

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Ministère de la cohésion des territoires et  
des relations avec les collectivités  
territoriales

Direction générale des collectivités locales

Sous-direction des compétences et des  
institutions locales

Bureau du contrôle de légalité et du  
conseil juridique

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des  
affaires juridiques

**Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des  
actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services  
publics**

*(Texte non paru au journal officiel)*

**Le ministre de l'intérieur, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec  
les collectivités territoriales et la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur,  
chargée de la citoyenneté**

**à**

Pour attribution : Mesdames et messieurs les préfets de région, Mesdames et messieurs les préfets  
de département.

Pour information : Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires et des relations  
avec les collectivités territoriales ; Secrétariat général du ministère de l'intérieur ; Direction générale  
des collectivités locales ; Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Référence	<b>NOR : TERB2132392J</b>
Date de signature	31 décembre 2021
Emetteur	Le ministre de l'intérieur, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté - Direction générale des collectivités locales - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
Objet	Contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics
Commande	Sans objet
Action à réaliser	Vigilance accrue dans la mission de contrôle de légalité
Echéance	Sans délai
Contact utile	dgcl-contrôle-de-legalite@dgcl.gouv.fr
Nombre de pages et annexes	5 pages et une annexe comprenant 7 pages

Résumé : La loi confortant le respect des principes de la République crée la possibilité pour le préfet de demander la suspension de l'exécution des actes des collectivités territoriales portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Elle étend ainsi le régime de déferé-suspension des actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle à ces actes afin qu'ils puissent être rapidement soumis au contrôle du juge administratif, lequel devra se prononcer dans les quarante-huit heures suivant la saisine du préfet.

Catégorie : interprétation à retenir, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, lorsque l'analyse de la portée juridique des textes législatifs ou réglementaires soulève une difficulté particulière.	Domaine : collectivités territoriales
Type : Instruction du gouvernement Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	et /ou Instruction aux services déconcentrés Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Mots clés (liste fermée) : Collectivités territoriales, aménagement et développement du territoire, droit local ; Justice, libertés publiques, droits fondamentaux	Autres mots clés (libres) : contrôle de légalité ; principe de neutralité et principe de laïcité des services publics
Texte(s) de référence : loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; code général des collectivités territoriales notamment son article L. 2131-6	
Circulaire(s) abrogée(s) : sans objet	
Date de mise en application : sans objet	
Opposabilité concomitante : Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> <i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.</i>	
Pièce(s) annexe(s) : 1	

N° d'homologation Cerfa : sans objet

Publication : Circulaires.gouv.fr  Bulletin Officiel

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République entend renforcer les leviers d'action de l'Etat dans tous les champs de politiques publiques afin d'assurer un meilleur respect des principes et valeurs de la République.

Son chapitre premier a ainsi introduit plusieurs dispositions relatives aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. En particulier, l'article 5 crée une nouvelle modalité de suspension de l'exécution d'un acte dont vous pourrez désormais faire usage dans l'exercice de vos prérogatives de contrôle de légalité.

La présente instruction explicite notamment le fonctionnement de cette procédure contentieuse et vous invite à faire preuve d'une vigilance accrue dans votre mission de contrôle.

## **1. Le champ du contrôle de légalité des actes pouvant porter gravement atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics**

### 1.1 Les actes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité

Parmi l'ensemble des actes soumis au contrôle de légalité, plusieurs domaines d'intervention des collectivités territoriales peuvent revêtir une sensibilité particulière dans le cadre de la lutte contre les atteintes graves aux principes de laïcité et de neutralité des services publics :

- l'organisation des services publics locaux (par exemple : les délibérations adoptant le règlement de fonctionnement de ces services) ;
- les marchés ayant pour objet l'exécution du service public et les délégations de service public ;
- les subventions ou le soutien aux associations (par exemple : les délibérations attribuant une subvention, les délibérations fixant le règlement d'occupation des locaux) ;
- les recrutements au sein de la fonction publique territoriale (par exemple : les arrêtés ou les contrats de recrutement).

Le contrôle de légalité permet de vous assurer de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales et certains établissements publics. La transmission de ces actes assure leur entrée en vigueur et permet leur contrôle (articles L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes, L. 3131-2 du CGCT pour les départements et L. 4141-2 du CGCT pour les régions). Ainsi, de nombreux actes relevant des domaines mentionnés ci-dessus font d'ores-et-déjà l'objet d'un contrôle par vos services.

