

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

MONTREUIL, LE 31 JAN. 2017

SOUS-DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES,
DES RELATIONS SOCIALES ET DE L'ORGANISATION
BUREAU A1 - POLITIQUE GÉNÉRALE DU PERSONNEL
11, rue des Deux Communes
93558 MONTREUIL Cedex
Site Internet : www.douane.gouv.fr

NOTE

à

destinataires *in fine*

Plan de classement :

Affaire suivie par : Section Discipline

Téléphone : 01 57 53 41 73 / 45 02 / 45 23

Télécopie : 01 57 53 48 94

Mél service : dg-a1@douane.finances.gouv.fr

170179

Objet : Principes de laïcité et de neutralité du service public : état des lieux et consignes.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifie l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 et consacre le respect des notions de laïcité et de neutralité par le fonctionnaire.

Bien que ces deux notions soient déjà intégrées au bloc de constitutionnalité¹, le législateur a jugé opportun de rappeler aux fonctionnaires leur devoir en la matière afin d'ancrer, encore davantage, ces principes face notamment à l'évolution multi culturelle de la société française et aux problématiques nouvelles liées à la montée de revendications communautaristes.

L'administration des douanes, dont une grande partie des missions place ses agents au contact des usagers, peut être confrontée à des difficultés liées au fait religieux. En outre, l'affirmation croissante des identités culturelles chez les agents de la fonction publique, conjuguée au respect de la liberté de conscience² de ces derniers, peut favoriser, dans l'administration des douanes, comme dans toute administration, l'entrée du fait religieux dans l'exercice du service public.

Dès lors, des problématiques très concrètes peuvent mettre à l'épreuve la notion de laïcité. Cette dernière est définie comme la neutralité religieuse de l'État, qui n'est donc, ni pro, ni anti religieux³. L'État ne favorise ainsi aucune religion et garantit à tous la liberté de culte ainsi que la liberté de conscience.

- 1 Concernant la laïcité : l'article 1^{er} de la Constitution affirme le caractère laïc de la République. Concernant la neutralité : une valeur constitutionnelle reconnue à la neutralité du service public, à partir du principe d'égalité, dans une décision du Conseil constitutionnel n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.
- 2 Principe reconnu par l'article 10 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et consacré par le Conseil constitutionnel comme principe fondamental reconnu par les lois de la République dans une décision du 23 novembre 1977.
- 3 Principe consacré dans l'article 1^{er} de loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État proclamant et organisant la liberté de conscience.

Ainsi, la neutralité religieuse de l'État assure une égalité de traitement à la fois pour les usagers et pour les fonctionnaires, des douanes notamment.

La loi du 20 avril 2016 envisage donc la laïcité et la neutralité sous l'aspect « devoir du fonctionnaire » et s'agissant de la douane, ces principes doivent être abordés sous deux aspects : ils sont, d'une part, une garantie de non-discrimination pour ses agents et d'autre part, une protection pour l'utilisateur et le service public impliquant des obligations.

La présente note, destinée en priorité aux cadres, responsables de service, a pour objet de leur présenter les droits et obligations des agents des douanes en matière de respect des notions de laïcité et de neutralité tant au sein des services que vis-à-vis des usagers.

En effet, les notions précisées dans la loi du 20 avril 2016 sont d'application complexe et subtile. Il convient donc à partir d'exemples jurisprudentiels d'éclairer les chefs de service sur les déclinaisons concrètes de ces notions. Enfin, dans l'hypothèse de manquements, la note précise les conditions de mise en œuvre des procédures disciplinaires à l'encontre des agents contrevenant aux dispositions de la loi.

Cette note se veut un outil pédagogique pour les cadres, nécessaire au management de leur équipe. Elle peut ainsi faire utilement l'objet de commentaires durant les différentes réunions de service, étant précisé que la première partie rappelle les principes généraux et la jurisprudence en matière de laïcité comme garantie pour les agents, la seconde examinant davantage les obligations qui s'imposent à eux.

