

LES ESSENTIELS

Le maire et la laïcité

Réponses pratiques

Philippe Bluteau

Avocat au Barreau de Paris

territorial éditions



Le maire et la laïcité

Réponses pratiques

En matière de laïcité, nul ne peut apaiser politiquement une situation sans maîtriser juridiquement la question. Cet ouvrage accompagne les maires dans la résolution des difficultés concrètes qu'ils peuvent rencontrer au moment d'appliquer le principe de laïcité, au quotidien, dans leurs relations avec les associations, leurs agents ou les usagers.

La réponse à apporter par les élus n'est pas la même selon les situations, par exemple, des demandes de subvention, des plaintes sur l'état des édifices du culte qui appartiennent à la commune, des revendications des usagers pour adapter les services publics municipaux à leurs croyances ou encore des signalements de comportements contraires au devoir de neutralité religieuse de la part de leurs agents.

À chaque fois, ce livre présente au maire le cadre légal à respecter par chaque partie prenante, au vu des textes applicables – y compris la récente loi de lutte contre le séparatisme de 2021 – et des décisions de jurisprudence rendues sur ces questions.

© Margot L'Hermite



Diplômé de Sciences Po Paris (section service public), **Philippe Bluteau** est avocat au Barreau de Paris depuis janvier 2006. Il exerce en droit des collectivités territoriales, droit électoral et droit pénal de la gestion publique, pour les collectivités locales, les élus, les fonctionnaires et les associations. Auteur de plusieurs ouvrages, il enseigne à l'université Paris II Panthéon-Assas, au sein du Master 2 Juriste conseil des collectivités territoriales, depuis 2009.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2039-7

© Melkan Bassil/adobeStock.com

territorial éditions

Le maire et la laïcité

Réponses pratiques

Philippe Bluteau

Avocat au Barreau de Paris



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Les moyens publics

Chapitre I

Les subventions aux associations	p.15
---	------

A - L'interdiction de principe du financement des cultes	p.15
1. Le cas des associations cultuelles de la loi de 1905	p.15
2. Le cas des associations de droit commun aux activités partiellement cultuelles	p.16
B - Les exceptions	p.20
1. Les exceptions prévues par la loi	p.20
2. La reconnaissance par le juge de l'intérêt public local de la subvention	p.24

Chapitre II

Le financement des lieux de culte	p.27
--	------

A - La contribution à l'entretien et à la réparation des édifices existants	p.27
1. Les édifices concernés	p.27
2. Les dépenses concernées	p.31
B - La contribution à la construction de nouveaux édifices : interdiction et dérogations	p.33
1. Le bail emphytéotique administratif culturel	p.34
2. La garantie d'emprunt	p.36
3. Le dualisme fonctionnel	p.37
C - La mise à disposition de locaux pour l'exercice du culte	p.38
1. Les mises à disposition volontaires	p.38
2. Les mises à disposition obligatoires	p.39
D - Les pouvoirs de gestion des édifices du culte	p.43
1. Une jouissance exclusive, libre et gratuite	p.43
2. Les limites au droit de jouissance	p.45

