



Décision du Défenseur des droits n° MLD-2014-15

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative au refus d'accorder une autorisation d'absence pour la célébration d'une fête religieuse opposé à un fonctionnaire par une collectivité territoriale (Recommandation)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations

Thèmes de la décision :

Domaine : Emploi public

Sous domaine : Carrière

Critère : Religion

Consultation préalable du Collège en charge de la lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi par un fonctionnaire territorial d'une réclamation portant sur le refus de lui accorder une autorisation spéciale d'absence pour participer à la célébration du Vendredi Saint. L'intéressé soutient que ce refus n'est pas justifié par l'intérêt du service mais se fonde sur des considérations tenant à la nature de la fête religieuse. L'enquête révèle que le Président du conseil général a souhaité restreindre les cas d'autorisations aux principales fêtes religieuses et qu'il a pris en compte le fait que le Vendredi Saint n'était férié qu'en Alsace Moselle. De plus, il n'est pas ressorti des explications données par le conseil général que la demande d'autorisation d'absence a été refusée parce qu'elle était contraire à l'intérêt du service. Par ailleurs, l'enquête a révélé que le règlement intérieur du conseil général sur la base duquel sont appréciées les demandes d'autorisation pour motif religieux comportait des dispositions susceptibles d'avoir une portée discriminatoire en ce qu'elles mentionnaient que les agents de certaines confessions - une liste était donnée - pouvaient obtenir des autorisations d'absence laissant ainsi supposer que pour les agents dont la confession n'était pas citée, des refus discriminatoires pouvaient leur être opposés. Sur ce point, le Défenseur des droits prend acte de la modification annoncée du règlement intérieur par le conseil général. Néanmoins, il estime que le réclamant a été traité de façon défavorable en raison de ses convictions religieuses et recommande, en conséquence, au conseil général de procéder à la réparation intégrale des préjudices subis.

Paris, le 3 mars 2014

Décision du Défenseur des droits MLD n°MLD-2014-15

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Monsieur M d'une réclamation portant sur le refus de lui accorder une autorisation d'absence pour célébrer le Vendredi Saint qu'il estime discriminatoire en raison de ses convictions religieuses,

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe :

- de recommander au Président d'un conseil général de se rapprocher de M. M afin de définir avec lui, les modalités les plus appropriées permettant de procéder à un réexamen de sa situation ;
- de prendre acte des modifications intervenues dans le règlement intérieur de la collectivité territoriale qui sont de nature à assurer l'égalité de traitement et prévenir les discriminations ;

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de deux mois.

Dominique BAUDIS

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Par courrier en date du 20 avril 2012, Monsieur M, attaché principal d'un conseil général, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation portant sur le refus de lui accorder une autorisation spéciale d'absence pour participer à la célébration du Vendredi Saint, le 6 avril 2012. Cette décision lui a été opposée les 17 février et 15 mars 2012 par son supérieur hiérarchique, puis confirmée, le 4 avril 2012, par le Président de la collectivité territoriale au motif que « (...) *vous comprendrez que l'intérêt du service ne permet pas d'accorder des autorisations d'absence pour l'ensemble des fêtes religieuses au-delà des fêtes principales. Or, en métropole, à l'exception de l'Alsace Moselle, le jour principal des fêtes de Pâques est fixé le Lundi de Pâques* ».

L'intéressé estime que ces refus sont injustifiés, au regard des termes de la circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions. En effet, selon M. M, un refus d'autorisation d'absence doit être justifié par les nécessités de service. Or, le réclamant s'était assuré de la présence de ses deux adjointes le 6 avril 2012 ce qui permettait un fonctionnement normal du service.

Par ailleurs, le réclamant considère que le fait de restreindre les cas d'autorisations aux principales fêtes religieuses et de ne pas prendre en compte le Vendredi Saint au motif que ce jour n'est férié qu'en Alsace Moselle méconnaît également les termes de la circulaire précitée car la liste des principales fêtes visées ne serait qu'indicative.

Enfin, M. M se plaint également du fait que le règlement intérieur relatif aux congés et autorisations d'absence comporte des dispositions discriminatoires car seuls les « agents de confession juive, orthodoxe, musulmane, bouddhiste ou appartenant à la communauté arménienne » sont visés par les autorisations d'absence pour motifs religieux.

Par courriers en date du 4 mars et 4 juillet 2013, le Défenseur des droits a demandé au Président de la collectivité territoriale de lui communiquer toutes les observations qui pourraient lui paraître utiles afin d'éclairer l'instruction de la réclamation et notamment les éléments objectifs permettant d'écarter la présomption de discrimination qui résulte de l'analyse des faits recueillis au cours de l'enquête.

