



**PRÉFET  
DES ALPES-  
MARITIMES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Affaire suivie par : S. Gillet

☎ : 04.93.72.29.32

✉ : [sebastien.gillet@alpes-maritimes.gouv.fr](mailto:sebastien.gillet@alpes-maritimes.gouv.fr)

**Direction des Élections et de la Légalité  
Bureau des Affaires Juridiques  
et de la Légalité**

Nice, le

**28 JUIN 2023**

Le Préfet des Alpes-Maritimes

à

Mesdames et Messieurs les Maires  
des communes des Alpes-Maritimes

Monsieur le président du conseil  
départemental

**Objet : Application des principes de laïcité et de neutralité aux élus locaux**

**Réf.** : - loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État  
- loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

- instruction du ministre de l'Intérieur du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité dans les services publics
- circulaire du préfet des Alpes-Maritimes du 28 juin 2022 relative aux subventions
- circulaire du préfet des Alpes-Maritimes du 22 mars 2013 relative aux subventions à destination des associations culturelles

Introduit en droit français par la loi du 9 décembre 1905, le principe de laïcité s'oppose notamment à la reconnaissance et au financement par l'État de tout culte ou mouvement de nature religieuse. Ce principe impose notamment aux agents publics le respect d'une stricte neutralité dans le cadre de leurs fonctions.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République est venue renforcer les modalités de mise en œuvre de ce principe de neutralité et a notamment clarifié les obligations applicables aux élus locaux.

La présente circulaire vise à exposer les principales dispositions relatives aux principes de laïcité et de neutralité applicables aux élus locaux dans le cadre de leurs fonctions, ainsi qu'à rappeler les règles applicables au financement de certaines associations « mixtes », lesquelles avaient fait l'objet d'une circulaire du préfet des Alpes-Maritimes en date du 22 mars 2013

## **Principe de neutralité et de laïcité dans le cadre des attributions exercées au nom de l'Etat**

L'article 11 de la loi du 24 août 2021 a créé un article L.2122-34-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *pour les attributions qu'ils exercent au nom de l'Etat, le maire ainsi que les adjoints et les membres du conseil municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 sont tenus à l'obligation de neutralité et au respect du principe de laïcité* ».

Ce nouvel article reprend le raisonnement développé par le juge constitutionnel dans une décision n°2013-353 du 18 octobre 2013 relative à l'exercice par le maire des fonctions d'officier d'État civil dans le contexte de l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe par la loi du 17 mai 2013.

Dans cette décision, le conseil constitutionnel considérait « *qu'en ne permettant pas aux officiers de l'état civil de se prévaloir de leur désaccord avec les dispositions de la loi du 17 mai 2013 pour se soustraire à l'accomplissement des attributions qui leur sont confiées par la loi pour la célébration du mariage, le législateur a entendu assurer l'application de la loi relative au mariage et garantir ainsi le bon fonctionnement et la neutralité du service public de l'état civil* ».

Le respect du principe de neutralité s'impose donc dans le cadre des attributions exercées au nom de l'État par le maire ou ses adjoints, notamment les fonctions d'officier d'état civil (cf. *supra*) ou encore celles d'officier de police judiciaire.

Il se manifeste concrètement par :

- l'interdiction, pour l'élu, de manifester ses croyances religieuses dans le cadre de ces attributions ;
- l'interdiction, pour l'élu, de se prévaloir d'une croyance ou d'une pratique religieuse pour s'abstenir d'accomplir les actes auxquels il est légalement tenu.

Ce devoir de neutralité ne s'impose en revanche pas aux conseillers municipaux s'exprimant dans le cadre des séances du conseil municipal (Cour de cassation, 1<sup>er</sup> septembre 2010, n°10-BO-5B4) ou aux candidats à une élection (Conseil d'État, 23 décembre 2010 n°337899).

## Présence du maire ou d'un adjoint lors de cérémonies à caractère religieux

Il convient de distinguer les cérémonies auxquelles l'élu assiste à titre privé de celles auxquelles il assiste en tant que représentant de la commune.

Dans le premier cas, il ne peut porter les insignes symbolisant sa qualité (notamment l'écharpe tricolore).

Dans le second cas, et notamment lorsqu'il assiste à une cérémonie religieuse traditionnelle telle que la cérémonie de la Sainte-Barbe pour les sapeurs-pompiers, il est autorisé à porter les insignes de sa fonction (réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n°02558 du 22 mars 2018). Il doit toutefois s'abstenir, dans ce cadre de participer au culte et adopter un comportement neutre.

Par ailleurs, si la diffusion, par le maire, d'une information relative à l'organisation d'une cérémonie religieuse sur le territoire communal ne porte pas atteinte au principe de laïcité, il n'en va pas de même des invitations à de telles cérémonies envoyées au nom de la commune.