Partie 2

Les services publics

Chapitre I

Les agents p.51

A - Les agents publics p.51

1. Le devoir de neutralité p.51

2. Le respect de la liberté de conscience des agents publics p.56

B - Les salariés des délégataires de service public p.58

Chapitre II

Les élus p.63

A - Les élus concernés par le principe de laïcité p.63

B - La protection contre les mises en cause religieuses p.65

C - Les instruments de concertation p.66

Chapitre III

Les usagers p.67

A - Les garanties de la liberté p.67

1. La libre expression des opinions religieuses p.67

2. La répression des discriminations et des excès de pouvoir p.73

B - Les limites aux exigences d'adaptation du service p.74

1. La restauration scolaire p.75

2. Le marché municipal p.78

3. Les abattages rituels p.79

4. L'accès aux piscines p.79

C - Le cas particulier des élèves des établissements publics p.83

Partie 3

L'espace public

Chapitre I

Les signes religieux sur les emplacements publics p.89

A - L'interdiction de principe p.89

B - Le cas particulier des crèches de Noël p.92

C - Les cimetières p.95

1. Les sépultures p.95

2. Les carrés confessionnels p.96

Chapitre II

Les manifestations du culte dans l'espace public p.99

A - Les manifestations sur la voie publique p.99

B - Les sonneries p.100

C - La dissimulation du visage p.104

Introduction

La définition de la laïcité est débattue. Selon les auteurs qui tentent d'en dessiner les contours, les majorités parlementaires qui adoptent les textes législatifs et les décisions de justice qui sont rendues pour les interpréter, les implications de ce principe apparaissent plus ou moins contraignantes pour la puissance publique et plus ou moins libérales pour les individus.

Au nom commun de laïcité, certains aiment d'ailleurs accoler un adjectif : ouverte, stricte, moderne, inclusive, exigeante, apaisée, positive, républicaine (au point que d'autres se font fort de défendre la laïcité « tout court »), toutes qualifications trahissant la diversité des opinions susceptibles de nourrir le débat sur la portée précise de la notion.

Pour autant, et pour les besoins de cet ouvrage, la laïcité sera définie comme le principe selon lequel une société politique détermine ses règles sans se référer à une vérité révélée, donc indépendamment des préceptes d'une religion et de l'autorité d'une structure cléricale. Ainsi définie, la laïcité ne suppose ni l'hostilité de la République envers les religions ni sa négation du fait social religieux.

D'ailleurs, notre Constitution du 4 octobre 1958 énonce, dès son premier article, que « *la France est une République (...) laïque* », qu'elle « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction (...) de religion* » et qu'elle « *respecte toutes les croyances* » : elle consacre donc, en même temps, la laïcité de la République et la liberté religieuse des individus. Elle semble ainsi imposer une obligation à la puissance publique – être laïque – et octroyer des droits aux individus – n'être ni discriminés ni inquiétés pour leur religion.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, par son article 10, sans rien dire de la laïcité, conforte la protection individuelle, en affirmant 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, la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, qui n'est, elle, qu'une loi simple, et non pas un texte de valeur constitutionnelle, reprend les deux composantes déjà identifiées dans la Constitution, dans le même balancement :

- des droits pour l'individu à l'article premier ;



Loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, Article premier

« *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.* »

- des contraintes pour la puissance publique à l'article 2.



Loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, Article 2
« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »

Mais le tableau est plus complexe, car le caractère laïque de la République emporte pour certains individus des obligations, au moins dans le cadre de leurs fonctions publiques, et il n'ouvre pas aux individus tous les droits, notamment pas celui de voir le service public adapté à leurs croyances.

Or le maire est placé, au quotidien, au cœur de cette complexité : comme on le verra en détail, il doit à la fois respecter les droits fondamentaux des citoyens dans sa commune, mais résister à certaines revendications religieuses ; il doit garantir aux usagers le bon fonctionnement des services publics municipaux, mais sanctionner les agents publics qui méconnaissent leur obligation de neutralité.

Chargés de gérer à la fois l'argent public, le service public et l'espace public, les maires sont confrontés à des injonctions qui peuvent apparaître, à première vue, contradictoires :

- interdiction de verser des subventions municipales aux cultes, mais obligation de réparer l'église pour éviter l'engagement de la responsabilité de la commune ;
- obligation, dans certains cas, de fournir une salle de réunion pour une prière, mais interdiction de financer directement la construction d'un nouvel édifice du culte ;
- obligation de faire respecter la neutralité religieuse dans la pratique vestimentaire des agents, mais interdiction de censurer celle des passants.

