

FICHE 4

LE CONTRÔLE DE LEGALITE ET LE RESPECT DES PRINCIPES DE LAÏCITE ET DE NEUTRALITE DES SERVICES PUBLICS

La loi [n° 2021-1109](#) du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République renforce les leviers d'action de l'Etat dans tous les champs de politiques publiques afin de garantir le respect du principe de laïcité et des valeurs de la République.

Désormais codifiée au sein du code général des collectivités territoriales, les articles [L. 2131-6](#), [L. 3132-1](#) et [L. 4142-1](#) créent 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.

La présente fiche explicite notamment le fonctionnement de cette procédure contentieuse et invite à faire preuve d'une vigilance accrue dans l'exercice de la mission de contrôle en présentant :

- Le champ du contrôle de légalité des actes pouvant porter gravement atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics (partie I) ;
- Les moyens d'action en cas d'atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité des services publics (partie II).

Une sous-fiche complémentaire précise :

- Les dispositions applicables ;
- Des exemples de mise en œuvre.

Table des matières

I. Le champ du contrôle de légalité des actes pouvant porter gravement atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics.....	3
1. Les actes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.....	3
II. Les moyens d'action en cas d'atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.....	6
1. Les conditions d'examen de la demande de suspension introduite par la loi du 24 août 2021.....	6
2. Les conditions de recevabilité de la demande de suspension introduite par la loi du 24 août 2021.....	6
3. L'appréciation de la gravité de l'atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.....	7
SOUS-FICHE - DISPOSITIONS APPLICABLES ET EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE.....	8

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

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 décisions relatives à la mise à disposition ou valorisation du domaine public ou privé de la collectivité (bail emphytéotique administratif, vente de parcelle...) ;
- Les recrutements au sein de la fonction publique territoriale (par exemple : les arrêtés ou les contrats de recrutement).

Le contrôle de légalité permet aux préfets de s'assurer de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales, leurs groupements et certains de leurs 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 les services chargés du contrôle de légalité.

Ils ne constituent pas tous pour autant des actes prioritaires au sens de la présente fiche qui définit, 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 arrêtées localement.

Dans ce cadre, il convient, en le formalisant dans les 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 inciter, par la suite, à prioriser le contrôle des actes des collectivités territoriales concernées.

S'agissant précisément de la commande publique, l'article 1^{er} de la [loi n° 2021-1109 du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République a pour objet

d'assurer un meilleur respect des principes d'égalité des usagers devant les services publics et de neutralité et de laïcité dans ces services, notamment lorsqu'ils sont confiés à un organisme de droit public employant des salariés soumis au code du travail ou à une entreprise privée. Ces dispositions instaurent de nouvelles obligations.

Ainsi, les clauses des contrats de la commande publique confiant en tout ou partie l'exécution d'un service public doivent rappeler les obligations en matière de neutralité et de laïcité et préciser 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.

Le titulaire doit aussi s'assurer que chaque sous-traitant ou sous-concessionnaire participant à l'exécution de la mission de service public respecte également ces principes. A cette fin, il doit communiquer à l'acheteur ou à l'autorité concédante chacun des contrats de sous-traitance ou de sous-concession concernés.

Il conviendra de veiller, dans le cadre de l'examen prioritaire réalisé en matière de commande publique, de vérifier que ces obligations nouvelles figurent bien dans les documents soumis.

La Direction des affaires juridiques du ministère des finances a conçu une fiche technique à destination des acheteurs publics relative à la mise en œuvre de cette nouvelle disposition : <https://www.economie.gouv.fr/daj/mise-en-oeuvre-des-dispositions-de-la-loi-confortant-le-respect-des-principes-de-la-republique>

Il est nécessaire d'être 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 déferé préfectoral¹.

Il en va de même pour les mesures préparatoires², qui, bien que ne faisant pas grief, peuvent être déferées s'il était considéré qu'elles sont contraires à la légalité.

2. Les autres actes ou décisions

Au-delà des actes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité, d'autres actes peuvent également être contrôlés :

- Les préfets disposent d'un pouvoir d'évocation des actes qui ne seraient pas couverts par l'obligation de transmission au contrôle de légalité, mais dont ils auraient 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, il est possible d'en demander la communication et de les déferer devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de leur communication, si la demande a été présentée dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle ces actes sont devenus exécutoires ;

¹ CE, 30 décembre 2009, Département du Gers, [n° 308514](#).

² CE, Assemblée, 15 avril 1996, Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, [n° 120273](#).

