



PREMIER MINISTRE

# Laïcité et collectivités locales



# Charte de principes

---

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

Elle garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes et respecte toutes les croyances. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

La liberté de religion ou de conviction ne rencontre que des limites nécessaires au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile.

La République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

- Au titre de la laïcité, la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte, ce qui implique qu'aucune religion ou conviction puisse être, ni privilégiée ni discriminée.
- La laïcité repose sur la séparation des Églises et de l'État, ce qui implique que les religions ne s'immiscent pas dans le fonctionnement des pouvoirs publics et que les pouvoirs publics ne s'ingèrent pas dans le fonctionnement des institutions religieuses.
- Les élus de la République ont la charge de faire respecter la laïcité. Elle suppose un engagement fort et constant de la puissance publique pour assurer sa pédagogie et sa promotion.
- La laïcité, parce qu'elle est une des conditions fondamentales du vivre ensemble, requiert la lutte constante contre toutes les discriminations.
- La puissance publique doit garantir à tous et sur l'ensemble du territoire la possibilité d'accéder à des services publics, où s'impose le respect du principe de neutralité, à côté d'autres services d'intérêt général.
- Tout agent d'une administration publique, ou du gestionnaire d'un service public a un devoir de stricte neutralité. Il se doit d'adopter un comportement impartial vis à vis des usagers du service public et de ses collègues de travail. Les manquements à ces règles doivent être relevés et peuvent faire l'objet de sanctions.
- La République laïque garantit l'exercice de tous les droits civils quelles que soient les convictions ou les croyances de chacun.
- Aucune religion ne peut imposer ses prescriptions à la République. Aucun principe religieux ne peut conduire à ne pas respecter la loi.

Face aux difficultés pratiques que rencontrent certains élus et agents publics, l'Observatoire de la laïcité a souhaité établir un guide rappelant les réponses, encadrées par le droit, aux cas concrets relevant du principe de laïcité dans les collectivités territoriales.

# Rappel à la loi et cas concrets

---

## La neutralité des bâtiments des collectivités territoriales :

- L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 dispose :

*« 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. »*

- Il découle de cet article que les bâtiments de la collectivité doivent rester neutres<sup>1</sup>, de même qu'une salle municipale ou une salle de mariage<sup>2</sup>.

## La gestion des lieux de cultes et du patrimoine culturel :

- L'article 1 et 2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoient 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 République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »*

### 1. La construction des lieux de cultes :

- Le législateur a souhaité insérer deux tempéraments au principe rappelé ci-dessus en ce qui concerne la construction de lieux de culte :

---

**Les baux emphytéotiques administratifs (BEA)<sup>3</sup>, prévus à l'article L. 2252-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :**

*– « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service*

---

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat (CE) a décidé que « le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques ». Cette décision a été rendue à l'encontre d'un drapeau à signification politique sur le fronton d'une mairie (CE, 27 juillet 2005, Commune de St Anne, n° 259806).

<sup>2</sup> Un crucifix ne peut être installé dans une salle municipale ou une salle de mariage. Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes, 11 mars 1999, Association civique Joué Langueurs et autres, n°98NT00207.

<sup>3</sup> L'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2011 a jugé légale l'ordonnance du 21 avril 2006 prévoyant les baux emphytéotiques administratifs culturels.

*public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation ou, à l'exception des opérations réalisées en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, de leur restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur de ce bien ou, jusqu'au 31 décembre 2013, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ou, jusqu'au 31 décembre 2013, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. »*

---

**Les garanties d'emprunt pour la construction d'un édifice du culte<sup>4</sup>, prévues à l'article L. 2252-4 et L. 3231-5 du CGCT :**

- « Une commune peut garantir les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction, par des groupements locaux ou par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux. »
- Ainsi, par exemple, une commune ou un département peut garantir un emprunt contracté par une association culturelle en vue de la construction d'un édifice du culte dans des agglomérations en voie de développement.

