l'éducation nationale, mais aussi de l'accueil des nouveaux arrivants et de l'organisation des principales étapes de la vie citoyenne, les services publics ont une mission essentielle de défense et de promotion de la laïcité comme principe, et doivent se fixer pour objectif de créer les conditions d'une adhésion durable de tous les citoyens à cet idéal commun.

Ces deux objectifs supposent que des réponses concrètes soient apportées aux principales questions posées par l'application du principe de laïcité dans les services publics de proximité. C'est dans cette perspective que Nicolas Sarkozy, Président de l'UMP, a pris l'initiative de constituer un groupe de travail sur la laïcité dans les services publics, dont la présidence a été confiée à André Rossinot, Maire de Nancy, Président du Parti radical et Président du Centre national de la fonction publique territoriale.

Depuis février 2006, ce groupe de travail a procédé à de nombreuses auditions, principalement centrées sur des acteurs de terrain confrontés quotidiennement aux difficultés liées à la mise en œuvre du principe de laïcité. Le milieu éducatif, l'hôpital et les services publics locaux ont été privilégiés. Prenant appui sur ces auditions et sur la réflexion approfondie menée, notamment, par la commission Stasi, le groupe de travail est parvenu à deux conclusions.

Tout d'abord, il est sans doute nécessaire – aujourd'hui plus qu'hier – que notre droit garantisse plus efficacement le respect du principe de laïcité. Cet objectif implique la définition de règles claires et concrètes, afin que chaque citoyen puisse mesurer la portée des droits et des devoirs qui découlent du caractère laïque de la République et de la société française (I.).

Toutefois, la laïcité est d'abord un idéal avant d'être une norme juridique créatrice de droits et d'obligations. Le caractère laïque de la République ne sera définitivement acquis que si toutes les composantes de la société, et notamment les populations issues de l'immigration, voient dans ce principe une chance, la garantie de pouvoir exercer librement leur culte et, plus généralement, une valeur indissociable des notions de liberté et d'égalité. C'est donc essentiellement vers un effort d'explication, d'information et d'éducation à la laïcité que doit s'orienter l'action publique (II.).

Sur chacun de ces deux plans, le groupe de travail s'est attaché à formuler des propositions concrètes, dont la mise en œuvre devra être précédée d'une concertation avec les acteurs concernés.

## **I. AGIR POUR CONSOLIDER LA LAÏCITE DANS LES SERVICES PUBLICS**

La diffusion et à la promotion dans le corps social des valeurs républicaines, et de la laïcité en particulier, suppose de préciser autant que de besoin ce qu'autorise et ce qu'interdit le principe de laïcité, afin de permettre aux services publics d'accomplir leur mission dans le respect de chaque citoyen.

### **A. A l'école**

Lieu privilégié de transmission des savoirs et des valeurs républicaines, l'école est aussi une cible potentielle pour tous ceux qui entendent les remettre en cause. Les pouvoirs publics doivent engager un effort durable d'explication et de sensibilisation à l'égard des élèves mais ils doivent aussi, de façon plus immédiate, assumer pleinement leur devoir de vigilance, de fermeté et d'action.

#### **• Donner au milieu éducatif les moyens de faire face aux pressions**

- *Systématiser la formation professionnelle continue des enseignants et des responsables administratifs aux enjeux concrets liés au respect du principe de laïcité en milieu scolaire*
- *Diffuser auprès des responsables administratifs et des professeurs des lignes directrices claires et suffisamment détaillées, sous la forme d'une instruction ministérielle prise en concertation avec le corps enseignant et les parents d'élèves*

- *Informier et responsabiliser les élèves par la diffusion d'une « charte nationale de la laïcité et de la citoyenneté dans l'enseignement » les informant de leurs droits et de leurs devoirs*
- *Piloter plus fermement à tous les niveaux de la hiérarchie : refuser toute négociation sur l'obligation d'assiduité scolaire, sur le contenu des programmes, sur le principe de mixité au sein de l'école publique etc.*
- *Engager sans délai, en concertation notamment avec le Conseil national de l'ordre des médecins, une action spécifique pour lutter contre le développement de la déscolarisation sélective*
- *Pérenniser les cellules académiques « laïcité » et étendre leur compétence à toutes les questions liées à la laïcité et à la citoyenneté, afin d'apporter un soutien adéquat aux enseignants dans les situations conflictuelles*

## **B. A l'hôpital**

Lieu de vie et miroir de la société, l'hôpital doit faire l'objet d'une particulière vigilance. Si les agents du service public de la santé ont un strict devoir de neutralité, les patients et leurs familles doivent, eux aussi, respecter les valeurs républicaines tout au long de leur présence en milieu hospitalier. En particulier, on ne saurait tolérer aucune discrimination, aucune récusation du personnel hospitalier pour des raisons religieuses ou en fonction de leur sexe. Plus généralement, les obligations de chacun doivent être rappelées et articulées dans un cadre cohérent.

