Thierry Gibert

Laïcité dans les services publics : neutralité des agents, liberté des usagers, responsabilité des cadres

La laïcité est souvent invoquée dans le débat public comme un principe général. Pour les cadres, elle est aussi une réalité quotidienne de management. Neutralité des agents, liberté de conscience des usagers, demandes d'aménagement, expressions religieuses, tensions dans les équipes ou avec le public : les situations peuvent être sensibles mais les règles ne sont pas indéterminées. Encore faut-il savoir distinguer les statuts, qualifier les faits et apporter une réponse à la fois juridiquement fondée, proportionnée et compatible avec le bon fonctionnement du service public.

Une distinction fondamentale : l'agent est neutre, l'usager ne l'est pas

Le premier réflexe, lorsqu'une question de laïcité se présente dans un service public, devrait être de déterminer qui est concerné car les règles ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'un agent ou d'un usager. Pour l'agent public, le principe est clair. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à une obligation de neutralité et doit respecter le principe de laïcité. Le Code général de la fonction publique précise qu'à ce titre il s'abstient notamment de manifester

Thierry Gibert, référent Laïcité et référent Égalité-Diversité pour l'administration territoriale de l'État dans le Cantal, secrétaire général d'Interco CFDT du Cantal.

509.indd 61 26/10/2026 12:44:18

ses opinions religieuses. Il prévoit également que l'agent public est formé à ce principe. Cette obligation ne signifie nullement que l'agent serait privé de convictions ou de liberté de conscience ; celles-ci lui appartiennent pleinement. C'est leur manifestation dans l'exercice des fonctions qui est encadrée parce que l'agent représente un service public qui doit lui-même demeurer impartial et neutre. Cette neutralité a une contrepartie essentielle. L'agent traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. Chacun doit ainsi pouvoir être accueilli et traité sans considération de ses croyances ou de son absence de croyance. La situation de l'usager est différente. Le seul fait d'entrer dans un service public ne le soumet pas à une obligation générale de neutralité. Il conserve sa liberté de conscience et peut, en principe, manifester ses convictions, y compris religieuses. Le port d'un signe religieux par un usager ne constitue donc pas, à lui seul, une atteinte au principe de laïcité. Cette liberté n'est toutefois pas absolue. Des restrictions peuvent résulter de textes particuliers ou d'exigences tenant notamment à l'ordre public, au bon fonctionnement du service ou aux droits d'autrui. Pour l'encadrant, cette distinction est décisive. Appliquer à un usager les obligations qui pèsent sur un agent conduit à restreindre indûment une liberté. À l'inverse, traiter la manifestation religieuse d'un agent comme s'il était un simple usager revient à méconnaître l'exigence de neutralité du service public. Avant de chercher une solution, il faut donc commencer par poser la bonne question : à quel titre la personne concernée se trouve-t-elle dans le service public ?

Prévenir plutôt que réparer : informer, former, conseiller

La laïcité ne devrait pas être découverte au moment où survient une difficulté. Pour un employeur public, la première responsabilité est préventive : permettre aux agents de connaître les principes qui encadrent leur activité, leurs obligations mais aussi leurs droits et ceux des usagers. La responsabilité de l'encadrement est donc aussi de créer un

509.indd 62 26/10/2026 12:44:18

cadre commun de compréhension. Former ne consiste pas seulement à rappeler des textes mais à donner aux agents des repères pour identifier une situation, comprendre la règle applicable et savoir vers qui se tourner lorsqu'un doute subsiste. Les mises en situation et l'analyse de cas professionnels prennent ici tout leur sens. Le référent laïcité occupe à cet égard une place particulière. Il conseille les agents et les chefs de service sur la mise en œuvre du principe, contribue à la sensibilisation des personnels et à la diffusion de l'information. Il organise, en outre, la Journée de la laïcité le 9 décembre. Il peut également être sollicité lorsqu'une situation soulève une difficulté d'application. Son intervention ne se substitue toutefois pas à la responsabilité du cadre. Le référent éclaire, conseille et aide à qualifier les situations ; la décision demeurant de la responsabilité de l'autorité compétente. Information régulière, formation des agents, ressources accessibles, possibilité de consulter le référent : une organisation qui connaît les règles est mieux armée pour traiter sereinement les situations lorsqu'elles se présentent.