## **2. La gestion du patrimoine culturel :**

- L'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 prévoit qu' « À défaut d'associations culturelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. »

Est donc accordé aux cultes un droit de jouissance exclusive, libre et gratuite des édifices culturels qui appartiennent à des collectivités publiques.

- Les édifices religieux appartenant à la collectivité publique relèvent du domaine public des collectivités propriétaires mais en dépit de cette qualité, la commune ne dispose pas du droit de réglementer l'accès à l'édifice ni même d'en disposer librement :

---

*Article L. 2124-31 du CGCT : « Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. »*

---

<sup>4</sup> Article L. 2252-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

---

Ainsi, la commune propriétaire d'un édifice devra nécessairement obtenir l'accord de l'affectataire de l'édifice avant de décider l'organisation d'une manifestation dans cet édifice<sup>5</sup>.

---

- ▶ Les collectivités publiques peuvent participer financièrement aux « dépenses nécessaires » à l'entretien et à la conservation des édifices du culte dont la propriété leur a été reconnue en 1905<sup>6</sup> ;
- ▶ La commune propriétaire d'une église peut voir sa responsabilité engagée à raison des dommages provenant du défaut d'entretien des églises.
- ▶ Les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique dans un but d'utilité générale conservent le caractère de travaux publics<sup>7</sup>.
- ▶ La loi du 9 décembre 1905 a prévu des exceptions à la règle du non subventionnement en disposant que... :

---

a. Les collectivités publiques peuvent participer financièrement aux « dépenses nécessaires » à l'entretien et à la conservation des édifices du culte dont la propriété leur a été reconnue en 1905<sup>8</sup>;

---

b. Cependant ces dépenses ne peuvent être engagées que si les travaux sont « nécessaires pour l'entretien et la conservation de l'édifice<sup>9</sup> ».

– À ce titre, ne sont pas considérées comme des « dépenses nécessaires », tout embellissement, agrandissement ou achat de meubles.

– En revanche la réfection partielle de l'immeuble voire sa reconstruction ont été admises par le Conseil d'Etat comme des « dépenses nécessaires »<sup>10</sup>.

---

## Le financement de projets d'intérêt public local en rapport avec les cultes :

- ▶ Par cinq arrêts du 19 juillet 2011, le Conseil d'Etat a décidé que, pour attribuer une subvention pour un projet en rapport avec les cultes, il fallait... :

---

<sup>5</sup> CE, 25 août 2005, Commune de Massat, n° 284307, Rec. p. 346

<sup>6</sup> Article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

<sup>7</sup> CE, 1921, Commune de Montségur : ce n'est pas une obligation, mais leur responsabilité sera engagée s'il y a des dommages.

<sup>8</sup> Article 19 de la loi du 9 décembre 1905.

<sup>9</sup> Conseil d'Etat dans son rapport public de 2004

<sup>10</sup> CE, 24 décembre 1926, Sieur Empereur, rec. p. 1138.

## 1. Un intérêt public local :

Cas d'espèce :

- 
- a. Financement d'un orgue dans une église pour organiser des cours ou des concerts de musique<sup>11</sup> ;
- 
- b. Construction d'un ascenseur pour accéder à la basilique de Fourvière<sup>12</sup> (afin de valoriser les atouts culturels ou touristiques de l'édifice),
- 
- c. Financement (respectant des conditions tarifaires et qui excluent toute libéralité) d'un abattoir provisoire pour l' « Aïd el Kébir »<sup>13</sup> (respect des règles de salubrité et de santé publiques) ;
- 
- d. Financement d'une manifestation pour la paix, organisée par une association, sous forme de tables-rondes et de conférences sans caractère culturel<sup>14</sup> ;
- 
- e. En revanche, les ostensions septennales ont un caractère culturel qui, malgré leur intérêt culturel et économique, empêche tout financement public<sup>15</sup>.

