

# LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



## Le maire et la laïcité après la loi « contre le séparatisme »

### DE 1 À 16

#### Le principe

Bases juridiques, exceptions territoriales, subventions aux cultes, associations culturelles... **p. 3**

### DE 17 À 27

#### Le pouvoir de police du maire

Cimetières, carrés confessionnels, inhumation en terrain privé, signes sur les sépultures... **p. 7**

### DE 28 À 40

#### Les édifices et lieux de culte

Entretien des lieux de culte et leur financement, subventions déguisées, urbanisme... **p. 10**

### DE 41 À 50

#### L'expression du culte

Interdiction des signes religieux, crèches de Noël, signes à l'école, laïcité et fonctionnaires... **p. 13**



**Principal actionnaire:** Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Nanterre 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402. **ISSN:** 1252-1574. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

## Les références

### Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021

confortant le respect des principes de la République, dite aussi « contre le séparatisme ».

### Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004

encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

### Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

### Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

portant droits et obligations des fonctionnaires.

### Loi du 9 décembre 1905

concernant la séparation des églises et de l'Etat.

### Loi du 14 novembre 1881

sur la neutralité des cimetières.

### Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006

relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

### Circulaire NOR : INTA0800038C du 19 février 2008

du ministère de l'Intérieur relative à la police des lieux de sépulture.

### Circulaire NOR : MENG0401138C du 18 mai 2004

du ministère de l'Éducation nationale relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics

### Circulaire FP/7 n° 2054 du 24 novembre 2003

du ministère de la Fonction publique relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions pour l'année 2004.

### Etude du Conseil d'Etat

demandée par le Défenseur des droits et adoptée le 19 décembre 2013 relative à l'« application du principe de neutralité religieuse dans les services publics ».

## Ressources

### Les impacts de la loi contre le séparatisme pour les collectivités locales,

analyse du « Courrier des maires » n° 360, octobre 2021.

### Former les agents au principe de laïcité, un impératif à plus d'un titre,

[www.courrierdesmaires.fr/97375](http://www.courrierdesmaires.fr/97375)

### Les associations d'élus locaux intégrées par l'exécutif au plan laïcité et services publics,

[www.courrierdesmaires.fr/97057](http://www.courrierdesmaires.fr/97057)

## az Lexique

### Bail emphytéotique

Contrat de location immobilier, dont la durée est comprise entre 18 et 99 ans, qui confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque sur le bien donné à bail, prévu par les articles L. 451-1 et suivants du code rural.

### Concordat

Régime juridique d'organisation des cultes institué en France par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), appliquant le traité de Concordat signé entre le Consulat et les États pontificaux le 26 messidor an IX (15 juillet 1801).

### Ostensible

Selon le dictionnaire Larousse, signifie « que l'on ne cache pas », et pour le dictionnaire de l'Académie française, à la fois « qui peut être vu », « que l'on ne fait rien pour dissimuler » et « que l'on veut faire remarquer ».

# Le maire et la laïcité après la loi « contre le séparatisme »

**L**es maires se heurtent à de nombreuses difficultés pour appréhender les contours du principe de laïcité et pour le faire respecter au quotidien. Alors que les questions traditionnelles n'ont pas disparu (port des signes religieux par les fonctionnaires, sonneries de cloches), de nouveaux problèmes apparaissent, liés

notamment à la gestion des services publics, à l'organisation des cimetières ou à l'édification de lieux de culte. Enfin, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République – dite de « lutte contre le séparatisme » – a apporté son lot de nouveautés, qui modifient encore, sur le terrain, les implications et les applications de ce

principe constitutionnel. 50 questions-réponses à jour des dernières modifications législatives et jurisprudentielles pour maîtriser les règles d'un principe fondateur de notre République.

**Philippe Bluteau**, avocat au barreau de Paris, cabinet Oppidum avocats

## 1

### Quelles sont les bases juridiques du principe de laïcité ?

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « la France est une République (...) laïque », qu'elle « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » et qu'elle « respecte toutes les croyances ». Elle consacre ainsi dans le même temps les principes de laïcité et de la liberté religieuse.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dans son article 10, affirmait déjà que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

Enfin plusieurs lois, notamment celles de 1881 et 1882 laïcisant les cimetières et instituant l'école publique gratuite, laïque et obligatoire, ont contribué à fonder « la laïcité à la française », définitivement encadrée par la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat qui a mis fin au **Concordat** et à la reconnaissance de cultes officiels.

## 2

### Quelle est la définition du principe de laïcité selon le Conseil constitutionnel ?

Le Conseil constitutionnel a jugé en 2013 qu'il résulte du principe constitutionnel de laïcité « la neutralité de l'Etat ; [...] également que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantit le libre exercice des cultes ; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte » (décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013).

Quant à subventionner (et non plus seulement salarier) ce culte, si cela est évidemment contraire à la loi de 1905, est-ce contraire au principe constitutionnel de laïcité ? Le Conseil constitutionnel n'en dit mot, et le Conseil d'Etat ne le pense pas : en Polynésie, où le principe constitutionnel s'applique, mais pas la loi de 1905, le juge administratif a considéré que celui-ci « n'interdit pas, par lui-même, l'octroi [...] de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes » (CE, 16 mars 2005, n° 265560).

**3**

### **Quels sont les principes établis par la loi de 1905 ?**

La loi du 9 décembre 1905 énonce les deux composantes du régime de séparation des églises et de l'Etat : la liberté religieuse et la non-immixtion de l'Etat. La première composante est la réaffirmation des principes de la liberté de conscience et du libre exercice des cultes. Ainsi la loi dispose que « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ».

