



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

Glossaire

VALEURS DU SERVICE PUBLIC

Les valeurs de référence qui reviennent le plus souvent quelle que soit la Fonction publique (Etat, Territoriale, Hospitalière) sont l'intérêt général, la continuité du service, l'égalité de traitement et la neutralité

Ces valeurs sous tendent les principes de Service public (voir ci-dessous)

PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC

Les principes d'égalité, de continuité, de mutabilité et d'accessibilité ont valeur juridique –ils ont été consacrés par les tribunaux dès la fin du XIXème siècle. Les principes de transparence, de neutralité, de fiabilité se retrouvent dans la Charte des services publics

Egalité

C'est à la fois le principe fondamental du service public et l'une des valeurs de la République. Les services publics sont le principal instrument de ce principe et l'égalité devant le service public et l'égalité d'accès aux services publics est déterminante pour l'accomplissement cette "mission".

« {Le principe d'égalité implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Chacun doit être à même de bénéficier des prestations du service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie.

Mais égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. Les réponses aux besoins peuvent être différenciées dans l'espace et dans le temps et doivent l'être en fonction de la diversité des situations des usagers} » .

Continuité

L'importance des services publics induit un principe de continuité. La continuité des services publics est la concrétisation de celle de l'Etat et elle peut également être considérée comme un corollaire de celui d'égalité, car la rupture du service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés.

« *La continuité est de l'essence même du service public. Elle exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité (police, pompiers), les services de*



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

santé (hôpitaux), les services de communication, certains services techniques (électricité, gaz, eau), etc. Elle implique que tout service doive fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Elle suppose aussi dans son acceptation actuelle, la présence de services publics rénovés et polyvalents dans les zones rurales et dans les quartiers urbains en difficulté».

Adaptation (mutabilité)

L'adaptation est nécessaire pour ajuster les technologies aux besoins, tous deux en évolution rapide ; lorsque les exigences de l'intérêt général évoluent, le service doit s'adapter à ces évolutions.

Se fondant sur les évolutions (voire mutations) technologiques, économiques et sociales, ce principe a du mal à trouver sa traduction en droit où il prend le plus souvent la forme de questions relatives à la création ou suppression d'un service. Un service public n'existant pas durablement par nature et tous relevant, en dernier ressort, de choix des autorités publiques, il est pratiquement impossible de déduire du principe de mutabilité une obligation stricte pour le gestionnaire ou un droit précis pour l'utilisateur. Par contre, il peut signifier une obligation pour ce dernier de se plier aux modifications que suppose l'adaptation du service aux évolutions de l'intérêt général.

Accessibilité

L'accessibilité et la simplicité sont les conditions mêmes d'un service tourné vers les usagers. Les services publics doivent s'attacher à lutter contre l'inflation des normes de toutes sortes et ne préparer de nouvelles règles juridiques que dans la mesure où le problème posé ne peut être résolu par d'autres moyens.

Le service rendu à l'utilisateur constitue la finalité de l'action administrative. Les contraintes internes des services publics ne doivent pas dès lors peser sur l'utilisateur. Ainsi, des mesures bénéfiques à l'utilisateur ne doivent pas être écartées au prétexte qu'elles compliquent l'activité interne des services publics. Bien entendu, cette règle doit être liée à un bilan global coût-avantage, les mesures ne devant pas augmenter de façon injustifiée la charge des services publics qui, en tout état de cause, est supportée par le contribuable.

Les services publics doivent aussi être accessibles en termes d'implantation géographique. Ainsi en est-il de la présence administrative en milieu rural comme dans les quartiers en difficulté des zones urbaines. De nouvelles formes de coopération inter-services publics doivent être recherchées au cas par cas, en fonction des besoins et des spécificités locales, pour faire en sorte que les services publics soient présents et accessibles sur tout le territoire national.



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

Transparence

La transparence et la responsabilité permettent aux citoyens et aux usagers de s'assurer du bon fonctionnement du service public et de faire valoir leurs droits ;

Tout usager dispose d'un droit à l'information sur l'action des services publics et ceux-ci ont l'obligation d'informer les usagers de manière systématique (média, presse, brochure, guide). La transparence doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers. L'action de l'administration doit respecter certaines procédures (enquêtes publiques, procédures consultatives, motivation des décisions).

Les services publics doivent, toutes les fois qu'il est possible, consulter leurs usagers avant de prendre des décisions touchant à l'organisation et au contenu du service rendu dans leurs unités de base.

Tout usager peut obtenir communication de documents administratifs dans les limites de la législation en vigueur. Il peut obtenir communication de documents nominatifs le concernant et consigner ses observations en annexe du document communiqué.

Confiance et fiabilité

La confiance et la fiabilité imposent de se comporter en toute circonstance en partenaires loyaux.