## 2. Qu'elle respecte le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité.

## 3. Qu'elle exclue toute libéralité qui pourrait s'analyser comme une aide au culte, notamment... :

- 
- a. En inscrivant par voie conventionnelle la destination de la subvention qui doit être autre que l'association culturelle (cf. précité<sup>5</sup>) ;
- 
- b. En inscrivant par voie conventionnelle l'organisation de l'usage du bien acquis (cf. précité<sup>4</sup>) ;
- 
- c. En prévoyant une redevance en contrepartie du service (cf. précité<sup>6</sup>).
- 

# Les subventions accordées aux associations :

- Au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, aucune subvention, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices culturels, ne peut être accordée aux associations culturelles.
- Les collectivités territoriales peuvent accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle a des activités culturelles, uniquement dans

---

11 CE, assemblée, 19 juillet 2011, req. n°308544, Commune de Trélazé.

12 CE, assemblée, 19 juillet 2011, req. n°308817, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. Picquier.

13 CE, assemblée, 19 juillet 2011, req. n°309161, Communauté urbaine Le Mans Métropole.

14 Conseil d'Etat, 4 mai 2012, req. n°336462 Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône.

15 Conseil d'Etat, n°34704915 février 2012, Grande confrérie de Saint Martial.

16 Cf. point précédent sur « Le financement de projets d'intérêt public local en rapport avec les cultes ».

le cas de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère cultuel et n'est pas destiné au culte et à la condition que<sup>16</sup> ... :

1. Ce projet, cette manifestation ou cette activité présente un intérêt public local ;
2. Soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association.

## La mise à disposition de locaux et équipements communaux :

- Concernant le cas de salles ou équipements mis à disposition pour des activités culturelles devenues, de fait, culturelles :

1. Si la salle ou l'équipement est fourni gracieusement pour une activité devenue culturelle, il s'agit d'une subvention à un culte, ce qui est illégal.
2. En revanche, si la salle est louée et non prêtée, la location est possible et ne peut être refusée que pour deux raisons :
  - a. Les nécessités objectives de l'administration communale.
  - b. Les troubles à l'ordre public.
3. La mise à disposition de la salle ne peut être exclusive et pérenne.
4. Tout refus de location doit être justifié<sup>17</sup>.

Le seul fait que l'association soit culturelle ne permet pas de justifier un refus.

## Les manifestations religieuses sur la voie publique :

1. L'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que :

*« Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte, sont réglées en conformité de l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales. »*

2. L'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) rappelle les différents pouvoirs de police du maire qui doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

- Pour qu'un refus soit opposé aux manifestations religieuses il faut que...<sup>18</sup> :
  - l'ordre public soit menacé ;

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 30 mars 2007, n°304053.

<sup>18</sup> CE, 31 janvier 1934, Sieur Renaux, recueil p. 45.

- les limitations à la liberté de réunion et de manifestation soient proportionnées aux risques d’atteinte à l’ordre public.
- le refus soit justifié par l’impossibilité d’encadrer par des mesures préventives les risques de débordement ;
- ▶ Il est possible pour le maire d’imposer un itinéraire ou un espace à ses manifestations religieuses pour des raisons de sécurité ou de bon déroulement de la circulation<sup>19</sup>.

## La gestion des cimetières<sup>20</sup> :

- ▶ L’aménagement des cimetières pose comme principe la neutralité des parties communes :
  - ▶ Depuis 1905, le respect d’une stricte neutralité s’impose à l’administration tant pour l’organisation et le fonctionnement des services publics que pour les monuments publics, sur lesquels il est interdit d’élever ou d’apposer tout signe ou emblème religieux.
  - Cependant, sont exclus les monuments funéraires.
- ▶ Dans les cimetières publics, la laïcité s’exprime donc principalement par deux principes :

---

1. Une liberté d’expression des convictions religieuses sur les lieux réservés aux sépultures.

---

2. Une stricte neutralité des parties publiques et communes du cimetière.

---

- ▶ Un maire ne peut s’opposer à ce que des signes ou des emblèmes religieux soient déposés sur les sépultures, sauf dans le cas où la taille d’un signe ou d’un emblème religieux déteindrait sur le reste du cimetière, portant ainsi atteinte à la neutralité du lieu<sup>21</sup>.
- ▶ Les signes présents avant 1905 peuvent être maintenus, entretenus, et réparés par la commune.
- ▶ Concernant les regroupements confessionnels des sépultures :

---

1. Le principe de neutralité interdit aux maires de prévoir dans le règlement du cimetière municipal de réserver certaines parties aux personnes professant un culte donné.