L'enjeu est désormais politiquement stratégique. L'approche de certains maires en matière de laïcité est devenue l'un de leurs « marqueurs » – leur « schibboleth » –, qu'il s'agisse pour eux d'apparaître comme particulièrement libéral ou au contraire comme spectaculairement autoritaire. Mais l'immense majorité des maires subit, plus qu'elle n'exploite, la pression médiatique et politique qu'exerce toute polémique locale en matière de laïcité, pris qu'ils sont entre le marteau des revendications confessionnelles (associatives ou individuelles) et l'enclume du contrôle de la légalité de leur acte.

Le marteau que peuvent manier les pratiquants d'un culte est puissant : dès lors que le Conseil d'État a reconnu à la liberté de culte le caractère d'une liberté fondamentale, les fidèles peuvent saisir le juge administratif d'un « référé-liberté » (prévu par l'article L.521-2 du Code de justice administrative) afin de lui demander d'ordonner « *toutes mesures nécessaires* » à la sauvegarde de cette liberté, à laquelle une personne morale de droit public (ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Dans un tel cas, le juge des référés est censé se prononcer dans un délai de quarante-huit heures qui, même s'il est, dans les faits, parfois dépassé, permettra néanmoins de voir le droit très rapidement rétabli et la faute éventuelle du maire immédiatement fustigée, et privée d'effet, par la justice. Les pages qui suivent donneront des exemples de cas dans lesquels cette arme contentieuse absolue a été maniée, notamment pour garantir le respect, par les maires, des prérogatives des clercs sur la gestion des édifices cultuels qui leur sont affectés ou encore le droit des fidèles de se réunir dans de bonnes conditions, même dans les communes dans lesquelles aucun édifice du culte ne leur est dédié.

Quant à l'enclume du contrôle de légalité, elle vient d'être renforcée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes républicains, qui a étendu le champ du « déféré-liberté » ouvert au préfet : dans le cadre de cette procédure, le préfet pouvait déjà demander au président du tribunal administratif de suspendre sous quarante-huit heures tout acte pris par un maire 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* », dont il a fait usage pour la première fois pour obtenir la suspension du règlement intérieur des piscines de Grenoble.

Pour réduire cette pression politique, nombre de maires aspirent à un droit qui leur apporte des réponses claires, quitte à ce qu'il réduise parfois, dans ce domaine particulier, leurs marges de manœuvre. Or ce droit de la laïcité, s'il n'est pas obscur, n'est pas simple : la tâche des maires est rendue ardue par la diversité des domaines dans lesquels le principe de laïcité est invoqué. Interpellés sur le respect de la laïcité à la cantine, à la plage, au guichet d'accueil de la mairie, au cimetière, les maires doivent à la fois saisir la logique d'ensemble du principe et disposer de clés pour identifier, dans le cas précis qui leur est soumis, quels sont les droits et devoirs de chacun afin de déterminer, concrètement, la marche qu'ils doivent suivre.

En se fondant sur le dernier état du droit et sur les cas déjà jugés, puissent ces pages contribuer à leur apporter quelques clartés.

Les moyens publics

Puisque la puissance publique est neutre, elle ne saurait soutenir financièrement aucun culte. C'est pourquoi l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État énonce que la République (et donc y compris chaque commune) « *ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ».

Il y a là une reprise de l'idée originellement exprimée, pendant la Révolution française, dans la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) adoptée par la Convention nationale et restée en vigueur jusqu'au coup d'État bonapartiste, dont l'article 354 disposait :



Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, article 354

« Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte. La République n'en salarie aucun. »

Mais la loi de 1905 complète le dispositif, en interdisant non seulement qu'un culte soit salarié (donc que la contribution publique soit employée à rémunérer des ministres du culte), mais également qu'il soit subventionné, ce qui exclut désormais toute contribution financière au fonctionnement d'un culte.

Cette interdiction s'applique aux subventions, en particulier celles sollicitées par les associations, non sans de nombreuses exceptions (chapitre I).