## Subvention d'événements pouvant présenter un caractère cultuel

Conformément aux dispositions combinées de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905, le maire assure la police des « *cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte* », dans le respect du libre exercice des cultes garanti par cette même loi. L'exercice de ce pouvoir de police fait l'objet d'un contrôle par le juge administratif qui le restreint aux nécessités du maintien de l'ordre public (Conseil d'État, 19 février 1909, *Abbé Olivier*).

La loi du 9 décembre 1905 disposant en son article 2 que « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* », le financement de telles manifestations à caractère religieux par les collectivités territoriales est strictement interdit. Le juge administratif a rappelé que le caractère culturel et historique de telles manifestations à caractère religieux ne les exempte pas de l'interdiction précitée (Conseil d'État, 15 février 2013, *Grande confrérie de Saint-Martial*).

Dans ce même arrêt, le juge n'admet le versement de subventions à des associations qui exercent des activités cultuelles (sans constituer pour autant des associations cultuelles au sens de la loi du 9 décembre 1905) « *qu'en vue de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère cultuel et n'est pas destiné au culte et à la condition, en premier lieu, que ce projet, cette manifestation ou cette activité présente un intérêt public local et, en second lieu, que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la*

*subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association. »*

Il est donc recommandé, dans le cadre de subventions versées à de telles associations « mixtes », de veiller à bien identifier l'intérêt général du projet qui fait l'objet de la subvention, d'exclure au sein de la convention conclue avec l'association toute affectation de cette subvention à l'exercice d'un culte et de prendre toute disposition pratique permettant d'écartier la possibilité de libéralité à un culte. Ce dernier point peut notamment faire l'objet d'une clause prévoyant le remboursement de la quote-part de la subvention qui n'aurait pas été utilisée. En effet, l'utilisation de la part de subvention restante pour le fonctionnement par une association partiellement culturelle, pourrait être requalifiée de soutien à un culte.

Pour une présentation plus détaillée du cadre législatif ou réglementaire applicable à l'octroi de subventions, vous pouvez vous référer à la circulaire du 28 juin 2022 disponible sur le site internet de la préfecture des Alpes-Maritimes.

### **Installation de crèches de Noël par une commune**

Le cas des crèches de Noël a fait l'objet d'une jurisprudence du Conseil d'État (*Fédération de la libre pensée de Vendée* du 9 novembre 2016, n°395122) qui a déterminé les conditions dans lesquelles une telle installation est considérée conforme au principe de laïcité, en tenant notamment compte des circonstances locales.

Le juge administratif distingue ainsi deux cas de figure, en fonction du lieu de l'installation :

- dans l'enceinte des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, *«le fait pour une personne publique de procéder à l'installation d'une crèche de Noël ne peut, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, être regardé comme conforme aux exigences qui découlent du principe de neutralité des personnes publiques.»*. En cas de contentieux, ce caractère *« culturel, artistique ou festif »* relève de l'appréciation du juge administratif (Cour administrative d'appel de Lyon, 26 août 2021, n°19LY00309).

- dans les autres emplacements publics, *«eu égard au caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année notamment sur la voie publique, l'installation à cette occasion et durant cette période d'une crèche de Noël par une personne publique est possible, dès lors qu'elle ne constitue pas un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse.»*

## Le déferé-laïcité

La loi du 24 août 2021 a introduit une nouvelle procédure contentieuse pouvant être mis en œuvre par le représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité par modification de l'article L2131-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce nouveau « déferé-laïcité » est applicable aux demandes de suspension introduites dans le cadre du déferé préfectoral contre les actes de nature à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Le juge administratif doit alors se prononcer dans les 48h sur la suspension de l'acte attaqué et sa décision est susceptible d'appel devant le Conseil d'État sous quinzaine.

Conformément à l'instruction du gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité dans les services publics, de tels recours peuvent être introduits contre :

- les actes obligatoirement transmis au contrôle de légalité dans le cadre des dispositions de l'article L.2131-2 du CGCT
- les vœux émis par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur toute question d'intérêt local échappant à sa compétence, quand bien même elles n'auraient pas de portée normative (article L.2121-29 CGCT)
- les mesures préparatoires aux actes des collectivités territoriales
- les actes non soumis à obligation de transmission dont la communication est sollicitée par le préfet dans le cadre de son pouvoir d'évocation (articles L.2131-3, L.3131-4 et L.4141-4 du CGCT)
- les actes non formalisés comme les décisions implicites de rejet ou d'acceptation, et les décisions « révélées » déduites de circonstances de fait.

Je vous invite à tenir compte des éléments ci-dessus exposés dans le cadre de l'exercice de vos fonctions et en particulier lorsque vous agissez au nom de l'État.

  
Le Préfet des Alpes-Maritimes  
04 352  
Bernard GONZALEZ