La deuxième est l'interdiction de subventionner les cultes et l'interdiction faite à l'Etat de préférer un culte à un autre puisque « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

**4**

### **Quelles sont les exceptions territoriales à ce régime ?**

Le régime de séparation des églises et de l'Etat a été adopté en 1905, à une date où les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle n'étaient pas intégrés au territoire de la République. En Alsace-Moselle perdue donc le régime des cultes antérieur à 1905 issu de la loi du 18 Germinal An X qui implique l'absence de séparation des églises et de l'Etat ainsi que le caractère officiel de quatre cultes reconnus (catholique, réformé, luthérien et israélite). Pour le Conseil constitutionnel, cette exception n'est pas contraire au caractère laïque de la République (décision n° 2012-297 QPC).

En Guadeloupe, Martinique et Réunion, le régime de droit commun s'applique. Dans le reste de l'Outre-mer, ne s'applique ni séparation ni culte reconnu, excepté une séparation partielle en Polynésie française et un régime spécial de reconnaissance du culte catholique en Guyane.

**5**

### **Quelles sont les activités concernées par l'interdiction de subventionner les cultes ?**

Une collectivité ne peut pas verser une subvention en vue de financer une manifestation religieuse telle qu'un pèlerinage, une procession et, a fortiori, une messe (TA Châlons-en-Champagne, 18 juin 1996 n° 96442). Le Conseil d'Etat l'a rappelé, en jugeant qu'une collectivité locale ne pouvait pas apporter de subventions aux « ostensions septennales » qui consistent en la présentation, dans certaines communes du Limousin, par des membres du clergé catholique, de reliques de saints, portées dans les rues en processions, offertes à la vénération des fidèles, et se concluant par des eucharisties. Le Conseil d'Etat confirme que « de telles cérémonies revêtent, en elles-mêmes, un caractère cultuel, alors même, d'une part, qu'elles ont acquis un caractère traditionnel et populaire, qu'elles attirent la population locale ainsi que de nombreux touristes et curieux, et qu'elles ont dès lors aussi un intérêt culturel et économique » (CE, 15 février 2013, n° 347049).

**6**

### **Qu'est-ce qu'une « association cultuelle » ?**

L'article 19-2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que les associations cultuelles « ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte ». Pour la cour administrative d'appel de Lyon, pour être qualifiée d'association cultuelle au sens du titre IV de la loi de 1905 (et donc bénéficiaire, notamment, d'un régime fiscal dérogatoire), une association doit « avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques, et ne doit mener que des activités en relation avec cet objet, telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte » (CAA Lyon, 27 novembre 2012, n° 12LY00366). Par ailleurs, pour le Conseil d'Etat, « qu'une association se réclame d'une confession particulière ou que certains de ses membres se réunissent, entre eux, en marge d'activités organisées par elle, pour prier, ne suffit pas à établir que cette association a des activités cultuelles » (CE, 4 mai 2012, n° 336462).

**7****Est-il possible de subventionner une association opposée au culte ?**

Les associations qui militent contre la religion, regroupant athées ou agnostiques, ne sont pas des associations culturelles car elles n'ont pas pour objet l'exercice d'un culte (CE, 17 juin 1988, Union des athées, n° 63912). En conséquence, ces associations ne sont pas susceptibles de bénéficier des avantages notamment fiscaux dont disposent les associations culturelles.

Pour autant, le Conseil d'Etat a admis que l'Etat subventionne une association éditant une revue d'information sur le danger des sectes fondant sa solution sur les risques d'atteinte à l'ordre public que présentent ces organisations (CE, 17 février 1992, Eglise de scientologie de Paris, n° V86954).

**8****Quelles sont les exceptions textuelles à l'interdiction de subventionner les cultes ?**

La première exception découle de l'article 13 de la loi de 1905 : « L'Etat, les départements, les communes et les EPCI pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. »

La deuxième dérogation concerne les subventions aux aumôneries. L'article 2 de la loi dispose que « pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ». Enfin, le nouvel article 19-2 de la loi de 1905, créé par la loi du 24 août 2021, prévoit que les associations culturelles « ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat ni des collectivités territoriales ou de leurs groupements » mais que « ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations [et] travaux d'accessibilité aux édifices affectés au culte, qu'ils soient ou non classés monuments historiques ».

**9****Quelles sont les exceptions jurisprudentielles à cette interdiction ?**

Par une série d'arrêtés du 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a introduit une exception décisive à l'interdiction de principe, imposée par la loi aux personnes publiques, de subventionner un culte : dès lors que l'équipement ou la manifestation à subventionner revêt un intérêt public local et que des garanties sont apportées (notamment via la conclusion d'une convention) quant aux conditions d'utilisation de l'équipement (ou d'emploi de la subvention) permettant d'exclure toute aide à un culte, alors la subvention n'est pas illégale (par exemple : CE, 19 juillet 2011, commune de Trélazé, n° 308544). Dans cet arrêt, l'achat d'un orgue par le conseil municipal et son installation dans l'église ont été tolérés par le juge, dès lors que cette acquisition revêtait un intérêt public local (pour l'enseignement artistique et les manifestations culturelles) et dès lors que le desservant, pour l'utilisation de l'orgue dans le cadre des offices religieux, acquittait une participation financière.

**10****Une collectivité peut-elle subventionner un colloque sur la religion ?**

Oui, à certaines conditions. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que la « 19<sup>e</sup> Rencontre internationale pour la paix », qui ne comportait la célébration d'aucune cérémonie culturelle, l'association organisatrice s'étant bornée à prévoir un horaire libre afin que les fidèles des différentes confessions puissent, s'ils le souhaitaient, participer, dans des édifices culturels de leur choix, à des prières, ne présentait pas un caractère culturel, « alors même que des personnalités religieuses figuraient parmi les participants et que certaines conférences portaient sur des thèmes en rapport avec les différentes religions représentées ». Dans ces conditions, dès lors que cette manifestation était, eu égard au nombre important des participants, notamment étrangers, positive pour « l'image de marque » de la commune et de nature à contribuer utilement à la vie économique de son territoire, le conseil municipal pouvait légalement lui verser une subvention (CE, 4 mai 2012, n° 336462).