Elle s'applique également au financement des locaux servant au culte, mais seulement pour ceux construits ou à construire depuis 1905 ; pour les plus anciens, la commune peut et même doit les entretenir si elle veut éviter que sa responsabilité soit engagée en cas de défaut d'entretien de ces ouvrages publics (chapitre II).

Chapitre I

Les subventions aux associations

A - L'interdiction de principe du financement des cultes

Une collectivité locale ne peut pas verser une subvention à une association cultuelle (1) et doit vérifier que les fonds versés à une association de droit commun ne contribuent en rien au financement d'un culte (2).

1. Le cas des associations cultuelles de la loi de 1905

L'article 19-2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État prévoit que les associations cultuelles ont « *exclusivement pour objet l'exercice d'un culte* ». Cet objet social exclusif est l'une des conditions sine qua non du caractère cultuel de l'association au sens du titre IV de la loi de 1905, qui lui permet de bénéficier de divers avantages : elle est exonérée de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe locale d'équipement au titre de l'édifice où se déroule le culte, elle peut immédiatement recevoir une donation ou un legs (comme les associations reconnues d'utilité publique) et les dons manuels qui lui sont versés ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu pour le donateur (où l'on voit que la République, ne serait-ce que sous la forme d'une dépense fiscale, soutient financièrement les cultes, quand bien même, en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, elle n'en « *salarie* » ni n'en « *subventionne* » aucun par un flux financier direct).

Dès lors qu'une association poursuit d'autres buts que le seul exercice du culte – par exemple la promotion de « *la vie spirituelle, éducative, sociale et culturelle de la communauté arménienne* » –, alors elle perd sa qualité d'association cultuelle¹.

Les développements qui vont suivre imposent donc de définir dès cet instant ce qu'est le culte. Il est défini par la jurisprudence administrative comme « *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* »².

1. CE, 29 octobre 1990, Association cultuelle de l'église apostolique arménienne de Paris, n° 86973.

2. CE, Ass., avis du 24 octobre 1997, Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom, n° 187122.

Par conséquent on reconnaît les associations culturelles à ce qu'elles ne mènent 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, ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte. D'autres activités que celle-ci ne font pas perdre à l'association son statut d'association culturelle si elles se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire.

En revanche, pour le Conseil d'État, « *les seules circonstances 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 suffisent pas à établir que cette association a des activités culturelles* »³.

De même, le simple fait qu'une association soit dirigée par des membres du clergé ne permet pas d'en conclure qu'elle exerce une activité culturelle et n'interdit donc pas le versement d'une subvention⁴.

Enfin, les associations qui militent contre la religion ou qui regroupent athées ou agnostiques ne sont pas des associations culturelles, car elles n'ont pas pour objet la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de rites entre personnes partageant une croyance religieuse⁵.

2. Le cas des associations de droit commun aux activités partiellement culturelles

L'interdiction de subvention par une commune (ou par toute personne publique) ne concerne pas seulement les associations culturelles qui remplissent les conditions pour être reconnues comme telles : elle s'applique aussi aux associations de droit commun, régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, dans le cas où le projet précis qui est subventionné consiste dans l'accomplissement d'un culte, tels qu'un pèlerinage, une procession et, *a fortiori*, une messe⁶.

Le Conseil d'État 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'État considère en effet 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* »⁷.

De même a été annulée la délibération d'un conseil municipal qui avait attribué une subvention de 1 500 euros destinée à couvrir partiellement les frais de voyage de trois adolescents de la commune souhaitant se rendre en Nouvelle-Zélande puis en Australie

3. CE, 4 mai 2012, n° 336462.

4. CAA Lyon, 17 juin 1999, Fédération des œuvres laïques du Rhône, n° 99LY00289.

5. CE, 17 juin 1988, Union des athées, n° 63912.

6. TA Châlons-en-Champagne, 18 juin 1996, n° 96442.

7. CE, 15 février 2013, n° 347049.