Quand la liberté de conscience doit aussi être organisée

Certains services publics montrent particulièrement bien que neutralité et liberté de conscience ne s'opposent pas. Lorsque les personnes sont hébergées, hospitalisées ou privées de leur liberté d'aller et venir, garantir leur liberté de conscience peut conduire l'administration à organiser elle-même les conditions permettant l'exercice du culte. Cette logique est inscrite au cœur même de la loi du 9 décembre 1905. Son article 2 qui pose le principe selon lequel la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte permet néanmoins que des dépenses publiques soient consacrées à des services d'aumônerie destinés à assurer le libre exercice des cultes notamment dans les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. Pour l'encadrant, ces situations rappellent qu'appliquer la laïcité ne consiste pas seulement à connaître les interdictions. Il faut aussi identifier les libertés que le service public doit garantir.

Pour l'encadrant, ces situations rappellent qu'appliquer la laïcité ne consiste pas seulement à connaître les interdictions. Il faut aussi identifier les libertés que le service public doit garantir.

509.indd 63 26/10/2026 12:44:18

À l'école, des règles différentes selon les situations. L'école publique rassemble des personnels, des élèves, des parents et parfois des intervenants extérieurs. Tous ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Les personnels relèvent de l'obligation de neutralité applicable aux agents publics. Pour les élèves des écoles, collèges et lycées publics, le port de signes ou de tenues par lesquels ils manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. Cette règle ne signifie pourtant pas que l'institution scolaire ignore leur liberté de conscience. Dans les établissements publics d'enseignement comportant un internat, une aumônerie est instituée à la demande de parents d'élèves et l'instruction religieuse correspondante est donnée à l'intérieur de l'établissement. Les collèges et lycées publics sans internat peuvent également être dotés d'un service d'aumônerie dans les conditions prévues par le Code de l'éducation. L'école illustre ainsi les deux dimensions du principe : certaines manifestations religieuses peuvent être limitées dans la vie scolaire tandis que l'institution doit, dans certaines situations, permettre l'exercice effectif de la liberté de conscience. La situation des parents rappelle également la nécessité de raisonner à partir du statut et de la fonction effectivement exercée : un parent n'est pas soumis, du seul fait qu'il entre dans un établissement ou accompagne une sortie scolaire, à l'obligation générale de neutralité applicable aux personnels.

À l'hôpital, garantir la liberté de conscience sans compromettre les soins. L'hôpital public répond à une logique comparable. Les personnels hospitaliers relèvent de l'obligation de neutralité. La personne hospitalisée demeure libre de ses convictions et doit pouvoir exercer son culte dans les limites compatibles avec les exigences du service. Elle peut notamment demander à recevoir la visite du ministre du culte de son choix. La conviction religieuse ne crée cependant pas un régime autonome en matière de soins. Le droit commun du patient continue de s'appliquer : toute personne participe aux décisions concernant sa santé et peut refuser un traitement après avoir été informée des conséquences de son choix. L'enjeu pour l'enca-

509.indd 64 26/10/2026 12:44:18

drant est donc de distinguer ce qui relève de la liberté de conscience, ce qui relève des droits du patient et ce qui peut être limité par l'organisation des soins, l'hygiène, la sécurité, l'urgence ou les droits des autres patients.

En détention, rendre une liberté possible malgré l'enfermement. La privation de liberté n'emporte pas privation de la liberté de conscience. Les personnes détenues peuvent exercer le culte de leur choix selon des modalités adaptées à l'organisation des établissements. L'administration pénitentiaire doit donc rendre cet exercice possible tout en pouvant y apporter les restrictions rendues nécessaires par la sécurité et le bon ordre. L'intervention des aumôneries prend ici tout son sens : la personne détenue ne peut librement sortir pour rejoindre un lieu de culte. La détention montre de façon particulièrement nette que la neutralité de l'institution ne signifie pas son indifférence à la religion de l'usager. Elle peut au contraire lui imposer de créer les conditions permettant l'exercice d'une liberté. Une logique comparable existe dans les armées où le libre exercice des cultes est garanti dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte malgré les exigences particulières attachées à l'état militaire.

L'usager conserve sa liberté de conscience et peut, en principe, manifester ses convictions. Une demande particulière doit être examinée mais ne crée pas, par elle-même, un droit à modifier l'organisation du service.

Dans les autres services publics, revenir aux principes communs. Préfecture, mairie, service social, administration fiscale, bibliothèque ou établissement public : en dehors de ces régimes particuliers, la grille de lecture redevient celle des principes généraux. L'agent demeure neutre. L'usager conserve sa liberté de conscience et peut, en principe, manifester ses convictions. Une demande particulière doit être examinée mais ne crée pas, par elle-même, un droit à modifier l'organisation du service.