**11****Une commune peut-elle subventionner une participation aux journées mondiales de la jeunesse ?**

Non. Un conseil municipal avait attribué une subvention de 1 500 € à l'association paroissiale, destinée à couvrir partiellement les frais de voyage de trois adolescents de la commune souhaitant se rendre aux journées mondiales de la jeunesse en Australie. Figuraient au programme de ces festivités des appels à la prière et des messes. Le juge administratif a considéré que la dimension religieuse de ce voyage apparaissait « prépondérante tant dans son principe que dans son déroulement » et que le caractère essentiellement cultuel des activités prévues devait faire regarder l'octroi de la subvention litigieuse par la commune à l'association paroissiale comme « essentiellement destinée à subvenir aux frais nécessaires pour participer à la célébration d'un culte » et donc comme une subvention à l'exercice d'un culte prohibée par la loi du 9 décembre 1905 (TA Cergy-Pontoise, 8 février 2011, n° 0807852).

**12****Est-il possible de rémunérer un ministre du culte ?**

Aucun texte n'interdit expressément de rémunérer un ministre du culte pour l'exercice de fonctions publiques, c'est-à-dire en contrepartie de prestations ou de l'exercice d'une activité civile. C'est notamment le cas du gardiennage de lieux. Dans ce cas, la rémunération d'un réel travail de gardiennage est tout à fait licite (CE, 26 juin 1914, préfet des Hautes-Pyrénées, n° 52722). Lorsqu'il s'agit d'un lieu de culte, l'activité de gardiennage est considérée comme attribuée en fonction du ministère cultuel (CE, 24 avril 1981, Abbé Cousseran, n° 21418).

En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'une personne publique ne peut légalement rémunérer un ministre du culte pour l'accomplissement de tâches religieuses (CE, 21 mai 1909, commune de Saint-Michel-de-Volangis, n° 6566). Enfin, le simple fait qu'une association soit dirigée par des membres du clergé ne permet pas d'en conclure qu'elle exerce une activité cultuelle et n'interdit pas le versement d'une subvention (CAA Lyon, 17 juin 1999, fédération des œuvres laïques du Rhône, n° 99LY00289).

**13****Une commune peut-elle attribuer le nom d'un religieux à une voie ou une place publique ?**

Oui. La dénomination des voies communales relève de la compétence du conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune (L.2121-29 du CGCT). Et donner à une voie ou une place publique le nom d'une personnalité religieuse n'est pas contraire à la loi de 1905, puisqu'une personne, quelles que soient ses fonctions, ne peut être assimilée à un signe religieux. Le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que la délibération du conseil municipal de Lille autorisant le maire à passer un marché pour l'érection d'une sculpture commémorative du cardinal Liénart était légale, compte tenu du rôle qu'il avait joué dans la ville. Le juge a rejeté l'idée que cette décision présenterait le caractère de subvention à l'association diocésaine et considéré que « l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 [...] ne fait nullement obstacle à ce que la ville de Lille commémore le souvenir de cette personnalité » (CE, 25 novembre 1988, n° 65932).

**14****Le principe de laïcité s'applique-t-il au cocontractant de l'administration ?**

La loi du 24 août 2021 prévoit que lorsqu'un contrat de la commande publique a pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, son titulaire est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité de celui-ci. A ce titre, il doit veiller à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique, lorsqu'ils participent à l'exécution du service, s'abstiennent de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. Le titulaire du contrat doit également s'assurer que toute autre personne à laquelle il confie pour partie l'exécution du service public (sous-traitant ou sous-concessionnaire) s'assure du respect de ces obligations.

**À NOTER**

Les clauses du contrat public doivent rappeler au cocontractant ses obligations et préciser les modalités de contrôle et de sanction lorsque son titulaire n'aura pas pris les mesures adaptées pour les mettre en œuvre.

**15****Les élus sont-ils soumis au principe de laïcité ?**

L'article L.2122-34-2 du CGCT, créé par la loi du 24 août 2021, dispose que le maire ainsi que les adjoints et les conseillers municipaux délégués «sont tenus à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité» mais seulement «pour les attributions qu'ils exercent au nom de l'Etat» (célébration d'un mariage, par exemple). Une telle rédaction conforte, en creux, la liberté de manifester leur opinion religieuse que la jurisprudence avait reconnue aux élus lorsqu'ils siègent en conseil municipal.

Attention : la loi a renforcé les pouvoirs de contrôle des préfets sur les actes des collectivités en étendant le champ du «déféré-liberté». Dans le cadre de cette procédure, le préfet pouvait déjà demander au président du tribunal administratif de suspendre sous 48 heures tout acte de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ; il dispose désormais de la même faculté contre un acte de nature à «porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics».

**16****Les associations subventionnées par la commune sont-elles soumises au principe de laïcité ?**

Non, même si la loi du 24 août 2021 a accru leurs obligations en insérant un nouvel article 10-1 dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Désormais, toute association qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain, à «respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine [...]», «à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République» et à «s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public».

**À NOTER**

Puisque la seule circonstance qu'une commune verse une subvention à une association n'a pas pour effet de faire entrer l'activité de cette dernière dans le champ du service public, la solution dégagée par la Cour de cassation dans l'arrêt «Baby Loup» (Cass, Soc, 19 mars 2013, n°11-28845), selon laquelle «le principe de laïcité instauré par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution n'est pas applicable aux salariés des employeurs de droit privé qui ne gèrent pas un service public» reste donc valable.

**17****Quels sont les pouvoirs de police du maire en matière de sonnerie des cloches ?**

Le maire, chargé d'assurer la tranquillité publique en vertu de ses pouvoirs de police (article L.2212-2 du CGCT), peut réglementer l'usage des cloches sous le contrôle du juge administratif. De plus, l'article 27 de la loi de 1905 prévoit expressément que «les sonneries des cloches seront réglées par arrêté municipal». Il appartient donc au maire de les réglementer en conciliant les nécessités de l'ordre public et le respect de la liberté des cultes. Dès lors que la sonnerie de l'horloge de l'église la nuit ne constitue pas un trouble grave à la tranquillité publique, le maire peut refuser de l'interdire (TA Nantes, 7 avril 1988, Baume, n°9886). Mais lorsque le maire interdit les sonneries religieuses avant six heures du matin et après huit heures du soir, il ne fait qu'user de ses pouvoirs de police et ne porte pas atteinte au libre exercice du culte (CE, 21 janvier 1910, abbé Sarran, n°28824).