Ils ne constituent pas tous pour autant des actes prioritaires au sens de la circulaire du 26 janvier 2012. Celle-ci est venue définir, pour l'ensemble du territoire et pour les actes à enjeux, un socle minimum commun de contrôle au travers de trois priorités nationales : la commande publique, la fonction publique territoriale et l'urbanisme. Celles-ci sont complétées par les priorités que vous arrêtez localement.

Dans ce cadre, je vous demande, en le formalisant dans vos stratégies locales de contrôle, d'être particulièrement attentifs aux actes susceptibles de porter atteinte à la laïcité et à la neutralité

des services publics. Cela doit vous inciter, par la suite, à prioriser le contrôle des actes des collectivités territoriales concernées.

S'agissant précisément de la commande publique, ce contrôle doit désormais s'effectuer au regard des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Ainsi, les contrats ayant pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public devront comprendre des clauses rappelant les obligations prévues au II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 août 2021 précitée et précisant les modalités de contrôle et de sanction du cocontractant lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures adaptées pour les mettre en œuvre et faire cesser les manquements constatés.

J'appelle votre attention sur la nécessité d'être particulièrement vigilant s'agissant des vœux que l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut émettre sur toute question d'intérêt local échappant à sa compétence, et par lesquels elle demande à une autre autorité de prendre une mesure relevant de sa compétence (article L. 2121-29 du CGCT). Bien que non décisives, ces délibérations peuvent néanmoins faire l'objet d'un déféré préfectoral<sup>1</sup>.

Il en va de même pour les mesures préparatoires<sup>2</sup>, qui, bien que ne faisant pas grief, peuvent être déférées si vous considérez qu'elles sont contraires à la légalité.

## 1.2 Les autres actes ou décisions

Au-delà des actes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité, vous avez la capacité de contrôler d'autres actes :

- vous disposez d'un pouvoir d'évocation des actes qui ne seraient pas couverts par l'obligation de transmission au contrôle de légalité, mais dont vous auriez connaissance (information par un tiers - particulier, association, entreprise, élu local, presse - ou signalement par les services déconcentrés de l'Etat). En application des articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du CGCT, vous avez la possibilité d'en demander la communication et de les déférer devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de leur communication, si votre demande a été présentée dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle ces actes sont devenus exécutoires ;
- vous pouvez également déférer des actes non formalisés au titre de votre pouvoir général<sup>3</sup> de déférer les actes des collectivités territoriales. Cette possibilité recouvre :
  - o les décisions implicites, qu'elles soient de rejet ou d'acceptation. Elles sont contestables devant le juge de l'excès de pouvoir et donc susceptibles d'être déférées. Vous êtes par exemple recevables à déférer au tribunal administratif la décision implicite née du silence gardé par le maire sur une demande formée par vous-même et tendant à ce que le maire prenne une décision ou agisse dans un sens déterminé (*CE, Section, 28 février 1997, Commune du Port, n°167483*) ;
  - o les décisions dites « révélées ». Bien que non matérialisées, leur existence étant déduite de circonstances de fait, elles sont considérées comme des

<sup>1</sup> CE, 30 décembre 2009, Département du Gers, n° 308514.

<sup>2</sup> CE, Assemblée, 15 avril 1996, Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, n° 120273.

<sup>3</sup> CE, 14 janvier 1998, n° 155409.

décisions explicites et peuvent donc être soumises au contrôle de légalité (CE, section, 9 décembre 2011, n°337255 et CAA de Versailles, 23 mars 2017, n°16VE02774). Ainsi, une décision non formalisée par une délibération du conseil municipal, qui relevait bien de sa compétence, et annoncée par le maire dans le bulletin municipal et au cours d'entretiens avec la presse, a pu être déférée (TA de Nîmes, 9 octobre 2018, Préfet du Gard c/ maire de Beaucaire, n°1801251).

Qu'elles soient implicites ou révélées, ces décisions, dès lors qu'elles sont susceptibles de porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il conviendra, le cas échéant, de les déférer.