Si la modification du règlement intérieur telle qu'annoncée par le Président du conseil général, au cours de l'instruction du dossier de M. M, apparaît de nature à éviter de nouvelles difficultés contentieuses, il n'en demeure pas moins que le refus d'accorder une autorisation d'absence pour motif religieux n'a pas été justifié par les nécessités de service, seul motif de nature à fonder la décision.

Analyse juridique

Aux termes de l'article 6 de la loi n°83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses (...)* ».

Si la laïcité, principe constitutionnel, fait obstacle à ce que les fonctionnaires disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leur croyance religieuse (CE, avis, 3 mai 2000, n°217017, Marteaux), la possibilité d'octroyer aux agents publics des autorisations d'absence pour motif religieux, en particulier en vue de la participation à des cérémonies religieuses, a été reconnue de longue date par une circulaire du 23 septembre 1967 (FP n°901).

La circulaire du 10 février 2012¹ - qui reprend les termes de la circulaire du 23 septembre 1967 - rappelle que « *les chefs de service peuvent accorder aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession, les autorisations d'absence nécessaires* ».

Cette circulaire du 10 février 2012 précise en annexe, à titre d'information, une liste des cérémonies des principales confessions et pour lesquelles une autorisation d'absence peut être accordée, sous réserve, que cette absence soit « *compatible avec le fonctionnement normal du service* ».

En l'espèce, M. M a sollicité une autorisation d'absence pour participer à la célébration du Vendredi Saint, le 6 avril 2012. Sa chef de service, Mme C lui a précisé par courriel en date du 17 février 2012 « (...) nous nous sommes rapprochés de la DRH qui nous a informé que les fêtes catholiques sont déjà prises en compte au titre du calendrier des fêtes légales. L'année dernière, une journée, pour ce même motif, t'avait été accordée, mais je pense qu'il y a eu erreur d'interprétation de la circulaire (...). En effet, le vendredi saint apparaît pour la seule confession orthodoxe : « *le grand vendredi saint* » (qui tombe le même jour que pour les catholiques.) De ce fait, merci de poser une journée de congés pour le 6 avril 2012 ».

A l'évidence, le refus ne porte pas sur le caractère incompatible de l'autorisation d'absence de M. M avec le fonctionnement de son service.

De même, le rejet opposé le 15 mars 2012 du recours gracieux formé par M. M n'est pas davantage fondé sur l'intérêt du service et les conséquences pouvant résulter de l'absence de M. M sur son organisation et son fonctionnement. Pour sa supérieure hiérarchique « (...) comme l'indique la circulaire du 10 février 2012, les principales fêtes religieuses catholiques et protestantes sont prise en compte au titre du calendrier légal. De ce fait, elles ne donnent pas lieu à autorisation d'absence. Le règlement intérieur ne permet donc pas d'accorder une autorisation d'absence pour le Vendredi Saint ».

Selon le règlement intérieur de la collectivité territoriale portant sur les autorisations d'absence pour « *motifs religieux* », en vigueur au moment des décisions litigieuses : « *sur leur demande et dans la mesure où l'absence des intéressés est compatible avec le fonctionnement normal du service, il peut être accordé des autorisations spéciales d'absence en vue de permettre aux agents de confession juive, orthodoxe, musulmane, bouddhiste ou appartenant à la communauté arménienne de participer aux fêtes religieuses correspondant à leur confession* ».

Force est de constater que les décisions du 17 février et 15 mars 2012 refusant d'accorder l'autorisation d'absence à M. M ont été prises sur le fondement d'un règlement intérieur ne permettant pas aux agents, notamment de confession catholique, de participer aux fêtes de leur confession.

Pour le Président du conseil général, les motifs retenus dans les deux décisions précitées ont été rapportées par la décision qu'il a prise ultérieurement le 4 avril 2012 à la suite du recours hiérarchique introduit par M. M. Il soutient que sa décision repose sur le seul motif tiré de l'organisation des services.

Néanmoins, si l'on examine la décision du Président du conseil général en date du 4 avril 2012, l'intérêt du service bien qu'évoqué n'est étayé par aucun élément objectif permettant d'apprécier de façon concrète le caractère compatible ou non de la demande d'autorisation d'absence de M. M avec les nécessités de service.

¹ Pour l'année 2013, le ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction précise que la circulaire du 10 février 2012 est pérenne

Dans ses dernières observations du 24 septembre 2013, le Président du conseil général indique que l'intérêt du service repose sur « *la nécessité d'assurer une présence suffisante d'un agent d'encadrement dans son service pour lui permettre d'exercer ses fonctions* ». Ainsi, l'autorisation d'absence lui aurait été refusée car sa présence était requise pour permettre « *l'encadrement des équipes et l'organisation de l'activité dans le contexte d'élaboration d'une nouvelle organisation des territoires d'interventions sociales* ».