- **Adapter la réglementation hospitalière**

- *Rappeler dans le code de la santé publique le devoir de respect des règles sanitaires et des principes de vie à l'hôpital qui pèse sur les patients*
- *Interdire expressément la récusation des praticiens et des personnels soignants pour des raisons religieuses ou discriminatoires (sexe, religion, origine ethnique etc.)*

- **Rééquilibrer la charte du patient hospitalisé**

- *Compléter la charte pour mentionner les obligations des patients et de leur entourage*
- *Regrouper dans un seul document, déclinable selon les établissements, les prescriptions figurant dans la charte, le livret d'accueil et le modèle de règlement intérieur*

- **Renforcer les obligations pesant sur les tiers (familles, associations bénévoles) intervenant en milieu hospitalier**

- *Mieux encadrer la présence des familles et des proches à l'hôpital et limiter les possibilités d'interposition entre patients et personnels soignants*
- *Inscrire dans les conventions passées entre l'hôpital et les associations un engagement de neutralité, de respect de la laïcité et de refus du prosélytisme*
- *Instaurer un système d'agrément préfectoral préalable applicable aux ministres du culte et aux associations intervenant en milieu hospitalier*



- **Préciser les obligations pesant sur les contractuels français et étrangers**
  - *Inscrire dans les contrats de recrutement des personnels soignants contractuels français et étrangers (internes, externes, infirmiers...) un engagement de respect du principe de neutralité*

### **C. Dans les services publics locaux**

Les décideurs locaux, dont les responsabilités ont été étendues par la décentralisation et la déconcentration, sont soumis, de la part des associations et groupes de pression à vocation confessionnelle, à des demandes de plus en plus nombreuses (cantines, équipements sportifs, cimetières etc.), auxquelles il doivent avoir les moyens de faire face.

- **Informers les décideurs et soutenir plus activement leur action dans la mise en œuvre concrète du principe de laïcité**
  - *Diffuser auprès des collectivités territoriales et des autres services publics de proximité un outil d'aide à la décision, sous la forme d'une « Charte de la laïcité et de la citoyenneté dans les services publics » rappelant les implications concrètes du principe de laïcité pour les décideurs locaux*
  - *Rappeler dans cette charte l'exigence de mixité qui s'impose dans l'utilisation de l'espace public, et notamment dans celle des équipements sportifs (piscines, gymnases...), y compris lorsqu'ils sont mis à la disposition d'associations ou lorsque leur gestion est déléguée*
  - *Proscrire toute pratique discriminatoire ou tout traitement différencié qui, fondé sur la religion, l'origine ethnique ou sociale des usagers du service public, pourrait avoir pour effet d'aboutir à une ségrégation de fait, et notamment les menus confessionnels dans les cantines et restaurants administratifs (sauf milieu fermé ou autre cas particulier)*
  - *Nommer, dans chaque préfecture, un correspondant de haut niveau, appartenant au corps préfectoral, qui serait spécialement habilité à conseiller les élus locaux à leur demande sur l'ensemble des questions liées à la mise en œuvre du principe de neutralité du service public*
  - *Instaurer une structure du même type à l'échelle nationale – sous la forme d'une « Chancellerie de la laïcité et de la citoyenneté » placée auprès du Président de la République – afin d'assurer une mission de veille, de suivi d'ensemble et de dialogue entre toutes les parties prenantes de la laïcité en France*
- **Subordonner la participation de personnes privées au service public à un engagement de strict respect des principes de laïcité et de neutralité**
  - *Rendre obligatoire, par la voie d'une disposition législative et à peine d'irrégularité, l'inscription dans les conventions de délégation de service public d'un engagement exprès de respecter strictement ces principes*

## **D. Dans la fonction publique**

L'obligation de stricte neutralité qui s'impose aux collaborateurs du service public n'est consacrée par aucun texte. Or, la fonction publique, qui regroupe quelque cinq millions d'agents, n'est pas imperméable aux évolutions de la société. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de garantir durablement la diffusion de l'éthique du service public auprès des fonctionnaires et de tous ceux qui participent au service public.

- *Transcrire dans le statut général de la fonction publique le devoir de stricte neutralité auquel sont tenus les agents statutaires*
- *Etendre expressément cette obligation à tous les agents non statutaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi qu'aux salariés des entreprises déléguataires de services publics et aux collaborateurs du service public*
- *En contrepartie, offrir aux agents publics une garantie de même niveau qu'aucune mise en cause n'est possible à leur égard sur le fondement de leurs convictions personnelles ou de leur appartenance, réelle ou supposée, à un groupe religieux, politique, philosophique etc.*

## **II. ASSURER L'ADHESION DURABLE DE TOUS AUX VALEURS DE LA REPUBLIQUE**

Parce que la laïcité est d'abord une éthique avant d'être une règle de droit, la pérennisation de son rôle dans l'organisation de la vie sociale suppose le consentement de tous les citoyens à l'idéal qu'elle représente. L'une des missions essentielles des services publics est, précisément, de contribuer à faire mieux partager les valeurs fondamentales de notre République. A cet égard, leur action, qui doit viser, en particulier, à créer les conditions d'une insertion harmonieuse dans le corps social des nouveaux arrivants, doit se déployer dans le milieu scolaire et universitaire, mais aussi lors des principaux moments de la vie citoyenne.

### **A. Renforcer l'enseignement de la laïcité et du fait religieux à l'école**

La relégation de la quête de sens et du fait religieux hors des enceintes de la transmission rationnelle et publiquement contrôlée des connaissances avalise le refus de tout esprit critique à l'égard du discours religieux, et par là les extrémismes. Face à ce risque, l'école républicaine ne peut rester inactive et ne doit nourrir aucun complexe. Certes, elle ne saurait, sans méconnaître sa mission, proposer un enseignement des religions ou s'immiscer dans l'interprétation du sacré. En revanche, une approche raisonnée et objective de la laïcité et des religions comme faits de civilisation est indispensable à la compréhension de la société, et tout à fait compatible avec le caractère laïque de l'enseignement public.

- **Désenclaver et encourager l'étude critique de la laïcité et du fait religieux dans l'enseignement supérieur**

- *Encourager l'enseignement de la laïcité et du fait religieux, notamment dans les facultés de droit, de lettres, de sciences humaines, de sciences de la vie, de médecine*

- *Privilégier le cycle de la licence et la création de modules transversaux plutôt que celle de filières spécialisées*
- **Proposer aux enseignants une formation plus adaptée**
  - *Rendre obligatoire un module transversal « laïcité et fait religieux » dans les IUFM*
  - *Systématiser la formation continue sur ce thème des enseignants et des personnels de direction (directeurs d'école, principaux, proviseurs)*
  - *Rappeler aux professeurs que l'éthique de l'enseignement public leur interdit en toute circonstance de prendre position sur l'interprétation des textes sacrés*
  - *Sensibiliser les personnels éducatifs et administratifs à l'existence des cellules académiques « laïcité », qui sont susceptibles de jouer un rôle de référents*
- **Enseigner le fait religieux sans s'immiscer dans l'interprétation du sacré**
  - *Modifier les programmes du secondaire afin de renforcer l'enseignement de la laïcité et du fait religieux dans le cadre des matières existantes, c'est-à-dire sans créer de matière nouvelle*
  - *Concentrer les efforts sur les matières clefs : lettres, histoire, philosophie et disciplines artistiques*
  - *Adapter les outils pédagogiques, notamment par la diffusion d'une « charte de la laïcité et de la citoyenneté dans l'enseignement », afin de responsabiliser les élèves et d'aider les professeurs dans leur effort d'explication et d'éducation aux valeurs citoyennes*

## **B. Donner davantage de sens aux principales étapes de la vie citoyenne**

L'école ne peut assumer seule la promotion de la laïcité et des valeurs républicaines, qui doivent faire l'objet d'une véritable formation continue à la citoyenneté. L'accent doit être mis sur les populations issues d'une culture différente, qui peuvent légitimement ignorer le sens et la portée exacts du principe de laïcité, notamment lorsqu'elles n'ont pas été scolarisées en France.

- **Faire connaître à tous le sens et la portée de la laïcité et de la citoyenneté**
  - *Adopter une charte de la laïcité et de la citoyenneté (3<sup>ème</sup> volet de la charte déjà évoquée supra) dont le contenu, inspiré du rapport de la commission Stasi en ce qui concerne la laïcité, rappellerait également le sens et la portée des autres valeurs républicaines*
  - *Remettre cette charte – qui ne serait pas juridiquement contraignante – à l'occasion des moments clefs de la citoyenneté : retrait des cartes d'identité et des cartes d'électeur, journées d'appel à la préparation de la défense etc.*
  - *Renforcer la référence faite au principe de laïcité et aux valeurs républicaines dans le contrat d'accueil et d'intégration, en précisant les obligations concrètes auxquelles sont tenus les nouveaux arrivants, notamment en matière de scolarisation de leurs enfants.*