Il vous revient donc :

- de mobiliser vos services pour contrôler certains types d'actes ciblés considérés comme sensibles et susceptibles de ne pas respecter les principes de laïcité et de neutralité des services publics ;
- d'être vigilants quant aux actes de certaines collectivités territoriales pour lesquelles vous auriez identifié la nécessité de renforcer votre contrôle ;
- de recourir à tous les moyens qui s'offrent à vous (y compris votre pouvoir d'évocation) pour contrôler et déférer des actes en :
  - o communiquant localement auprès des tiers et des services de l'Etat sur la nécessité de vous signaler tout acte qui pourrait méconnaître les principes de laïcité et de neutralité des services publics (décisions implicites ou révélées, actes non transmissibles) ;
  - o favorisant la communication entre services de l'Etat afin de mieux identifier d'éventuelles atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, qu'ils auraient pu constater ou dont ils auraient eu connaissance ;
- le cas échéant, de recourir au déféré préfectoral.

## **2. Les moyens d'action en cas d'atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité des services publics**

Les actes des collectivités territoriales portant atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral pour en demander l'annulation. Au regard de la procédure au fond qui peut toutefois durer plusieurs mois, voire plus d'un an, vous veillerez, si la situation le justifie, à assortir votre déféré d'une demande de suspension de l'exécution de l'acte en question.

Dans cette perspective, l'article 5 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République renforce l'efficacité du contrôle du juge sur ces actes. Cet article a ainsi pour objet de garantir que les actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics puissent se voir appliquer le même régime de déféré-suspension que les actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

- ***Les conditions d'examen de la demande de suspension introduite par la loi du 24 août 2021 :***

Les nouvelles dispositions introduites au cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du CGCT prévoient que lorsque vous déférez au tribunal administratif un acte portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics et que vous demandez la suspension de son exécution, le juge statue sur cette demande de suspension dans un délai de quarante-huit heures, comme lorsqu'un acte compromet l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Ce délai court laissé au juge administratif pour se prononcer permet d'éviter que les effets produits par l'acte ne se prolongent, en particulier lorsque les atteintes graves portées aux principes de laïcité et de neutralité affectent des services publics qui accueillent des usagers dans leurs locaux (équipements sportifs, cantines, bibliothèques...).

Si la situation l'exige, s'agissant des actes pris en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, vous avez également la possibilité d'utiliser la procédure mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 2131-6 du CGCT. Dans ce cas, votre demande de suspension de l'exécution de l'acte prendra effet sans délai. Le juge disposera toutefois d'un délai d'un mois pour confirmer ou infirmer la suspension de l'exécution de l'acte.

- ***Les conditions de recevabilité de la demande de suspension introduite par la loi du 24 août 2021 :***

- la demande de suspension doit nécessairement être associée à une requête au fond et déposée dans les délais de droit commun ;
- vous devez démontrer que l'acte contesté est de nature à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. En revanche, à la différence des référés ouverts aux particuliers, l'urgence n'est pas à démontrer.

- ***L'appréciation de la gravité de l'atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics :***

L'appréciation de la gravité de l'atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peut être délicate, c'est pourquoi elle relève *in fine* du juge. La suspension n'est donc pas automatique.

Les contours des atteintes graves aux principes de laïcité et de neutralité des services publics seront ainsi définis par la jurisprudence. L'annexe à la présente instruction vous permettra d'appréhender ce que pourraient recouvrir ces atteintes dont la gravité justifierait une intervention rapide du juge.

Ces moyens d'action ne sont pas exclusifs d'autres dispositifs, tels que la suspension et la révocation du maire et de ses adjoints dans des situations graves (article L. 2122-16 du CGCT) ou encore l'engagement de la responsabilité pénale d'un élu en cas d'actes constituant une

discrimination par un agent dépositaire de l'autorité publique (signalement via l'article 40 du code de procédure pénale sur le fondement de l'article 432-7 du code pénal).

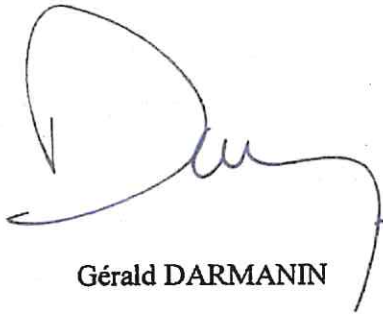
\*\*\*

Nous vous remercions de veiller à la bonne application de ces dispositions, de nature à participer à la lutte contre les atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, et de nous signaler toute difficulté d'application de la présente instruction.

La présente circulaire sera publiée sur le site [Circulaires.gouv.fr](http://Circulaires.gouv.fr) et au Bulletin officiel.