- Il est également possible de déférer des actes non formalisés au titre du pouvoir général³ de déférer dont disposent les préfets concernant 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 déferées. Les préfets sont par exemple recevables à déférer au tribunal administratif la décision implicite née du silence gardé par le maire sur une demande formée par le représentant de l'Etat 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 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 déferée (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 convient donc :

- De porter la plus grande attention aux actes 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 ils auraient identifié la nécessité de renforcer leur contrôle ;
- De recourir à tous les moyens, y compris le pouvoir d'évocation, pour contrôler et déférer des actes en :
 - o Communiquant localement auprès des tiers et des services de l'Etat, notamment à travers le réseau des référents laïcité, sur la nécessité de 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.

³ CE, 14 janvier 1998, [n° 155409](#).

II. 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, il convient, si la situation le justifie, d'assortir le 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.

1. Les conditions d'examen de la demande de suspension introduite par la loi du 24 août 2021

Les dispositions introduites au cinquième alinéa des articles [L.2131-6](#) et [L.4142-1](#) et au sixième alinéa de l'article [L.3132-1](#) du CGCT prévoient que lorsqu'un acte portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics est déféré au tribunal administratif et qu'il est demandé 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, il est également possible d'utiliser la procédure mentionnée au quatrième alinéa des articles [L.2131-6](#) et [L. 4142-1](#) et au cinquième alinéa de l'article [L.3132-1](#) du CGCT. Dans ce cas, la 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.

2. 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 ;
- Il doit être démontré 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.

3. 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, et 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. Les exemples ci-après, non exhaustifs, permettent 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).

SOUS-FICHE DISPOSITIONS APPLICABLES ET EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions applicables

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).

Les 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 des prérogatives des préfets en matière de contrôle de légalité. Sur la forme, le contrôle, qui n'intervient qu'*a posteriori*, ne peut toutefois porter que sur la légalité de l'acte et non sur son opportunité.

Typologie des actes	Exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité		
	Subvention/soutien aux associations	Fonction publique territoriale	Services publics locaux Édifices publics
Actes soumis à obligation de transmission			
Délibérations	<p>Délibération attribuant une subvention à une association pour une activité culturelle.</p> <p>Délibération interdisant toute pratique religieuse dans l'espace public ou encore interdisant toute pratique religieuse sauf les fêtes religieuses de certains cultes.</p>	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.
Actes non soumis à obligation de transmission mais pouvant être évoqués			
Décisions ou conventions	Convention de mise à disposition pérenne et exclusive d'une salle polyvalente du	Régime spécifique d'autorisation d'absence accordant des congés pour effectuer un	Achat préférentiel de livres relevant d'un courant religieux ou d'une

Typologie des actes	Exemples d'actes méconnaissant les principes de laïcité et de neutralité		
	Subvention/soutien aux associations	Fonction publique territoriale	Services publics locaux Édifices publics
	<p>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>pèlerinage.</p> <p>Décision autorisant un agent à pratiquer son culte pendant les horaires de service.</p> <p>Décision du chef de service demandant à ne pas organiser de réunions certains jours ou à certains horaires pour accommoder les agents d'une confession donnée.</p> <p>Décision autorisant un agent à ne pas assurer de permanence prévue dans sa fiche de poste pour faire droit à une demande de nature religieuse.</p>	<p>idéologie unique pour une bibliothèque municipale.</p> <p>Délibération visant à mettre fin à l'offre de choix proposée en restauration scolaire sur le fondement du respect de la laïcité.</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>Carence à faire application des clauses du contrat permettant de faire respecter à un cocontractant les principes de neutralité et de laïcité.</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>
Décisions révélées	<p>Décision révélée du refus, par principe, de toute mise à disposition de la salle</p>	<p>Décision révélée de ne recruter que des agents provenant d'une communauté en particulier.</p>	<p>Installation d'un insigne ou emblème religieux sur le domaine public.</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 Édifices publics
	communale aux associations culturelles de la commune, au seul motif que ces dernières exercent le culte.	Tolérance avérée à l'égard du non-respect du devoir de neutralité par des agents de la collectivité territoriale. Organisation différenciée du fonctionnement d'un service public local pour faire droit à des demandes de nature religieuse des agents de la collectivité territoriale.	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). 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.

- 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 permettre de mieux appréhender les situations auxquelles peuvent être confrontés les services chargés du contrôle de légalité :

- o **Concernant 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 simple possibilité pour la collectivité.