1. Laïcité et neutralité du service public : des garanties de non-discrimination pour l'agent des douanes.

1.1 Une garantie de non-discrimination de l'agent vis-à-vis de l'administration : concours et déroulement de carrière de l'agent.

* L'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée fait de la liberté d'opinion, notamment religieuse, une garantie reconnue aux fonctionnaires et indique qu'aucune distinction ne peut être faite entre ces derniers selon, notamment, leurs croyances religieuses.

L'article 18 de cette même loi précise qu'il est interdit de faire état, dans le dossier individuel d'un agent, comme dans tout document administratif, de ses opinions et de ses activités politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses. Le fonctionnaire peut contrôler le respect de ce principe en demandant communication de son dossier individuel.

Cette interdiction de discrimination s'applique non seulement aux conditions de son recrutement, mais aussi tout au long de sa carrière.

Exemple :

L'administration ne peut refuser une candidature, un avancement ou prendre une mesure disciplinaire en raison des opinions religieuses de l'agent des douanes.

Il s'agit d'une protection de l'agent dans ses fonctions contre toute discrimination liée à ses croyances.

Le principe de laïcité et son corollaire, le principe de neutralité du service public, s'appliquent ici strictement afin de garantir à chaque agent des douanes sa liberté de conscience ainsi que d'éviter toute tentation de stigmatisation liée à ses croyances et exacerbée par l'actualité ou une effervescence médiatique.

Un comportement discriminant à l'encontre d'un agent est par ailleurs susceptible de faire l'objet d'une procédure disciplinaire. De plus, si le juge administratif peut avoir à assurer l'application de ces dispositions, le juge pénal peut avoir à en connaître indirectement *via*, notamment, une action pour discrimination¹, voire pour harcèlement moral.

* En revanche, le principe de laïcité s'applique de manière plus souple concernant les absences liées aux fêtes religieuses. Ainsi, les agents peuvent solliciter des autorisations d'absence qui ne doivent pas être confondues avec des congés annuels, ni décomptées de ceux-ci.

Ces autorisations d'absence, qui, il faut le rappeler, ne sont pas de droit, sont encadrées par deux circulaires interministérielles de 1967 et de 2012² dont la seconde liste, de façon indicative, les principales fêtes religieuses mais n'en précise pas les dates.

Dès lors, la jurisprudence a considéré que toute demande d'autorisation d'absence doit être étudiée au cas par cas, y compris pour une fête qui ne serait pas mentionnée dans la circulaire³. Les principes de laïcité et neutralité sont donc interprétés ici avec une certaine souplesse.

Toutefois, cette conciliation entre liberté culturelle et laïcité connaît pour limite les nécessités de fonctionnement normal du service public et la continuité du service qui peuvent justifier un refus d'accorder ces autorisations spéciales⁴.

Il convient que ces nécessités soient réelles, et motivées sans quoi un refus pourrait vraisemblablement être invalidé par le juge administratif.

Exemples d'atteinte à l'obligation de servir du fonctionnaire et d'atteinte au principe de continuité du service public :

- *absence du service sans autorisation préalable ;*
- *demande d'aménagement d'horaires, pour un motif religieux ;*
- *demande de modification de la cote de service, pour un motif religieux, quand celle-ci est systématique et incompatible avec le bon fonctionnement du service.*

1.2 Une garantie pour l'agent et le service vis-à-vis de l'utilisateur.

Les valeurs de laïcité et de neutralité du service public sont aussi une garantie pour les agents des douanes en contact avec l'utilisateur. En effet, ce contact peut être source de conflits entre la manifestation du fait religieux chez l'utilisateur et la nécessité pour l'agent d'accomplir efficacement ses missions.