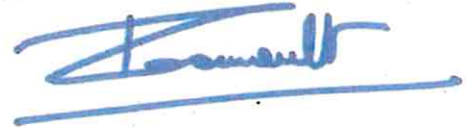
Fait le [...] 31 DEC. 2021

Le ministre de l'intérieur



Gérald DARMANIN

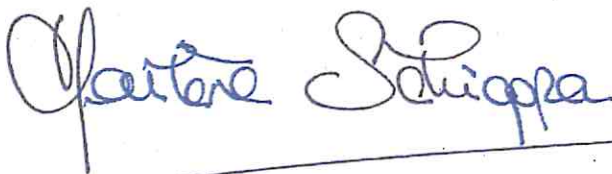
La ministre de la cohésion des territoires  
et des relations avec les collectivités  
territoriales



Jacqueline GOURAULT

La ministre déléguée  
auprès du ministre de l'intérieur,  
chargée de la citoyenneté

Marlène SCHIAPPA



## ANNEXE

Article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'article 5 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République  
*« Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.*

*Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.*

*Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.*

*Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.*

*Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.*

*L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci ».*

**(Les mêmes modifications sont opérées aux articles L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT, respectivement pour les actes des départements et des régions).**

### Actes pouvant porter gravement atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics

- Les points de vigilance pour détecter d'éventuelles illégalités

Les atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peuvent être sanctionnées dans le cadre de vos prérogatives en matière de contrôle de légalité. Sur la forme, le contrôle exercé par vos services, qui n'intervient qu'*a posteriori*, ne peut toutefois porter que sur la légalité de l'acte et non sur son opportunité. Vous trouverez ci-dessous, à titre d'exemples, quelques situations pouvant être contrôlées dans les principaux domaines identifiés. Ces exemples, non tirés de la jurisprudence, constituent des cas d'école.



Typologie des actes	Exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité		
	Subvention/soutien aux associations	Fonction publique territoriale	Services publics locaux Edifices publics
<i>Actes soumis à obligation de transmission</i>			
<b>Délibérations</b>	Délibération attribuant une subvention à une association pour une activité culturelle.	Recrutement d'un agent sur un poste avec des missions culturelles.	<p>Délibération imposant un menu confessionnel dans une cantine municipale.</p> <p>Marché public qui exigerait la fourniture d'aliments certifiés par une autorité religieuse ou conformes à des prescriptions religieuses.</p> <p>Décision de modifier les horaires d'un service public en vue de favoriser l'exercice d'un culte par ses agents.</p>
<b>Vœux</b>	Délibération formalisant un vœu émis par le conseil municipal de subventionner et encourager la pratique du pèlerinage par les habitants de la commune.	Délibération formalisant un vœu émis par le conseil municipal en vue de tolérer la pratique par ses agents d'un culte dans les locaux de la collectivité territoriale.	Délibération formalisant un vœu émis par le conseil municipal en vue d'interdire la mixité pour des considérations religieuses.

Typologie des actes	Exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité		
	Subvention/soutien aux associations	Fonction publique territoriale	Services publics locaux Edifices publics
<i>Actes non soumis à obligation de transmission mais pouvant être évoqués</i>			
<b>Décisions ou conventions</b>	<p>Convention de mise à disposition pérenne et exclusive d'une salle polyvalente du domaine public de la collectivité en vue de son utilisation par une association pour l'exercice d'un culte.</p> <p>Conclusion d'un bail relatif à un local du domaine privé de la commune, pour un usage exclusif et pérenne d'une association en vue de pratiquer le culte, dès lors que les conditions, notamment financières, de cette location révèlent une libéralité.</p>	<p>Régime spécifique d'autorisation d'absence accordant des congés pour effectuer un pèlerinage.</p> <p>Décision autorisant un agent à pratiquer son culte pendant les horaires de service.</p>	<p>Achat massif de livres relevant d'un courant religieux ou d'une idéologie unique pour une bibliothèque municipale.</p>
<b>Décisions implicites</b>	<p>Rejet implicite de la demande du préfet de retirer une subvention dont l'utilisation, en ce qu'elle n'est pas conforme à son objet, méconnaît le principe de laïcité (association sportive qui organise l'exercice d'un culte dans le cadre de l'activité subventionnée).</p>		<p>Rejet implicite de la demande du préfet de veiller à la diversité des ouvrages à dimension politique ou religieuse dans une bibliothèque municipale.</p>

Typologie des actes	Exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité		
	Subvention/soutien aux associations	Fonction publique territoriale	Services publics locaux Edifices publics
<b>Décisions révélées</b>		<p>Décision révélée de ne recruter que des agents provenant d'une communauté en particulier.</p> <p>Tolérance avérée à l'égard du prosélytisme exercé par des agents de la collectivité territoriale.</p>	<p>Installation d'un insigne ou emblème religieux sur le domaine public.</p> <p>Mise à disposition de documents à portée religieuse dans un bâtiment public (ex : document de promotion pour un pèlerinage ou la construction d'un lieu de culte).</p> <p>Décision, révélée lors d'une interview du maire, de donner priorité aux familles relevant d'une confession en particulier s'agissant de l'accès à la crèche municipale.</p>

- La conciliation des enjeux par la jurisprudence

Le juge administratif opère un contrôle minutieux des éventuelles atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, en les mettant en balance avec d'autres principes à valeur constitutionnelle (liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion...). Quelques exemples de jurisprudence peuvent ainsi vous permettre de mieux appréhender les situations auxquelles vous pourriez être confrontés :

- *Les menus des cantines scolaires :*

Il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur les affaires de la commune. A ce titre, le conseil municipal fixe les mesures générales d'organisation des cantines scolaires et est seul compétent pour en édicter le règlement intérieur (CE, 14 avril 1995, cantine "La Grenouillère" n° 100539).

En l'état de la jurisprudence, le fait de proposer ou de se voir servir des menus permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par des convictions religieuses n'est respectivement ni une obligation pour les collectivités territoriales, ni un droit des usagers, c'est une possibilité

(CE, 11 décembre 2020, n° 426483). Le juge se montre avant tout attentif à l'équilibre nutritionnel de l'offre de restauration scolaire, cet équilibre pouvant mais ne devant pas nécessairement être atteint dans le respect des convictions religieuses ou philosophiques des usagers.

○ ***Les horaires d'accès aux piscines en fonction du sexe des usagers :***

Cette mesure ne sera pas nécessairement qualifiée de discrimination pénalement répréhensible au sens de l'article 225-2 du code pénal. En effet, l'article 225-3 de ce même code prévoit que les dispositions de l'article 225-2 ne sont pas applicables aux discriminations fondées, en matière d'accès aux biens et services, sur le sexe, lorsqu'elles sont justifiées par la protection des victimes de violences à caractère sexuel, par des considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, par la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes ou des femmes, par la liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives.

Ainsi, une collectivité qui prévoirait des horaires d'accès différenciés selon le sexe de l'utilisateur ne porterait pas nécessairement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, si la mise en place de tels aménagements était clairement justifiée par des considérations relatives à la protection des publics. En revanche, aucun motif de nature religieuse ne peut légalement fonder une telle organisation différenciée.

○ ***La mise à disposition d'une salle municipale à une association servant de lieu de prière :***

Le maire détermine les conditions dans lesquelles les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques. Ces derniers peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation (article L.2144-3 du CGCT).

Il appartient au maire, saisi d'une demande individuelle de mise à disposition d'une salle municipale, de se prononcer sur cette demande au regard soit des nécessités de l'administration de la commune, soit de celles du maintien de l'ordre public, sans qu'il soit tenu, même en l'absence de réglementation de l'usage des salles fixée par le conseil municipal, de demander au préalable l'accord de ce dernier (Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 21 juin 1996, 134243, Association « Saint Rome Demain »).

Le juge administratif a explicité les conditions dans lesquelles les maires peuvent exercer ce droit au regard de la liberté de culte, de la liberté d'association et de la loi de 1905. Ainsi, le Conseil d'Etat indique que la mise à disposition d'un local communal au bénéfice d'un culte n'est pas illégale dès lors que les conditions financières ne conduisent pas à caractériser une libéralité et que le local, s'il appartient au domaine public de la collectivité, n'est pas laissé de façon exclusive et pérenne à un culte, ce qui reviendrait à lui conférer le caractère d'édifice cultuel (CE, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier n° 313518, publié au recueil).

Toutefois, les collectivités territoriales peuvent donner à bail, donc pour un usage exclusif et pérenne, à une association cultuelle, un local de leur domaine privé dans des conditions qui excluent toute libéralité (CE, 7 mars 2019, Commune de Valbonne, n° 417629, publié au recueil).

C'est donc en fonction des circonstances que l'illégalité sera ou non constituée.

Enfin, une collectivité ne peut rejeter une demande de mise à disposition d'un local au seul motif qu'elle lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte (*CE, Ass., 19 juillet 2011, Commune de Montpellier, n° 313518 ; JRCE, ord., 26 août 2011, Commune de St-Gratien, n° 352106*).

○ ***Le financement d'une association qui a des activités culturelles et profanes :***

Les collectivités territoriales ne peuvent en principe financer des associations culturelles relevant de la loi de 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat. Le principe de non subventionnement public des cultes est posé par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 et rappelé à l'article 19 de la même loi. Le législateur a toutefois prévu des exceptions à ce principe<sup>4</sup>, dont la jurisprudence a précisé les contours . Ainsi, les collectivités territoriales peuvent, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, financer des projets portés par des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ayant par ailleurs des activités culturelles, à condition qu'il existe un intérêt public local, que le projet ne présente pas un caractère cultuel et ne soit pas destiné au culte et qu'il soit garanti, notamment par voie contractuelle, que le financement est exclusivement affecté au projet (*CE, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P., n° 308817, publié au recueil Lebon ; CE, 26 novembre 2012, ADEME, n° 344379, publié au recueil Lebon*).

Sont en revanche illégaux les subventions et soutiens financiers qui concourent à l'organisation et à la célébration de manifestations à caractère cultuel. Sont considérés comme soutien, le prêt de matériel, l'achat de costumes, d'objets de cérémonies, la réception et l'accueil des délégations étrangères dans ce cadre, les célébrations, les frais de publicité ou d'assurances lorsqu'ils concourent à l'organisation et au fonctionnement de manifestations à caractère cultuel, telles que des ostensions (arrêts de la *CAA de Bordeaux, 21 décembre 2010, Région Limousin, n° 10BX00634 et Grande confrérie de Saint Martial et autres, n° 10BX00541, confirmés par CE, 15 février 2013, Grande confrérie de Saint Martial, n° 347049, publié au recueil Lebon*).

Par exemple, une subvention qui aurait pour objet le financement de cours d'apprentissage de textes religieux méconnaîtrait les dispositions de la loi de 1905. En revanche, une subvention qui aurait pour objet le financement d'une activité d'une association relevant de la loi de 1901 sans lien avec l'apprentissage de textes religieux (encadrement scolaire, activités sportives, solidarité, etc.), quand bien même cette association exercerait par ailleurs une activité d'apprentissage de textes religieux, serait légale dès lors que l'objet de la subvention serait bien respecté.

---

<sup>4</sup> Les collectivités publiques peuvent participer financièrement aux dépenses relatives aux services d'aumônerie (art. 2 de la loi de 1905), aux dépenses nécessaires à l'entretien et à la conservation des édifices du culte dont les collectivités publiques sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat (art. 13 de la loi de 1905) et aux dépenses de réparation et de travaux d'accessibilité des édifices du culte appartenant aux associations culturelles régies par la loi de 1905, qu'ils soient ou non classés monuments historiques (art. 19 de la loi de 1905). En outre, les associations culturelles peuvent conclure avec les collectivités un bail emphytéotique en vue de construire un édifice du culte (art. L. 1311-2 CGCT) ou encore voir garantis par les communes ou les départements leurs emprunts souscrits pour financer la construction d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux (art. L. 2252-4 et L. 3231-5 CGCT). Enfin, les associations culturelles et les édifices du culte bénéficient d'un régime fiscal privilégié, notamment en matière d'exonération de taxes (par exemple art. 1382 du CGI), d'exemption de droits de mutation (art. 795 du CGI) ou de réduction d'impôts pour les donateurs (art. 200 et 238 bis du CGI). Cette liste n'est pas exhaustive.

- ***Installation de signes ou d'emblèmes qui manifestent la reconnaissance d'un culte ou marquent une préférence religieuse :***

L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 dispose qu'est interdit « *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.* »

A titre d'exemple, si l'installation d'une crèche de Noël dans des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, est en principe interdite, elle est cependant légale si elle présente un caractère culturel, artistique ou festif. Dans les autres emplacements publics, compte tenu du caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année, l'installation d'une crèche de Noël est légale, sauf si elle constitue un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse (CE, 9 novembre 2016, Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne, n° 395122, publié au recueil Lebon ; CE, 9 novembre 2016, Fédération de la libre pensée de Vendée, n° 395223, publié au recueil Lebon). De même, les dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 font obstacle l'édification d'un emblème religieux sur le domaine public (CE, 25 octobre 2017, Fédération morbihannaise de la libre pensée, n° 396990, Mentionné aux tables du recueil Lebon).