**18****Quels sont les pouvoirs du maire en matière de police des funérailles et des cimetières ?**

En vertu de l'article L.2213-8 du CGCT, le maire assure la police des funérailles et des cimetières. Y sont soumis le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort. Dans l'exercice de son pouvoir de police des funérailles et des cimetières, le maire est soumis à une obligation de neutralité. La neutralité des cimetières et leur caractère interconfessionnel sont affirmés depuis la III<sup>e</sup> République par la loi (désormais codifiée aux articles L.2213-7 et L.2213-9 du CGCT) et contrôlé par la jurisprudence (CE, 26 décembre 1913, abbé Deguille).

**19**

### **Les carrés confessionnels sont-ils autorisés par la loi ?**

Non. Depuis la loi du 14 novembre 1881, qui a laïcisé les cimetières, aucune séparation ne doit être établie dans les cimetières en raison de la différence des cultes. La création et même l'agrandissement d'un cimetière confessionnel existant sont interdits (CE, 17 juin 1938, *Veuve Derode*). Dans son rapport public de 2004, le Conseil d'État relève que « l'institution de carrés confessionnels dans les cimetières n'est donc pas possible en droit ».

Toutefois, en pratique, les carrés confessionnels sont admis et même encouragés par les pouvoirs publics afin de répondre aux demandes des familles, de confession musulmane notamment, de se voir créer dans les cimetières des lieux d'inhumation réservés à leurs membres.

**20**

### **Existe-t-il une exception à l'interdiction de carrés confessionnels ?**

Oui. Il s'agit du cas particulier de l'Alsace-Moselle. Il résulte de l'article L.2542-12 du CGCT que dans les communes de ces départements « où on professe plusieurs cultes, chaque culte a un lieu d'inhumation particulier. Lorsqu'il n'y a qu'un seul cimetière, on le partage par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte ». La pratique des divisions confessionnelles est donc, sur cette portion du territoire, expressément prévue et légale.

**21**

### **Quelles sont les recommandations du ministère de l'Intérieur concernant l'aménagement de carrés confessionnels ?**

Contre la lettre et l'esprit du texte de loi, des recommandations ont été formulées par le ministre de l'Intérieur par voie de circulaire, précisant que les carrés confessionnels doivent prendre la forme d'« espaces regroupant les défunts de même confession ». La circulaire du 19 février 2008 (NOR: INTA0800038C), confirmant le sens des deux précédentes circulaires de 1975 et 1991 sur ce sujet, recommande ainsi aux maires d'accéder aux demandes particulières des familles, sous réserve du respect de la réglementation en matière sanitaire et d'hygiène: la création de carrés confessionnels est donc actuellement laissée à la libre appréciation du maire au titre de son pouvoir de fixer l'endroit affecté à chaque tombe dans les cimetières. En tout état de cause, l'existence du ou des carrés confessionnels ne devra pas être matérialisée (par des séparations ou des écriteaux), sauf à violer le caractère laïque des parties communes du cimetière.

**22**

### **Où enterrer le conjoint d'une autre religion ?**

Là réside la difficulté principale à laquelle se heurtent les maires qui tentent, dans le droit fil des recommandations ministérielles, de mettre en place un carré confessionnel « de fait » dans le cimetière municipal. Le ministre de l'Intérieur reconnaît, dans sa circulaire précitée, qu'il peut arriver « qu'une personne ne partageant pas la confession d'un précédent défunt ait explicitement souhaité se faire enterrer aux côtés d'un proche, ou que sa famille ait estimé conforme aux vœux du défunt de l'inhumer au sein d'un espace confessionnel près d'un parent ou d'un proche ou dans un caveau familial inséré dans un espace confessionnel ». Dans ce cas, selon le ministre, « pour respecter le souhait du défunt ou des familles, il serait souhaitable de faire droit à la demande d'inhumation dans l'espace confessionnel en évitant de dénaturer cet espace », c'est-à-dire « qu'un accommodement raisonnable en la matière suppose de ne pas apposer sur la sépulture du défunt un signe ou emblème religieux qui dénaturerait l'espace et pourrait heurter certaines familles ».

**23****L'inhumation dans un terrain privé peut-elle être légalement refusée ?**

Oui. Selon l'article L.2223-9 du CGCT « toute personne peut être enterrée sur une propriété particulière, pourvu que cette propriété soit hors de l'enceinte des villes et des bourgs et à la distance prescrite ». L'autorisation est délivrée par le préfet après certaines formalités (art. R. 2213-32 du CGCT).

Il a été jugé que le préfet peut légalement refuser l'autorisation si elle est de nature à troubler l'ordre public. Par exemple, l'ampleur de l'hostilité des élus et de la population locale susceptible d'être provoquée par l'inhumation d'un gourou dans un site dénommé « Cité Sainte de Mandarom » et appartenant à une association justifie le refus opposé par le préfet (CE, 12 mai 2004, Association du Vajra triomphant, JurisData n° 2004-066778).

**24****Le pouvoir de police du maire est-il limité en matière de signes sur les sépultures ?**

Oui. Le principe de l'interdiction d'apposer des signes ou emblèmes religieux dans les emplacements publics ne s'applique pas aux sépultures. L'article L.2223-12 du CGCT dispose que la concession permet de « construire sur ces terrains des caveaux, monuments et tombeaux ». Il y a donc un droit d'ériger des sépultures relevant exclusivement de la volonté des proches qui peuvent manifester des sentiments religieux. La liberté d'apposer des signes religieux sur les sépultures (reconnue par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905) est garantie par la stricte limitation du pouvoir de police du maire qui ne peut pas légalement réglementer la taille des monuments religieux (CE, 21 janvier 1910, Gonot, Lebon p.49), sauf dans le cas particulier où un signe religieux particulièrement imposant déteindrait sur le reste du cimetière (même arrêt).