L'usager a le droit à la sécurité juridique et à la fiabilité dans ses relations avec l'administration et les services publics. Cela signifie notamment que :

- l'État doit établir clairement les modalités et conditions de fonctionnement de ses services publics ;
- les règles doivent être stables : en cas de changement imposé par l'évolution de la société ou les circonstances, les nouvelles règles doivent être mises en vigueur suivant des modalités permettant à l'usager de s'adapter dans les meilleures conditions.

Enfin, les services publics doivent savoir reconnaître leurs erreurs, les corriger le plus rapidement possible et en tirer toutes les conséquences tant auprès des usagers pour des dédommagements éventuels qu'en terme de réglementation et d'organisation des services.

OBLIGATIONS DE L'AGENT PUBLIC

Le statut d'agent public implique non seulement des droits mais aussi des devoirs, inscrit dans le code général de la fonction publique. En voici quelques obligations :

- l'obligation d'**obéissance hiérarchique** : le fonctionnaire est lié par le principe hiérarchique. Il doit se conformer aux ordres de ses supérieurs, sauf lorsque "l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public" ;



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

- l'obligation de **dignité** signifie que le fonctionnaire ne doit pas, par son comportement, porter atteinte à la réputation de son administration (dénonciation calomnieuse, scandale public en état d'ébriété...);
- l'obligation d'**impartialité** exige du fonctionnaire de se départir de tout préjugé d'ordre personnel et d'adopter une attitude impartiale dans ses fonctions;
- l'obligation de **probité** impose au fonctionnaire de ne pas utiliser ses fonctions pour en tirer un profit personnel. Le principe d'intégrité est proche de celui de probité. Il nécessite également du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de manière désintéressée;
- l'obligation de faire **cesser ou prévenir les situations de conflit d'intérêts** : cette obligation date de la loi du 20 avril 2016. Le fonctionnaire doit veiller à mettre fin immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Le conflit d'intérêts est défini comme "toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions";
- les obligations de **secret professionnel** et de **discrétion professionnelle** : les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal. Ils doivent, par ailleurs, faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions;
- l'**obligation de réserve** contraint le fonctionnaire, à qui la liberté d'expression est garantie, d'observer une retenue dans l'expression de ses opinions, notamment politiques (par exemple propos violents ou injurieux). Cette obligation ne figure pas dans la loi, elle est appréciée par le juge administratif.

Ces devoirs s'imposent également aux agents contractuels de la fonction publique.

CULTE

Dès 1789, le législateur parle de culte là où il était auparavant question de religion. L'expression permet d'englober toutes les religions présentes mais aussi de ne prétendre connaître de la religion que sous son aspect visible, social et purement extérieur

Le principe de laïcité et la neutralité exigent de l'État qu'il ne connaisse des religions et des convictions que sous leurs manifestations extérieures qui, seules, peuvent appeler une réglementation ou une intervention de l'autorité, c'est-à-dire comme culte au sens strict.

« le culte est l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, les mettent en communication avec une puissance surnaturelle. » Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1925, T. VI, p. 459



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

Un culte suppose donc la réunion de deux éléments : le premier, subjectif, une croyance ou une foi en une divinité ; le second, objectif, l'existence d'une communauté se réunissant pour pratiquer cette croyance lors de cérémonies.

DISCRIMINATION

La discrimination vise à défavoriser une personne pour des motifs interdits par la loi. Par exemple l'origine, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, les convictions politiques, philosophiques ou religieuses. La discrimination fondée sur un de ces motifs est sanctionnée par la loi pénale. Selon l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008,, une discrimination est une situation dans laquelle, sur le fondement d'un critère interdit, « *une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* »

La discrimination est un délit passible de sanctions allant jusqu'à 75 000 euros d'amende et 5 ans de prison si elle est commise dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès (Code pénal, 225-1-1).

La définition juridique de la discrimination, complexe, est mal connue du grand public. Par un glissement sémantique, ce terme tend à désigner toute forme d'injustice.

LAÏCISME

Le laïcisme est la « *doctrine des partisans de la laïcisation des institutions, en particulier de l'enseignement* » (Larousse). Le laïcisme critique l'influence de la religion en tant que telle.

Le laïcisme n'est pas l'[antichléricisme](#). Ce dernier consiste à estimer que le [clergé](#) est trop puissant, voire nuisible, et doit être jugulé.

Le laïcisme lui, concerne les marques de l'influence religieuse indépendamment des clergés et des Églises. Aujourd'hui, le laïcisme se retrouve dans la volonté exprimée par certains de bannir toute manifestation religieuse de l'espace public.

Le mot « laïcard », péjoratif, désigne une personne qui défend fortement la laïcité, notamment par prise de position anti-religieuse.

LEGALITE

Le principe de légalité exprime la soumission de l'administration au droit. Dans un État de droit, la puissance publique est soumise à des règles qui précèdent son action.

Le principe de légalité permet de protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'administration, puisqu'il définit les limites de son action. La légalité d'un acte administratif peut faire l'objet d'un contrôle interne ou d'un contrôle du juge



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

ORDRE PUBLIC

L'ordre public est l'état social caractérisé par la [paix](#), la [sécurité publique](#) et la [sûreté](#). Il est du ressort en France du [ministère de l'Intérieur](#).