Depuis une quinzaine d'années, on observe l'élargissement du spectre habituel du principe de neutralité. Ce dernier n'impacte plus seulement l'agent public, mais il s'étend aussi à l'utilisateur dans un souci de protéger le caractère laïc du service public. Plusieurs initiatives législatives, réglementaires ou incitatives ont ainsi permis d'encadrer le comportement des usagers vis-à-vis des représentants de l'administration.

1 Cette infraction est visée par l'article 225-1 du code pénal.

2 Circulaire FP N°901 au 23 septembre 1967 et MFPF 1202144C du 10 février 2012.

3 CE 26 octobre 2012, Lliboutry, n° 346648 : Est illégale la circulaire qui interdit, en dehors des fêtes légales, l'octroi d'autorisations d'absence pour des fêtes religieuses autres que celles dont la DGAFP publie annuellement la liste (laquelle n'est au demeurant qu'indicative). Une telle demande d'absence repose donc sur le principe général de la compatibilité de l'absence sollicitée avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

4 CE ord., 16 février 2004, req. N°217017.

* Si le premier texte législatif initiateur de ce signal concernait la neutralité religieuse des élèves usagers des établissements publics d'enseignement¹, la loi du 11 octobre 2010², applicable à l'espace public, interdit la dissimulation du visage, notamment, dans un lieu affecté à un service public. Sa circulaire³ d'application précise expressément que la dissimulation du visage, c'est-à-dire toute tenue empêchant l'identification de la personne, fait obstacle à la délivrance des prestations du service public lorsque l'utilisateur refuse de se découvrir après que l'agent l'y ait invité en lui rappelant la loi sur ce sujet (sauf exception tel qu'un motif médical).

* Par ailleurs, une Charte de la laïcité des services publics a été établie en 2007⁴. Elle comporte la particularité de s'adresser non seulement aux agents mais aussi aux usagers. Cette circulaire prévoit notamment :

- que si les usagers peuvent exprimer leurs convictions religieuses, ils doivent le faire dans le respect de la neutralité du service public, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène ;
- que les usagers ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public, avant d'ajouter que le service public peut, cependant, s'efforcer de prendre en compte les convictions de ses usagers dans certaines limites.

En d'autres termes, si la liberté de conscience de l'utilisateur doit effectivement être respectée, elle rencontre aussi des limites.

Exemples de limites à la liberté de culte de l'utilisateur :

- la liberté de culte de l'utilisateur ne doit pas entraîner une entrave à l'accomplissement des missions du service public douanier sans quoi elle peut constituer une opposition à fonction. Ainsi, l'usage d'un couvre-chef ou d'un habit à connotation religieuse, sauf à ce qu'il dissimule le visage, ne pose pas de difficulté en soi pour un contrôle. En revanche, si le service décide d'approfondir le contrôle, il peut être demandé à l'utilisateur de se découvrir ou de retirer son vêtement, si possible à l'abri des regards ;

- elle ne doit pas porter atteinte à la liberté de conscience des autres usagers, via la distribution de tracts religieux par exemple ;

- la liberté de culte ne doit pas constituer une forme de discrimination vis-à-vis des agents des douanes. Un usager ne peut récuser un fonctionnaire des douanes pour des motifs religieux (refus de contrôle par un agent du sexe opposé).

S'ils constituent une garantie de non-discrimination pour l'agent des douanes, les principes de laïcité et de neutralité constituent aussi une garantie pour l'utilisateur et l'administration imposant, par la même, des obligations aux agents des douanes.

2. Laïcité et neutralité du service public : des garanties pour l'utilisateur du service public et pour l'administration.

Tous les fonctionnaires, et particulièrement les agents des douanes, participent à la puissance publique qu'ils mettent en œuvre au service de la nation.

Dès lors, l'agent des douanes, comme tout fonctionnaire, est soumis à des obligations déontologiques, notamment au regard du fait religieux, dans l'exercice de ses fonctions et, parfois, en dehors. En outre, le droit commun s'applique à lui.