**25****Les manifestations extérieures du culte sont-elles soumises à un régime contraignant ?**

Les manifestations traditionnelles sont libres et dispensées de déclaration, tandis que les manifestations non traditionnelles sont soumises à déclaration et susceptibles d'être interdites par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. La notion de manifestation traditionnelle est d'interprétation large. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt de principe, a censuré l'interdiction des manifestations traditionnelles (CE, 19 février 1909, Abbé Olivier, n° 27355).

Les manifestations non traditionnelles doivent être déclarées au maire ou, dans les communes sous le régime de la police d'Etat, au préfet. Une interdiction n'est alors justifiée qu'en cas de risque sérieux d'atteinte à l'ordre public, rarement identifié par le juge. En revanche, une interdiction partielle édictée dans le but de maintenir la circulation peut être justifiée, et donc admise (CE, 21 janvier 1966, Legastelois, n° 61692).

**26****Un maire peut-il exceptionnellement autoriser l'abattage rituel en dehors d'un abattoir ?**

Non. Par dérogation au droit commun, l'article R.214-70 du code rural codifiant le décret n°97-903 du 1<sup>er</sup> octobre 1997 autorise l'abattage sans étourdissement, c'est-à-dire la mise à mort par saignée, pour des raisons religieuses mais exclusivement dans les abattoirs. De même est prohibée « toute mise à disposition de locaux, terrains, installation, matériels ou équipements » qui aurait permis de contrevenir en pratique au principe d'interdiction. Par conséquent, tout abattage rituel en dehors d'un abattoir est strictement interdit et le juge administratif a annulé l'arrêté par lequel le maire avait autorisé une association culturelle, à l'occasion de la fête musulmane de l'Aïd el-Kébir, à célébrer « le sacrifice correspondant à cette fête » dans des locaux d'une surface de 2000 m<sup>2</sup> qu'il mettait à la disposition de ces fidèles (CAA Paris, 9 mai 2001, commune de Corbeil-Essonnes, n° 00PA00124).

**27**

### **Un maire peut-il interdire un défilé de mode « réservé aux femmes » ?**

Pas pour ce seul motif. Un maire avait interdit par arrêté l'organisation d'un défilé de « prêt-à-porter des femmes musulmanes » aux motifs, d'une part, que la tenue d'une telle manifestation, qui aurait pu créer une vive émotion parmi les habitants de la commune très attachés aux valeurs de laïcité et de tolérance, comportait ainsi un risque de trouble sérieux à l'ordre public et, d'autre part, que cette manifestation, qui prévoyait une « entrée réservée aux femmes », portait atteinte au principe de non-discrimination entre les hommes et les femmes. Mais le juge a considéré que le risque d'atteinte à l'ordre public n'était pas établi et, qu'en outre, la seule circonstance que l'accès au « défilé de mode » organisé par la société requérante ait été réservé aux femmes ne pouvait être regardée comme un motif de nature à justifier légalement la mesure d'interdiction (TA Cergy-Pontoise, 21 juillet 2005, n° 0409171).

**28**

### **La personne publique est-elle tenue d'effectuer les travaux de réparation et d'entretien d'un lieu de culte ?**

Oui et non. En théorie, en ce qui concerne les édifices dont les communes sont propriétaires, ce qui correspond aux édifices affectés au culte à la date d'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 1905, il s'agit d'une faculté et non d'une obligation d'entretien. Cependant, bien que la loi mentionne une simple faculté, les collectivités publiques sont tenues, en pratique, d'assurer à leurs frais le bon état de ces dépendances de leur domaine public, car le défaut d'entretien est susceptible, en cas de dommages aux personnes ou aux biens, d'engager leur responsabilité (CE, 10 juin 1921, commune de Monséguir, Lebon, p. 573). Il s'agit d'une responsabilité sans faute à l'égard des tiers et d'une responsabilité pour faute présumée à l'égard des usagers, le propriétaire ne pouvant s'exonérer qu'en prouvant la faute de la victime ou l'entretien correct (CE, 20 avril 1966, ville de Marseille, n° 63176, sur les défauts de la grille du porche d'une église).

**29**

### **En quoi consistent les dépenses d'entretien et de conservation ?**

La notion de « dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices » (article 13 de la loi du 9 décembre 1905) doit être entendue comme concernant les dépenses relatives aux travaux de grosses réparations à caractère conservatoire (réfection de charpente, toiture, sol, mur...) et aux dépenses d'entretien (incluant peinture et électricité) qui peuvent être prises en charge par la collectivité publique propriétaire. Il doit donc s'agir de dépenses réalisées sur des biens existants afin d'assurer la conservation de ce patrimoine et non de dépenses destinées à une extension ou un embellissement (réponse à la question écrite n° 73462, JO Assemblée nationale du 2 mai 2006). Néanmoins, le juge administratif a considéré qu'en prenant en charge « la totalité de la dépense d'électricité des églises sans limiter cet engagement aux seules dépenses [d'entretien nécessaires], le conseil municipal de Montaulin a implicitement mais nécessairement pris en charge la part de la dépense afférente à l'exercice du culte » (CAA Nancy, 5 juin 2003, n° 99NC01589).

**30**

### **Quels sont les autres travaux susceptibles d'être pris en charge par la collectivité ?**

Le Conseil d'Etat juge, depuis 2011, que la loi de 1905 ne fait « pas obstacle à ce qu'une collectivité finance des travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice servant à l'exercice d'un culte, soit en les prenant en tout ou partie en charge en qualité de propriétaire de l'édifice, soit en accordant une subvention lorsque l'édifice n'est pas sa propriété, en vue de la réalisation d'un équipement ou aménagement en rapport avec cet édifice, à condition, en premier lieu, que cet équipement présente un intérêt public local, lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de son territoire et qu'il ne soit pas destiné à l'exercice du culte et, en second lieu, lorsque la collectivité accorde une subvention pour le financement des travaux, que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que cette participation n'est pas versée à une association culturelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet » (CE, 19 juillet 2011, n° 308817).