En [droit administratif français](#), l'ordre public est l'état social idéal serait caractérisé par « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques », la moralité publique (depuis l'arrêt CE, 1959, Les Films Lutetia) et la "[dignité de la personne humaine](#)" (depuis l'arrêt CE, 1995, Commune de Morsang-sur-Orge).

Le trouble à l'ordre public est l'atteinte significative à la paix publique.

Seule l'autorité civile, est habilitée à décider du moment où l'on peut considérer que le trouble à l'ordre public est atteint.

En France, la Police et la Gendarmerie nationales sont utilisées pour le maintien et/ou du rétablissement de l'ordre public. Certaines unités sont même spécialisées dans cette fonction comme les CRS, les compagnies de sécurisation et la gendarmerie mobile.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment (article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales)

PROSÉLYTISME

À l'origine, un prosélyte est une personne nouvellement convertie à une foi ou à une cause. Aujourd'hui, le terme désigne plutôt un individu qui cherche à propager sa foi ou sa cause. Le Larousse définit le prosélytisme comme un « *zèle ardent pour recruter des adeptes, pour tenter d'imposer ses idées.* »

On peut considérer le prosélytisme comme le corollaire de la liberté religieuse. À ce titre, il est protégé par la loi, comme l'a rappelé la Cour européenne dans un arrêt de 1993 ou la cour d'appel de Montpellier dans son arrêt du 13 juin 2000 : « *Le prosélytisme est propre à chaque religion et ne saurait en soi être considéré comme fautif.* » Cependant, le prosélytisme abusif peut être sanctionné dans certains cas, notamment lorsqu'il s'exerce dans le cadre professionnel, à l'encontre de mineurs, ou de personnes en situation de faiblesse (morale, psychologique ou économique).

Ainsi la Cour européenne des droits de l'homme a défini le prosélytisme abusif comme pouvant prendre la forme d'« activités [offrant] des avantages matériels ou sociaux en vue d'obtenir des rattachements à [une] Église ou [exerçant] une pression abusive sur des personnes en situation de détresse ou de besoin » voire impliquer le recours à la violence ou au « lavage de cerveau ».



La laïcité dans les collectivités territoriales : principes et pratiques

SECULARISATION

En droit, la sécularisation ([étymologiquement](#) « rendre au siècle, au monde », de [séculier](#), du mot [latin](#) *seculum*, « siècle ») désigne la nationalisation d'un bien appartenant à une église ou d'une institution gérée par celle-ci (syn. laïcisation).

En sociologie, on parle de sécularisation pour décrire l'autonomie des structures politiques et sociales par rapport aux religions. Caractéristique de la modernité selon Jurgen Habermas, ce phénomène est qualifié par Max Weber de « *désenchantement du monde* » et de rationalisation. Il convient de distinguer la sécularisation de la laïcisation. L'une concerne la société, l'autre les institutions.

Comme l'explique l'historien Émile Poulat, « *la sécularisation est un processus social. En un sens, elle explique la laïcisation, qui est un processus légal. [...] On sépare des institutions – l'Église et l'État – par décret, on ne décrète pas la séparation de la société et de l'Église : elle s'établit dans les mœurs et les mentalités pour des raisons qui ne sont pas d'abord juridiques.* »

TOLÉRANCE ET RESPECT

Pour chacun, la **tolérance** est « *l'attitude de quelqu'un qui admet chez les autres des manières de penser et de vivre différentes des siennes propres* » (Larousse). Sur le plan religieux, ce terme désigne le « *respect de la liberté de conscience et [l']ouverture d'esprit à l'égard de ceux qui professent une religion ou des doctrines religieuses différentes* » [ibid.].

Tolérer n'est pas accepter mais supporter quelque chose que l'on désapprouve (*tolerare* signifie d'ailleurs « supporter » en latin). Ainsi, la tolérance peut aller de pair avec la condescendance, voire le mépris. Le philosophe anglais John Locke appelle tolérance le fait de « *cesser de combattre ce qu'on ne peut changer.* »

Le **respect** induit donc une adhésion et un engagement plus forts que la tolérance. Il suppose de reconnaître l'autre comme son égal. Pour Jean Jaurès : « *La laïcité ne se réduit pas à la tolérance car elle est fondée, non seulement sur la liberté de conscience, mais aussi sur le respect égal et mutuel de toutes les personnes puisqu'il n'y a pas de liberté pour l'homme sans égalité de droits.* » Cette conception de la laïcité comme condition du respect mutuel est également présente dans une circulaire de 2011 : « *La laïcité n'est ni le reniement ni le cantonnement des religions. Elle est la condition du respect des choix personnels dans une société ouverte où histoire et patrimoine ont été souvent forgés par les grandes traditions spirituelles ou religieuses* »