Le Conseil d'État a confirmé l'annulation de la délibération du conseil municipal de Chalon-sur-Saône de supprimer les menus différenciés au nom du principe de laïcité, au motif que : « *S'il n'existe aucune obligation pour les collectivités territoriales*

gestionnaires d'un service public de restauration scolaire de distribuer à ses usagers des repas différenciés (...) ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas. Lorsque les collectivités ayant fait le choix d'assurer le service public de restauration scolaire définissent ou redéfinissent les règles d'organisation de ce service public, il leur appartient de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités. » (Conseil d'État, 11 décembre 2020, [n° 426483](#), publié au recueil Lebon). Ce principe a récemment été rappelé par la Cour administrative d'appel de Toulouse qui a confirmé l'annulation de la décision du maire de Beaucaire de supprimer l'offre de choix dans les cantines de la ville au nom de la laïcité (CAA Toulouse, 26 janvier 2023, [n° 21TL01230](#))

Rien n'interdit à une commune de mettre en place des menus de substitution afin de proposer une offre diversifiée permettant entre autres aux élèves concernés de ne pas consommer des aliments proscrits par leur religion. Néanmoins, cette possibilité ne saurait aller jusqu'à fournir des aliments conformes à des prescriptions religieuses ni exiger des adaptations du service telles qu'elles reviendraient à favoriser une pratique religieuse au détriment de l'intérêt général.

A l'inverse, si une commune peut mettre un terme à une telle offre, elle doit établir que c'est la mise en balance des intérêts en présence (« l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public » d'une part, « bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités » d'autre part) qui aboutit à cette décision.

o **Concernant l'accès aux équipements municipaux :**

- L'adaptation des modalités d'accès aux piscines pour faire droit à une demande religieuse ne peut se faire que dans le cadre de l'intérêt général :

La procédure du déferé laïcité présentée *supra* a été utilisée pour la première fois en 2022, à la suite d'une délibération du conseil municipal de Grenoble modifiant le règlement intérieur des piscines municipales.

Le préfet de l'Isère estimait que la délibération n'était prise que pour faire droit à une revendication de nature religieuse de la part de certains usagers et qu'elle avait pour unique objectif de permettre le port du maillot de bain dit « burkini » alors que des maillots de forme similaire (type « short de bain ») restaient interdits.

Le 25 mai 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a suspendu l'exécution de la délibération. La commune ayant fait appel, le Conseil d'Etat a confirmé cette position dans sa décision du 21 juin 2022 (JRCE, [n° 464648](#), *Commune de Grenoble*).

Le Conseil d'Etat a confirmé sa jurisprudence *Chalon-sur-Saône* précitée en rappelant que le gestionnaire d'un service public peut tenir compte, au-delà des dispositions légales et réglementaires qui s'imposent à lui, de certaines spécificités du public concerné pour satisfaire l'intérêt général. Les principes de laïcité et de neutralité du

service public ne font pas obstacle, par eux-mêmes, à ce que ces spécificités correspondent à des convictions religieuses. Toutefois, le gestionnaire n'est pas tenu en principe de prendre en considération de telles convictions et les usagers n'ont aucun droit qu'il en soit ainsi. Dans sa décision, le Conseil d'Etat précise que si une adaptation est décidée, elle doit être justifiée par des motifs d'intérêt général et ne peut pas faire naître de situation « dérogatoire à la règle commune » telle qu'elle aboutirait à « une rupture d'égalité de traitement des usagers ».

Il convient de rappeler ici que des demandes d'adaptations, lorsqu'elles s'accompagnent d'acte d'intimidation, de menaces ou de violences, constituent un délit passible de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ([433-3-1](#) du code pénal).

- Les horaires d'accès aux piscines en fonction du sexe des usagers doivent être motivés :

L'article [225-3](#) du code pénal dispose que, ne constituent pas une discrimination réprimée par les dispositions de l'article [225-2](#) du même code, les différences fondées sur le sexe en matière d'accès aux biens et services, 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, des intérêts des hommes ou des femmes, par la liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives.

Il convient néanmoins de déterminer les motifs réels de l'adaptation des horaires du service : si la mise en place de tels aménagements est clairement justifiée par des considérations relatives à la protection des publics, elle est légale. En revanche, aucun motif de nature religieuse ou communautaire, que ce motif soit revendiqué ou simplement révélé, ne peut légalement fonder une telle organisation différenciée.

- o **Interdiction d'installation de signes ou d'emblèmes qui manifestent la reconnaissance d'un culte ou qui 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 sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse. Dans les autres emplacements publics, notamment sur la voie publique, 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 à 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).

Dans une décision du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat **confirme sa jurisprudence constante concernant l'interdiction, pour une personne publique, d'ériger une statue à caractère religieux dans l'espace public**, à compter de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 précitée (CE, 7 avril 2023, n° 468934).

- o **Conditions de 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 (CE, 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 a rappelé que la mise à disposition d'un local communal au bénéfice d'un culte n'est pas illégale, dès lors que tous les cultes peuvent en principe en bénéficier, 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 ; CE, 8 mars 2024, *commune de Nice*, [n° 471061](#)).