**31**

### **La commune a-t-elle l'obligation d'effectuer certains travaux financés par les tiers ?**

Oui. Lorsque la personne publique propriétaire des édifices affectés à l'exercice public du culte refuse d'effectuer les travaux requis par la dégradation desdits édifices, les fidèles peuvent offrir un concours financier en vue de réaliser les réparations nécessaires. Dans ce cas, la collectivité a l'obligation d'accepter cette offre qu'elle ne peut refuser sans engager sa responsabilité. Les personnes publiques propriétaires sont donc tenues d'effectuer les travaux financés par les fidèles (CE, 26 octobre 1945, Chanoine Vaucanu).

Toutefois, les ministres et les fidèles du culte concernés ne sauraient, de leur propre initiative, procéder, sur un édifice du culte appartenant à une personne publique, aux travaux qu'ils estiment indispensables sans que les autorités administratives compétentes aient décidé de les engager (TA Lille, 29 novembre 1972, Sieur Henry).

**32**

### **Une commune peut-elle construire un équipement et le mettre à disposition de fidèles ?**

Oui, à certaines conditions. Le Conseil d'Etat a admis qu'une communauté urbaine aménage des locaux désaffectés en abattoir local temporaire destiné à fonctionner essentiellement pendant l'Aïd-el-Kebir. Le juge a considéré que les dispositions de la loi de 1905 « ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité [...] construise ou acquière un équipement ou autorise l'utilisation d'un équipement existant, afin de permettre l'exercice de pratiques à caractère rituel [...], à condition qu'un intérêt public local, tenant notamment à la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité et de la santé publiques, justifie une telle intervention et qu'en outre, le droit d'utiliser l'équipement soit concédé dans des conditions, notamment tarifaires, [...] qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte » (CE, communauté urbaine du Mans 19 juillet 2011, n° 309161).

**33**

### **La mise à disposition d'un local public pour l'exercice d'un culte est-elle légale ?**

Oui, à certaines conditions. C'est la solution libérale dégagée par le Conseil d'Etat dans son arrêt « commune de Valbonne » du 7 mars 2019 (n° 417629). Selon le juge, la loi autorise l'utilisation pour l'exercice d'un culte par une association d'un local communal, défini comme un local « affecté aux services publics communaux, » dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. Néanmoins, une commune ne peut décider qu'un tel local sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte. En revanche, pour le Conseil d'Etat, dès lors que le bien se rattache au domaine privé de la collectivité, la solution diffère : « Les collectivités peuvent donner à bail, et ainsi pour un usage exclusif et pérenne, à une association culturelle un local existant de leur domaine privé sans méconnaître les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 dès lors que les conditions, notamment financières, de cette location excluent toute libéralité ».

**34**

### **La vente ou la location d'un terrain à un prix très inférieur à sa valeur réelle constituent-elles une subvention déguisée à un culte ?**

Oui. Certaines communes tentent de contourner la prohibition des subventions sous l'apparence de contrats ordinaires de location à prix dérisoire ou de contrats de vente à prix réduit. Or, une mise à disposition gratuite ou moyennant un loyer dérisoire (CE, 7 avril 1911, commune de Saint-Cyr-de-Salerne) est contraire à l'interdiction de subventionner les cultes. Pour vérifier qu'un bas loyer ne dissimule pas une subvention, le juge prend en compte l'état du bâtiment ainsi que l'absence d'offre d'un loyer supérieur (CE, 18 novembre 1994, Roger Bischoff c/ commune de Mouhers, n° 90866). De même, la vente d'un terrain à un prix très largement inférieur à sa valeur réelle constitue une subvention déguisée au culte prohibée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 (TA Orléans, 16 mars 2004, Fédération d'Indre-et-Loire de la libre pensée, n° 013376).

**35**

## La commune peut-elle conclure un bail emphytéotique administratif pour l'édification d'un lieu de culte ?

En principe, la loi de 1905 interdit aux personnes publiques de participer à la construction d'immeubles destinés à l'exercice d'un culte. Cette pratique s'est néanmoins développée sous la forme d'un **bail emphytéotique** **+** administratif (BEA) permettant de faire construire, sur un terrain appartenant à une commune, par une association culturelle, un lieu de culte dont les communes deviendront propriétaires à l'expiration du bail, ce qui justifie que le loyer demeure modique. Ce « BEA culturel » a été légalisé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 et codifié à l'article L. 1311-2 du CGCT.

### ATTENTION

Lorsqu'une collectivité territoriale envisage de conclure un tel BEA culturel, l'article 70 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République lui impose d'en informer le préfet au moins trois mois avant la conclusion du bail.

**36**

## Le loyer d'un BEA culturel est-il libre ?

Alors que les tribunaux administratifs avaient annulé les délibérations autorisant la signature de BEA culturels assortis de loyers très bas voire limités à l'euro symbolique, au motif qu'ils dissimulaient une subvention à l'exercice du culte (TA Marseille, 17 avril 2007 n° 0605998; TA Cergy Pontoise, 12 juin 2007 n° 0306171), le Conseil d'État a jugé, au contraire, que de telles stipulations n'étaient pas illégales : tout en rappelant que la loi de 1905 interdisait aux collectivités publiques d'« apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels », le juge constate que l'article L. 1311-2 du CGCT, qui prévoit les conditions du recours au BEA culturel, constitue une dérogation à la loi de 1905, et donc à l'interdiction de subventionner un culte. Il juge que « si la délibération par laquelle une collectivité territoriale décide de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice culturel doit respecter les règles applicables à un tel contrat, les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ne lui sont pas applicables » (CE, 19 juillet 2011, n° 320796).