Pour le cadre, une méthode de décision

Lorsqu'une situation met en jeu des convictions religieuses, l'encadrant peut être tenté de rechercher immédiatement une réponse : autoriser ou interdire, accepter ou refuser. Or la qualité de la décision dépend souvent de ce

509.indd 65 26/10/2026 12:44:18

qui la précède. Avant de trancher, il faut qualifier. Première question : qui est concerné ? Agent public, candidat, usager, élève, patient, parent d'élève, intervenant extérieur, salarié d'un prestataire ? Cette première qualification détermine souvent le régime applicable. Deuxième question : quelle règle s'applique ? La situation relève-t-elle du régime général ou d'un texte particulier ? L'obligation de neutralité est-elle en jeu ou, au contraire, la liberté de conscience et la possibilité pour l'usager de manifester ses convictions constituent-elles le point de départ ? Troisième question : que se passe-t-il concrètement ? Une conviction est-elle simplement exprimée ou donne-t-elle lieu à un comportement prosélyte ? Une demande individuelle est-elle compatible avec l'organisation du service ? Un refus d'accomplir une tâche compromet-il la continuité de l'activité ? Le comportement porte-t-il atteinte aux droits d'autrui, à leur liberté de conscience, à leur dignité ou à leur sécurité ? Cette objectivation suppose aussi de ne pas attribuer trop rapidement à la religion ce qui relève d'une difficulté professionnelle ordinaire. Un conflit d'équipe, un refus d'autorité, une atteinte aux règles d'hygiène ou un comportement agressif doivent d'abord être traités pour ce qu'ils sont. C'est également ici qu'une demande comme celle d'un patient souhaitant être pris en charge par un professionnel d'un sexe déterminé doit être examinée. Une telle préférence peut être exprimée et parfois prise en considération lorsque les possibilités du service le permettent mais elle ne constitue pas un droit à imposer la composition de l'équipe soignante ni à compromettre la continuité ou la qualité des soins. Enfin vient la question de la réponse. Lorsque l'agent méconnaît son obligation de neutralité, le cadre doit d'abord rappeler la règle puis faire cesser le manquement s'il y a lieu. Lorsque la liberté d'un usager est en cause, une restriction ne peut reposer sur une simple gêne ou sur une conception abstraite de la laïcité : elle doit pouvoir être rattachée à une règle applicable ou à une exigence réelle du service. Le dialogue n'est pas synonyme de renoncement. Il permet d'expliquer la règle et, lorsque plusieurs solutions sont possibles, de rechercher celle qui préserve au mieux les libertés comme le fonction-

509.indd 66 26/10/2026 12:44:18

nement du service. Lorsque subsiste un doute sérieux, le cadre n'a pas vocation à rester seul. Hiérarchie, ressources humaines, service juridique et référent laïcité constituent autant de ressources mobilisables pour sécuriser la décision et favoriser une application cohérente des principes. Il peut enfin être utile de conserver une trace des situations les plus sensibles afin de capitaliser l'expérience et d'éviter des traitements contradictoires. Ainsi envisagée, la laïcité n'est pas réservée aux juristes ou aux spécialistes du fait religieux. Pour les femmes et les hommes encadrants, elle relève pleinement de l'exercice professionnel : identifier, qualifier, expliquer et décider sur des critères objectifs.

La laïcité, une compétence professionnelle

Deux erreurs symétriques doivent être évitées : sous-estimer l'obligation de neutralité des agents au nom de leur liberté individuelle ou, à l'inverse, étendre cette neutralité à tous ceux qui fréquentent le service public. Elles effacent la distinction fondamentale entre celui qui exerce le service public et celui qui en bénéficie. Pour celles et ceux qui encadrent ses agents, la laïcité est aussi une compétence professionnelle. Cette compétence suppose de connaître les règles, de savoir les traduire dans la réalité du travail et de pouvoir expliquer les décisions prises. Elle exige aussi une forme de constance : les convictions en cause ne doivent jamais déterminer le degré d'exigence de l'administration. Ce sont les règles applicables, les faits et leurs conséquences qui doivent guider la décision. Dans une société où les questions touchant aux convictions peuvent rapidement devenir conflictuelles, le service public doit être capable de conserver une ligne claire : ni indifférence face aux manquements à la neutralité, ni extension injustifiée des interdictions ; ni appréciation des croyances, ni accommodement automatique des demandes qui s'en réclament. Le rôle du cadre est précisément de tenir cet équilibre. Faire vivre la laïcité ne consiste pas à multiplier les interdictions. Cela consiste à savoir où s'impose la neutralité, où s'exerce la liberté et dans quelles circonstances une limite peut légitimement être posée.

Deux erreurs symétriques doivent être évitées : sous-estimer l'obligation de neutralité des agents au nom de leur liberté individuelle ou, à l'inverse, étendre cette neutralité à tous ceux qui fréquentent le service public.

509.indd 67 26/10/2026 12:44:18