1 Loi n°2004-228 du 15 mars 2004.

2 Loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdit la dissimulation du visage dans l'espace public.

3 Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010.

4 Circulaire FP n°5209/SG du 13 avril 2007.

2.1 Principe de laïcité et obligation de neutralité de l'agent des douanes en service.

Dans leurs rapports à l'usager, la neutralité religieuse des agents des douanes est essentielle pour garantir, non seulement une égalité de traitement dans les faits mais aussi dans les apparences. En effet, si un traitement égalitaire des dossiers est de droit, l'image d'un service public neutre au regard des opinions religieuses des usagers est tout aussi importante.

De la même façon qu'un agent des douanes ne doit pas être stigmatisé pour ses opinions personnelles dans son rapport à l'État ou à l'usager, il se doit lui-même d'être exemplaire en la matière lorsqu'il incarne l'État dans ses fonctions afin de ne pas discriminer les usagers sur le fond ou sur la forme¹.

Sur le fond, l'agent est soumis à une obligation d'impartialité dans son rapport à l'usager.

Sur la forme, l'obligation de neutralité s'étend à l'image que l'agent serait susceptible de véhiculer par son apparence ou son comportement et au doute pouvant en résulter quant au caractère égalitaire du service public.

Pour mémoire, le guide de déontologie disponible sur ALADIN indique qu'« *en aucun cas, l'usager ne doit pouvoir douter de la neutralité du service public et donc de ses représentants* ».

Les agents des douanes ne doivent donc ni favoriser ni défavoriser les usagers pour des motifs liés au fait religieux, ni même en donner le sentiment. Il ne s'agit pas tant de limiter la liberté de conscience des agents, en leur for intérieur, que d'en limiter sa manifestation en service.

Exemples :

- Comportement ostentatoire : le port d'un vêtement ou d'un signe religieux, les décorations religieuses visibles dans l'espace de travail sont incompatibles avec les principes de neutralité du service public et de laïcité. Tout signe distinctif de cette nature est donc prohibé, un agent refusant d'obéir à ce principe étant susceptible d'être immédiatement suspendu de fonctions.

- Port de la barbe : il n'est pas incompatible avec le principe de neutralité, sauf à ce que cette barbe soit portée par l'agent comme un signe ouvertement religieux. Sur ce point, si la tolérance est admise en douane, la pondération est nécessaire de la part de l'agent afin de ne pas être un vecteur de manifestation religieuse ostensible. Dès lors, le port de la barbe, comme signe ostentatoire religieux, conjugué à d'autres éléments (faisceau d'indices), peut constituer une atteinte au devoir de neutralité.

Dans leurs rapports à leurs collègues et à leur service, la notion de laïcité favorise le « vivre ensemble » et doit participer au bon fonctionnement et à la cohésion des services douaniers.

¹ L'obligation de stricte neutralité des agents public concernant les croyances religieuses, a fait l'objet d'une jurisprudence constante de la part du juge administratif : CE 8 décembre 1948 Pasteau, CE 3 mai 1950 Jamet, CE du 3 mai 2000 Marteaux qui précise : « *Si les agents du service public disposent de la liberté de conscience, et ne sauraient subir de discriminations de ce fait, ils n'ont pas la possibilité, en revanche, de manifester leurs croyances dans le cadre du service. Cette interdiction s'applique de façon rigoureuse et elle s'oppose à toute démonstration de foi par les agents. Elle implique, notamment, l'interdiction du port de tout signe destiné à marquer l'appartenance de l'agent à une religion et cela quelles que soient les fonctions qu'il exerce* ».

En outre, l'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que l'administration est « *tenue à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité. Elle se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial* ».

C'est pourquoi le guide de déontologie précise que l'agent des douanes doit « *s'abstenir de toute manifestation de ses opinions devant les usagers, ses collègues et ses supérieurs* ».

Dès lors, l'administration est en droit d'exiger de ses agents une neutralité quant à la manifestation du fait religieux dans leurs relations avec leurs collègues, leur hiérarchie, aussi bien dans leurs propos, leur apparence que leur comportement général. Ainsi, les remarques précédentes quant au comportement ostentatoire religieux ou au port de la barbe s'imposent à tout agent des douanes tant dans son rapport aux usagers que dans son rapport aux autres agents et à son service.

À l'inverse, la neutralité s'applique aussi quant au jugement que peut porter un agent sur la religion d'un autre de ses collègues pour éviter toute stigmatisation.

Exemples d'atteinte aux principes de laïcité et de neutralité :

- *Distribution de documents religieux : tout prosélytisme sur le lieu de travail est interdit ;*

- *Comportement offensant vis-à-vis de collègues ou d'usagers : les refus de serrer la main d'autres agents des douanes (femmes ou hommes), ou de contrôler des usagers, constituent des atteintes à la neutralité et une pratique discriminatoire ;*

- *Visite médicale : un agent ne peut pas refuser de subir une visite médicale auprès d'un médecin agréé, par exemple pour des raisons religieuses, ou n'accepter de la subir qu'à condition que le praticien soit du même sexe que lui ;*

- *Aménagement d'un espace de prière : l'aménagement d'un espace de prière est incompatible avec le principe de neutralité du service public et la laïcité de l'État et est donc interdit.*

2.2 Principe de laïcité et obligation de neutralité de l'agent des douanes hors service.

De façon générale, dans la sphère privée, les obligations de neutralité religieuse de l'agent s'effacent pour laisser la prévalence à la liberté de conscience et ses manifestations au travers de la liberté de culte de l'agent.

Toutefois, même hors service, l'agent des douanes reste soumis à deux limites.

*** D'une part, déontologiquement le devoir de réserve de l'agent des douanes s'impose à toutes les opinions y compris celles religieuses.**

Ainsi, le guide de déontologie précise que « *l'obligation de réserve impose au fonctionnaire des douanes de la retenue et de la modération dans l'expression de ses opinions, afin d'éviter des prises de position susceptibles de mettre en cause le service public* ». Le guide ajoute que cette obligation concerne, notamment, des déclarations d'ordre religieux et porte aussi « *sur les déclarations écrites ou verbales excessivement critiques émises publiquement par des agents à l'encontre de leur hiérarchie, de l'administration et du service public* » en général afin de ne pas donner une image négative ou discréditer celui-ci.

Dès lors, même en dehors de ses fonctions, l'agent des douanes est soumis à un devoir de réserve religieux imposant une modération et de la dignité dans l'expression de ses opinions même dans la sphère privée.

En outre, un agent qui, pour des raisons religieuses, rejetterait publiquement des valeurs fondamentales du service public ou prônerait son inutilité, pourrait être considéré comme portant atteinte à son obligation de réserve.

Ainsi, il est utile d'appeler l'attention de tous sur l'impact du développement des nouvelles technologies et des réseaux sociaux qui accélèrent la diffusion des images et des écrits, entraînant, parfois, une perte de maîtrise sur ceux-ci. J'invite à la relecture attentive du rapport de discipline pour l'année 2013 qui détaille précisément les droits et obligations des agents en la matière, et vous demande d'organiser un rappel régulier de ces consignes auprès de vos agents. Un guide pratique de bon usage des médias sociaux sera en outre diffusé prochainement à tous les agents, par le BIC et les services du ministère.

*** D'autre part, le fonctionnaire est soumis au droit commun, notamment le droit pénal, dans l'expression de ses opinions.**

Ainsi, si sous couvert d'opinions religieuses, un agent venait publiquement à présenter sous un jour favorable ou justifier des actes terroristes, ou ceux qui les ont commis, il se rendrait coupable du délit d'apologie du terrorisme prévu à l'article 421-2-5 du code pénal.