**37**

## Les collectivités peuvent-elles garantir les emprunts pour la construction d'édifices culturels ?

Oui. Les articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du CGCT prévoient que communes et départements peuvent garantir les emprunts contractés pour financer la construction par des associations culturelles d'« édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux ». Comme le relevait le Conseil d'État dans son rapport public de 2004, « l'État, les départements et les communes peuvent accorder une garantie d'emprunt pour la construction d'un édifice religieux, facilitant considérablement la recherche d'un prêt bancaire ». La collectivité garante peut donc être amenée à participer directement au financement d'un édifice religieux.

### À NOTER

La loi « contre le séparatisme » a élargi à l'ensemble du territoire national le champ d'application de cette faculté d'octroyer des garanties d'emprunt aux associations culturelles, réservée jusqu'ici aux seules « agglomérations en voie de développement ». En revanche, elle a introduit l'obligation, pour la collectivité qui entendrait accorder une telle garantie, d'en informer le préfet au moins trois mois avant l'adoption de la délibération.

**38**

## Le maire peut-il refuser un projet d'édifice culturel pour des motifs d'urbanisme ?

L'édification d'un lieu de culte peut être empêchée pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur, notamment en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public : le non-respect de la destination d'un terrain classé, l'insuffisance de places de parking ou le non-respect de la hauteur de plafond sont autant de cas dans lesquels le permis de construire peut être refusé à bon droit. En revanche, le juge administratif veille à ce que le droit de l'urbanisme ne soit pas détourné de son objet pour empêcher la construction d'un édifice du culte et le juge judiciaire qualifie de voie de fait l'utilisation inappropriée par une autorité municipale de son droit de préemption pour empêcher l'édification d'un lieu de culte (CA Rouen, 23 février 1994, JurisData 1994-041839).

### À NOTER

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoit que le maire ou le président d'EPCI compétent pour délivrer une autorisation d'urbanisme est désormais tenu de recueillir l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet soumis à autorisation porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte.

**39****Le maire peut-il refuser la mise à disposition d'une salle communale à une association voulant y pratiquer un culte ?**

La mise à disposition gratuite est interdite mais, confronté à une demande de mise à disposition payante, le maire ne pourra s'y opposer légalement que pour l'un des trois motifs prévus à l'article L. 2144-3 du CGCT qui dispose que « le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public ». Saisi dans le cadre d'un référé-liberté, le juge a considéré que le refus de location d'une salle portait « une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion » dès lors que la ville « ne faisait état d'aucune menace à l'ordre public, mais seulement de considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services » (CE ord., 30 mars 2007, ville de Lyon, n° 304053).

**40****Quelles sont les conséquences d'un refus illégal de mise à disposition de salle ?**

Dans l'affaire « ville de Lyon » n° 304053 (voir question-réponse précédente), le Conseil d'Etat, après avoir constaté l'illégalité du refus du maire de mettre à disposition une salle municipale disponible à l'association locale pour le culte des témoins de Jéhovah, confirme la suspension de cette décision de refus prononcée par le juge des référés du tribunal administratif et enjoint au maire de louer la salle demandée, ou une autre salle municipale équivalente, à la date et à l'heure demandées par l'association. Les délais très brefs qu'implique le recours à la procédure de référé-liberté (ouverte aux requérants puisque la décision portait atteinte à la liberté fondamentale de réunion), et notamment le délai de 48 heures dont dispose le juge de première instance pour statuer, permettent donc aux requérants d'obtenir qu'une injonction soit adressée au maire avant même la date à laquelle la manifestation est prévue.

**41****En quoi consiste l'interdiction de signes religieux sur les monuments et emplacements publics ?**

L'article 28 de la loi de 1905 dispose qu'« il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions ». Ainsi, le refus d'un conseil municipal d'abroger sa décision d'apposer des crucifix dans la salle du conseil municipal et dans celle des mariages a été annulé, contraignant cette commune à les retirer (CAA Nantes, 4 février 1999, n° 98NT00337). La même commune a ensuite déposé ces crucifix dans une vitrine placée dans la même salle, à côté d'objets ayant marqué la vie locale. La même cour a alors considéré que la loi ne faisait pas obstacle à ce qu'un objet de culte puisse être conservé, au titre du patrimoine historique d'une commune, dans une vitrine d'exposition (12 avril 2001, n° 00NT01993).

**42****Une commune peut-elle installer une crèche à l'occasion de Noël ?**

Dans deux arrêts du 9 novembre 2016 (n° 395122 et n° 395223), le Conseil d'Etat a considéré que « l'installation d'une crèche de Noël, à titre temporaire, à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public, n'est légalement possible que lorsqu'elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse ». Pour découvrir où et quand elle est dépourvue d'un tel caractère religieux, le juge devra « tenir compte non seulement du contexte, qui doit être dépourvu de tout élément de prosélytisme, des conditions particulières de cette installation, de l'existence ou de l'absence d'usages locaux, mais aussi du lieu de cette installation ». En effet, la situation juridique est différente selon qu'il s'agit d'un bâtiment public (siège d'une collectivité ou d'un service public) ou d'un autre emplacement public. Ainsi, eu égard au caractère festif des décorations de Noël sur la voie publique, l'installation à cette occasion et durant cette période d'une crèche par une personne publique peut être envisagée.

43

### Une collectivité locale peut-elle adopter un signe religieux comme logotype ?

Non, mais un débat peut s'instaurer sur le caractère religieux ou non des éléments utilisés. Ainsi, le juge administratif, saisi de la légalité du logotype choisi par le département de la Vendée et représentant deux cœurs entrelacés surmontés d'une couronne portant une croix, motif rappelant de très près le double cœur vendéen (un cœur pour Dieu, l'autre pour le Roi), a refusé de considérer que ce logotype « correspondrait, en lui-même, à la transposition directe et immédiate d'une scène ou d'un objet du rituel d'une quelconque religion » et il a jugé « qu'en admettant même que chacun de ses éléments puisse être dissocié et représenter un motif religieux, ce logotype, qui [...] n'a pas eu pour objet de promouvoir une religion, a pour unique fonction d'identifier, par des repères historiques et un graphisme stylisé, l'action du département de la Vendée; que, dès lors, il ne peut être regardé comme un « emblème religieux » au sens de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 (CAA Nantes, 11 mars 1999, Association « Une Vendée pour tous les Vendéens », n° 98NT00357).