---

2. Néanmoins, la constitution de regroupements confessionnels (non-matérialisés) est possible<sup>22</sup>, le maire appréciant lui-même, sous le contrôle du juge si nécessaire, l’opportunité de créer ou non un espace confessionnel<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> CE 21 janvier 1966, Sieur Legastebois, recueil p. 806.

<sup>20</sup> Cf. circulaire du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture.

<sup>21</sup> Conseil d’Etat, 21 janvier 1910, arrêt Gonot.

<sup>22</sup> Circulaire du 8 novembre 1975 et circulaire du 19 février 2008.

<sup>23</sup> Il existe aujourd’hui 70 carrés musulmans en France.



---

3. Un maire ne peut se fonder sur le refus des autorités religieuses d'admettre l'appartenance à une religion d'un défunt pour s'opposer à son enterrement dans un carré confessionnel<sup>24</sup>.

---

4. Un maire ne peut présumer de la religion d'un défunt pour l'enterrer dans un espace confessionnel<sup>25</sup>.

## La restauration scolaire :

- Selon le juge administratif, la création d'un service de restauration scolaire ne présente pas de caractère obligatoire car il ne s'agit pas d'une obligation liée au service public de l'enseignement. La fréquentation de la cantine par les élèves n'est pas non plus obligatoire.
- Ainsi, étant un service public facultatif, aucune obligation ne contraint la commune en matière de menus<sup>26</sup>.
- Dans les faits, les cantines scolaires proposent une diversité de menus, avec ou sans viande.

## Les demandes de non-mixité

- Les demandes de non-mixité peuvent être refusées en heures ouvrables<sup>27</sup> sur la base du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes et l'interdiction des discriminations. Cependant, il existe trois exceptions à ce refus éventuel<sup>28</sup> :

---

1. La protection des victimes de violences à caractère sexuel.

---

2. Les considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes et des femmes

---

3. La liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives<sup>29</sup>.

---

- En raison du principe de non-discrimination, une municipalité ne peut octroyer un créneau horaire à un groupe de personnes mettant en avant leur souhait de se séparer des autres, du fait de leur pratique ou de leur conviction religieuse.
- En revanche, des demandes de cours de sport réservés aux femmes sans qu'il n'y ait de références religieuses ou de discrimination dans le choix des femmes est possible. Mais il ne pourra pas être demandé que le professeur soit expressément une femme.

---

<sup>24</sup> Tribunal administratif de Grenoble, 5 juillet 1993.

<sup>25</sup> Cf. circulaire du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépulture : « (...) Dans la mesure où il existe un espace confessionnel, il revient à la famille, ou à défaut, à un proche de faire la demande expresse de l'inhumation du défunt dans cet espace, le maire n'ayant pas à décider de sa propre initiative, le lieu de sépulture en fonction de la confession supposée du défunt, ni de vérifier la qualité confessionnelle du défunt auprès d'une autorité religieuse ou de toute autre personne susceptible de le renseigner sur l'appartenance religieuse du défunt (...) »

<sup>26</sup> Tribunal administratif de Marseille, 26 novembre 1996 et Conseil d'Etat, 25 octobre 2002, Mme Renault.

<sup>27</sup> Pour les heures non-ouvrables, voir le paragraphe sur la mise à disposition des locaux et équipements communaux.

<sup>28</sup> Article 225-3 alinéa 4 du code pénal.

<sup>29</sup> Cela explique que la mixité puisse ne pas être pratiquée par les associations gérant des équipes sportives de handball, basket, football, gymnastique, athlétisme, boxe, etc.