Or, paradoxalement, le conseil général explique également dans ses conclusions « *s'agissant de la continuité du service le jour de l'absence souhaité par Monsieur M, celle-ci était effectivement assurée. Cela n'a d'ailleurs jamais été remis en cause puisque monsieur M pouvait s'absenter le jour sollicité, via un congé annuel ou une journée de récupération du temps de travail. Par conséquent, c'est bien parce que l'autorisation d'absence conduisait à autoriser une journée d'absence supplémentaire en plus des jours de congés et de récupération du temps de travail accordés qu'un refus lui a été opposé* ».

Pour le Défenseur des droits, ces dernières explications montrent bien que le refus du Président du conseil général n'est pas fondé sur l'atteinte portée au fonctionnement du service entendu au sens de respect de la continuité du service, puisqu'il y est affirmé que M. M aurait pu s'absenter en sollicitant une journée RTT ou un congé annuel. Ainsi, ce n'est pas l'absence du 6 avril 2012 qui pose problème mais bien le motif pour lequel cette autorisation d'absence est sollicitée, à savoir la célébration du Vendredi Saint.

De fait, le Président du conseil général précise dans sa décision du 4 avril 2012 « (...) *vous comprendrez que l'intérêt du service ne permet pas d'accorder des autorisations d'absence pour l'ensemble des fêtes religieuses au-delà des fêtes principales. Or, en métropole, à l'exception de l'Alsace Moselle, le jour principal des fêtes de Pâques est fixé le Lundi de Pâques* ».

La circonstance que la célébration des fêtes de Pâques soit déjà prise en compte par le calendrier des fêtes légales semble donc selon le conseil général faire obstacle à l'autorisation d'absence pour le Vendredi Saint.

Une telle pratique a donc pour effet d'entraîner un traitement défavorable des agents qui sollicitent une autorisation d'absence pour participer à des fêtes religieuses au-delà des fêtes principales de leur confession, en méconnaissance de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui exige qu'une appréciation concrète des répercussions de l'absence sur le fonctionnement du service soit faite par l'administration.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a censuré pour erreur de droit une décision qui précisait que « *seules les fêtes religieuses légales en France peuvent donner lieu à autorisation d'absence* ». Il a ainsi jugé qu'« *en se bornant à opposer un tel motif, alors que l'institution par la loi de fêtes légales ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que, sous réserve des nécessités du fonctionnement normal du service, des autorisations d'absence soient accordées à des agents publics pour participer à d'autres fêtes religieuses correspondant à leur confession, le directeur du centre national d'art et de culture Georges Pompidou a entaché sa décision d'erreur de droit* » (CE, 12 février 1997, n°125893, Henny).

En l'état, les nécessités de service n'apparaissent pas comme le motif déterminant du refus qui a été opposé à M. M par le Président du conseil général, le 4 avril 2012. Le caractère laconique du refus opposé à M. M pour la célébration du Vendredi Saint, le 29 mars 2013, à savoir : « *Refus - voir note d'avril 2012* » tend même à confirmer un refus de principe de la part du conseil général.

Ainsi, en ne fondant pas sa décision sur l'intérêt du service mais sur une position de principe visant à refuser d'accorder une autorisation d'absence pour le Vendredi Saint au motif que le jour principal des fêtes de Pâques était « en métropole », le Lundi de Pâques, le conseil général a pris en compte

les convictions religieuses de M. M, en méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

Partant, le Défenseur des droits invite le Président d'un conseil général à réexaminer la situation du réclamant en veillant à le replacer dans la situation où il se serait trouvé si la décision contestée n'avait pas eu lieu.

S'agissant du règlement intérieur, le Défenseur des droits considère que la modification apportée par le conseil général doit permettre de prévenir de nouvelles difficultés puisqu'il est formellement rappelé dans la proposition qui a été soumise au comité technique le 25 juin 2013 que « *l'octroi ou le refus d'une autorisation d'absence pour fête religieuse s'effectue au cas par cas, en fonction de l'intérêt du service qui s'apprécie en prenant en compte : les possibilités d'assurer la continuité du service le jour de l'absence sollicitée et la charge de travail du service et l'impact de l'absence sur la gestion de celle-ci* ».

Par ailleurs, il est précisé qu'« afin de supprimer l'ambiguïté de cette formulation au regard du droit applicable, la liste des fêtes mentionnées dans la circulaire étant indicative, il est proposé d'y substituer la formulation suivante : « *sur leur demande et dans la mesure où l'absence des intéressés est compatible avec le fonctionnement normal du service, il peut être accordé des autorisations spéciales d'absence en vue de permettre aux agents de participer aux fêtes religieuses correspondant à leur confession* ».

Le Défenseur des droits prend acte des modifications intervenues qui sont de nature à assurer l'égalité de traitement et prévenir les discriminations.