44

### Les monuments aux morts sont-ils soumis à l'interdiction d'apposer des signes religieux ?

Non. La jurisprudence constante admet que l'exception à l'interdiction d'apposer des signes religieux pour les sépultures et monuments funéraires s'applique également aux monuments destinés à rappeler le souvenir des morts, même s'ils ne recouvrent pas de sépultures et quel que soit le lieu où ils sont érigés, donc même situés hors des cimetières (CE, 4 juillet 1924, abbé Guerle, Lebon p.640). En ce sens, il a été jugé qu'un monument aux morts, alors même qu'il ne comporte aucune sépulture, constitue un « monument funéraire » au sens de l'article 28 de la loi de 1905. Dès lors, il échappe à l'interdiction posée par cet article d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments ou emplacements publics (TA Dijon, 20 septembre 2007, Denis Rossi, n° 07073).

45

### Quelle est la législation concernant le port de signes religieux à l'école ?

La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant le port de signes religieux dans les établissements scolaires a introduit un nouvel article L. 141-5-1 au sein du code de l'éducation, disposant que « dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit ». La condition d'une manifestation **ostensible** 🚩 laisse planer une incertitude, d'autant plus que la circulaire datée du 18 mai 2004 (Journal officiel du 22 mai 2004, NOR: MENG0401138C) entretient le doute sur le périmètre de l'interdiction, en prévoyant que « les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tel que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive »... En tout état de cause, pour le Conseil d'Etat, cet état du droit n'est pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (CE, 5 décembre 2007, Ghazal, n° 295671).

46

### Comment le principe de laïcité s'applique-t-il aux fonctionnaires ?

La neutralité des agents publics en matière de religion est une obligation fonctionnelle et le manquement à ce principe pendant leur service justifie des sanctions disciplinaires. La liberté d'expression est ici encadrée pour répondre aux principes de neutralité et de laïcité (CE, 15 octobre 2003, Association pour l'unification du christianisme mondial, n° 244428). Le Conseil d'Etat a solennellement posé la règle selon laquelle « le fait pour un agent du service de l'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations » (CE, avis, 3 mai 2000, M<sup>lle</sup> Marteaux, n° 217017).

#### À NOTER

La loi du 24 août 2021 a introduit un nouvel article 28 ter dans le statut général des fonctionnaires qui prévoit que les administrations de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics soumis à ce statut désignent un « référent laïcité », chargé à la fois « d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte » et d'organiser une journée de laïcité le 9 décembre de chaque année.

**47****Comment la liberté religieuse s'applique-t-elle aux fonctionnaires ?**

La liberté de conscience interdit toute discrimination entre les agents en raison de leur religion et garantit leur liberté d'expression, y compris dans le domaine religieux, en dehors du temps de service. Ainsi, l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires » et qu'« aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race ». Il est donc strictement interdit de tenir compte des opinions religieuses d'un fonctionnaire ou de leurs manifestations en dehors du temps de service pour prendre des décisions relatives à son affectation ou au déroulement de sa carrière.

**48****Quelles facilités peuvent être accordées aux fonctionnaires pour pratiquer leur religion ?**

Les chefs de service peuvent accorder les autorisations d'absence nécessaires aux agents qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession (circulaire FP/7 n° 2054 du 24 novembre 2003). Pour autant, il n'existe aucun droit individuel aux autorisations d'absence qui serait opposable à l'administration et celle-ci ne peut accorder que des autorisations compatibles avec les nécessités du service. Ainsi, la collectivité peut accorder des aménagements d'horaires si et seulement s'ils n'entrent pas en contradiction avec les principes de continuité du service public et de son bon fonctionnement. Enfin, un agent appartenant à l'église adventiste du 7<sup>e</sup> jour ne saurait se plaindre de sa révocation alors qu'il manifestait sa volonté persistante de ne pas assurer son service le samedi, même lorsqu'il ne pouvait pas être remplacé (CE, 16 décembre 1992, n° 96459).

**49****Le service de la restauration scolaire doit-il satisfaire les revendications religieuses ?**

Non. Les dispositions relatives aux menus qui ne font référence à aucun interdit alimentaire ne présentent pas un caractère discriminatoire fondé sur la religion des enfants ou de leurs parents (CE, 25 octobre 2002, n° 251161). Mais il a récemment précisé que rien n'interdisait à une commune de prendre en compte les croyances des usagers, estimant que « s'il n'existe aucune obligation pour les collectivités [...] de distribuer à ses usagers des repas différenciés leur permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses, et aucun droit pour les usagers qu'il en soit ainsi, dès lors que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers, ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités puissent proposer de tels repas » (CE, 1<sup>er</sup> décembre 2020, n° 426483).

**50****Les parents accompagnant des sorties scolaires sont-ils soumis à l'obligation de neutralité des fonctionnaires ?**

Alors que le tribunal administratif de Montreuil avait jugé que « les parents d'élèves volontaires pour accompagner les sorties scolaires participent dans ce cadre au service public de l'éducation » et que, par conséquent, ils devaient respecter le principe de neutralité s'appliquant aux agents (TA Montreuil, 22 novembre 2011, n° 1012015), le Conseil d'État, dans une étude adoptée le 19 décembre 2013, considère au contraire que « les parents sont regardés comme des usagers et non pas comme des agents publics. Ne pèse donc, par principe, sur eux aucune obligation de neutralité. Néanmoins, renvoyant l'arbitrage aux acteurs de terrain, le Conseil d'État considère que « les exigences liées au bon fonctionnement du service public peuvent conduire l'autorité compétente, s'agissant des parents d'élèves qui participent à des déplacements ou des activités scolaires, à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses ».