



**PRÉFET
DU
PUY-DE-DÔME**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION DE LA CITOYENNETÉ

ET DE LA LÉGALITÉ

BUREAU DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ
ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Affaire suivie par : Séverine CHAZAL
☎ 04.73.98.61.51
✉ :severine.chazal@puy-de-dome.gouv.fr

Clermont-Ferrand, le

05 AVR. 2022

Le Préfet du Puy-de-Dôme

à

Monsieur le Président du Conseil départemental
du Puy-de-Dôme
Mesdames et Messieurs les Maires,
Mesdames et Messieurs les Présidentes et Présidents
d'établissements publics de coopération intercommunale
et syndicats mixtes

Madame la Présidente de l'association des Maires
et Présidents d'intercommunalité
du Puy-de-Dôme

Monsieur le Président de l'association
des Maires ruraux du Puy-de-Dôme

en communication à Mme et MM. les sous-préfets

Objet : Respect des principes de laïcité et de neutralité des services publics
Réf. : Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République
PJ : une annexe

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'État dans tous les champs de politiques publiques afin d'assurer un meilleur respect des principes de laïcité et de neutralité des services publics.

La présente circulaire a pour but de vous préciser d'une part, les points de vigilance à prendre en compte dans les actes pris par les collectivités territoriales afin de respecter les principes de laïcité et de neutralité et d'autre part, les nouveaux moyens d'action dont dispose l'autorité préfectorale dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité des actes qui contreviendraient au respect de ces deux principes.

1 - Les points de vigilance liés aux principes de laïcité et de neutralité des services publics dans les actes des collectivités

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 :

- les marchés ayant pour objet l'exécution du service public et les délégations de service public ;
- l'organisation des services publics locaux (par exemple : les délibérations adoptant le règlement de fonctionnement de ces services) ;
- 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.

S'agissant de la commande publique, l'article 1^{er} de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République dispose que 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 précité 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.

En particulier, toute personne relevant de l'autorité hiérarchique ou du pouvoir de direction du titulaire du contrat et participant à l'exécution du service public, ou toute personne à laquelle est confiée pour partie l'exécution du service public, doit s'abstenir de manifester ses opinions politiques ou religieuses, traiter de façon égale toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience et leur dignité.

L'annexe jointe à cette circulaire présente des exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité.

2 – Les moyens d'action dont dispose le préfet en cas d'atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité

Les actes des collectivités territoriales portant atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peuvent faire l'objet d'un déferé préfectoral pour en demander l'annulation devant le tribunal administratif. Le déferé pourra être assorti d'une demande de suspension de l'acte objet du déferé.

L'article 5 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République étend aux actes des collectivités portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics la procédure du déferé-suspension déjà applicable aux actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Dans le cadre de cette procédure, après une saisine par le Préfet, le juge doit statuer sur la demande de suspension dans un délai de quarante-huit heures.

Vous voudrez bien rendre destinataires de la présente note d'information les établissements publics rattachés à votre collectivité.

Mes services restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Le Préfet

Philippe CHOPIN

ANNEXE

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>			
Délibérations	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>
Vœux	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>			
Décisions ou conventions	<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>
Décisions implicites	<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
Décisions révélées		<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 pros crits 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.

o *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.

o *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*).

o *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 principe⁴, 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^{er} 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.

⁴ 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.

o ***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).