De la même façon, la provocation au terrorisme, délit prévu au même article du code pénal, qui est une incitation à commettre des actes futurs, et non une approbation d'actes déjà commis, est réprimée, qu'elle soit motivée par des raisons politiques, philosophiques ou religieuses.

La provocation à la haine, par différents moyens ou supports, contre une personne ou un groupe de personnes à raison, par exemple, de son appartenance ethnique ou de sa religion constitue un délit au terme de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881.

2.3 Conduites à tenir en cas de manquements.

Des procédures disciplinaires peuvent être initiées en cas de manquements ou de faiseaux d'indices. Les agissements portant atteinte à la laïcité constituent ainsi des manquements systématiques à l'obligation de neutralité du fonctionnaire et, accessoirement, selon les cas :

- une atteinte à l'image de l'administration (exemple : comportement religieux ostentatoire face aux usagers) ;
- une atteinte à l'obligation de servir (exemple : absence du service non autorisée) ;
- une atteinte au devoir d'obéissance hiérarchique (exemple : refus de contrôler certains usagers).

Ces manquements lorsqu'ils sont avérés, doivent faire l'objet de sanctions disciplinaires et, dans le cas de procédure disciplinaire locale, faire l'objet d'une information systématique du bureau A1.

En cas d'atteinte au principe de laïcité hors service, les propos tenus par l'agent peuvent donner lieu à une procédure disciplinaire.

En outre, tout fait relevant des dispositions relatives du code de procédure pénale et constituant des délits, tels que l'apologie du terrorisme, la provocation au terrorisme ou à la haine, commis par un agent, hors service (et *a fortiori* en service), devra faire l'objet d'une dénonciation à parquet comme l'impose l'article 40 du code de procédure pénale à tout fonctionnaire.

Toutefois, toute dénonciation calomnieuse est susceptible d'entraîner des poursuites pénales¹.

1 Article 226-10 du code pénal : la dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

Les poursuites pénales, engagées par le parquet, pourront donner lieu, en *sus*, à des procédures disciplinaires pour infraction au droit commun, atteinte à l'image de l'administration et, pour les premières infractions précitées, manquement au devoir de réserve.

Au final, un agent public tout comme un usager ne renonce pas de manière absolue à ses libertés de conscience et de culte mais est toujours soumis au respect des valeurs de laïcité, de neutralité et d'égalité.

Il va de soi que l'exemplarité du fonctionnaire en service, en matière de neutralité religieuse, est, elle, maximale et s'appréciera de manière stricte sur le fond comme sur la forme.

Laïcité et neutralité du service public douanier ne sont en aucun cas des principes liberticides. Au contraire, ces principes constituent des garanties qui permettent aux libertés fondamentales de conscience et de culte, d'être mises en œuvre de manière égale entre les citoyens.

J'attache une importance toute particulière au respect de ces principes essentiels pour la cohésion et le fonctionnement de notre administration ainsi que son bon renom.

C'est pourquoi, je vous demande de bien vouloir porter cette note à la connaissance de l'ensemble des services placés sous votre autorité, à charge pour les responsables hiérarchiques de diffuser ces consignes de la manière qui leur semblera la plus appropriée.

Le bureau A1 se tient à la disposition des directeurs interrégionaux, directeurs régionaux et sous-directeurs pour toute information complémentaire en la matière.

La directrice générale,



Hélène CROCQUEVIELLE

Liste des destinataires

- Madame et Messieurs les chefs des directions interrégionales de Lille, Metz, Dijon, Lyon, Marseille, Montpellier, Bordeaux, Nantes, Rouen, Paris, Roissy et Antilles-Guyane ;
- Madame et Messieurs les directeurs, chefs du SNDJ, de la DNRED, DNRFP, DNSCE et du CID ;
- Messieurs les directeurs régionaux de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Mayotte ;
- Madame et Monsieur les chefs de service à Saint-Pierre et Miquelon et à Wallis et Futuna ;
- Mesdames et Messieurs les sous-directeurs de la direction générale.