Les collectivités territoriales peuvent donner à bail, pour un usage exclusif et pérenne, à une association culturelle, 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).

Le Conseil d'Etat a jugé que le prêt de locaux communaux à titre gracieux ne constitue pas nécessairement une libéralité. L'existence d'une libéralité « *est appréciée compte tenu de la durée et des conditions d'utilisation du local communal, de l'ampleur de l'avantage éventuellement consenti* » (CE, 18 mars 2024, *commune de Nice*, [n°471061](#)). A titre d'exemple, n'est pas constitutive d'une libéralité la mise à disposition gratuite d'un local dès lors que le règlement d'utilisation des locaux communaux de la ville prévoit la mise à disposition gratuite de ses locaux aux associations de la commune, et eu égard à la brièveté et au nombre très limité des périodes d'utilisation sollicitées (en

l'espèce, une heure par semaine pendant un mois), ainsi qu'à la modestie de l'avantage dont il s'agit (CE, 26 août 2011, *Commune de Saint-Gratien*, [n° 352106](#)).

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](#)). De même, et alors que l'accès à une salle communale peut tout à fait être refusé, un tel refus ne peut être légalement fondé que sur l'existence d'une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services. Ainsi, le juge a pu considérer que le refus de mettre à la disposition d'une association une salle municipale afin de permettre d'accueillir la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir, non justifié par un de ces motifs, pouvait porter une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte (CE, 23 septembre 2015, *Commune de Mantes-la-ville*, [n° 393639](#)).

o **L'appréciation de l'existence d'une subvention à un culte :**

Afin de caractériser l'existence d'une subvention à un culte proscrite par la loi du 9 décembre 1905, il convient d'apprécier si les conditions financières dans lesquelles se déroulent l'opération sont constitutives d'une libéralité.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'une décision de préemption urbaine par une collectivité, dans le cadre de la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle, ne constitue pas, par elle-même, une libéralité sauf à ce que la collectivité se fonde sur des dispositions législatives dérogeant aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905. En revanche, il est nécessaire que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectué dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte (CE, 22 décembre 2022, [n° 447100](#)).

En revanche, est illégale la cession d'un édifice du culte à une association culturelle, même à un prix conforme à l'évaluation du Service des domaines, si le paiement, pour une partie substantielle de la somme, est échelonné sur quarante-huit mensualités sans intérêt, cette facilité de paiement étant alors constitutive d'une libéralité (CAA de Paris, 22 septembre 2024, *commune de Bagnolet*, [n° 22PA02509](#)).

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

Les collectivités territoriales ne peuvent en principe financer le culte. Le principe de non subventionnement public des cultes est posé par l'article [2](#) de la loi du 9 décembre 1905.

Cette interdiction se décline de deux façons :

- Une interdiction de financer les « associations cultuelles » relevant de la loi de 1905 qui ont pour objet exclusif l'exercice public du culte, interdiction rappelée expressément à l'article [19-2](#) de la même loi. Il s'agit en quelque sorte d'une interdiction « organique », à laquelle le législateur a prévu quelques exceptions ⁴ ;
- Une interdiction de financer les activités cultuelles d'une congrégation religieuse (qui n'est pas une association cultuelle de la loi de 1905) ou d'une association 1901 qui aurait par ailleurs des activités profanes, associations qualifiées de « mixtes » et souvent appelées « association 1907 »⁵.

Toutefois, 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 cultuelles, 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 (quand bien même il serait susceptible de bénéficier aux personnes qui pratiquent le 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, s'agissant d'une congrégation).

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 de reliques d'un saint (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 d'un enseignement religieux (type catéchisme, cours coraniques...) méconnaîtrait les dispositions de la loi

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 Églises et de l'État ([art. 13](#) de la loi de 1905) et aux dépenses de réparation et de travaux d'accessibilité des édifices du culte appartenant aux associations cultuelles 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 cultuelles peuvent bénéficier d'un bail emphytéotique à objet cultuel ([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 cultuelles 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, pour les associations qui ont déclaré leur qualité cultuelle, de réduction d'impôts pour les donateurs ([art.200](#) et [238 bis](#) du CGI). Cette liste n'est pas exhaustive.

⁵ En référence à la [loi du 2 janvier 1907](#) concernant l'exercice public des cultes, qui, dans sa version modifiée par la loi du 24 août 2021, contient les règles spécifiques applicables à ces associations.

de 1905. En revanche, une subvention qui aurait pour objet le financement des activités sportives d'une association 1907, est légale dès lors que l'objet de la subvention qui vise une activité profane est bien respecté et quand bien même cette association exercerait par ailleurs une activité culturelle.