



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le principe de neutralité des édifices
publics
(fiche thématique)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – L’interdiction d’apposer des signes politiques sur les édifices publics	4
II – L’interdiction d’apposer des signes religieux sur les édifices publics.....	5
A – L’exemple des crèches de Noel : une appréciation au cas par cas	5
B – L’exemple des croix à l’entrée des cimetières : une interdiction de principe assortie d’exceptions	7

INTRODUCTION

Pendant longtemps, le principe de neutralité des services publics n'a été perçu que via le prisme du principe de laïcité : l'avis du Conseil d'Etat du 27/11/1989 rendu à propos du port de signes religieux par les élèves de l'enseignement public indique, ainsi, que la laïcité est l'un des éléments de la neutralité des services publics. Depuis quelques années, cependant, ce principe a émergé en tant que principe spécifique.

Loin de se résumer à la neutralité religieuse, l'exigence de neutralité des services publics implique, en effet, plus globalement, pour les personnes publiques l'obligation de s'abstenir d'exprimer toute préférence pour une opinion politique, religieuse ou philosophique donnée. C'est, là, dans une société traversée par d'innombrables différences, la garantie que soient respectées les libertés d'opinion et de croyance de chacun.

Jusqu'à il y a peu, la plupart des solutions touchaient à la neutralité dans le fonctionnement même des services publics. Des décisions récentes ont, cependant, appliqué, cette fois-ci, le principe de neutralité aux édifices publics : le Conseil d'Etat a, ainsi, affirmé l'interdiction d'apposer des signes politiques (I) et religieux (II) sur lesdits édifices.

I – L’INTERDICTION D’APPOSER DES SIGNES POLITIQUES SUR LES EDIFICES PUBLICS

Par principe, les édifices publics ne doivent pas comporter de signes indiquant une préférence pour un courant d’opinion politique. Pendant longtemps, cette exigence ne s’est illustrée que de manière indirecte, notamment au travers d’arrêts interdisant des réunions politiques dans l’enceinte d’établissements publics d’enseignement (par exemple : CE, 08/11/1985, *Ministre de l’Education nationale c/ Rudent*). Un arrêt du Conseil d’Etat est, cependant, venu, en 2005, donner, solennellement, corps à ce principe (CE, 27/07/2005, *Commune de Sainte-Anne*).

Dans cette affaire, le conseil municipal de Sainte-Anne, une commune de Martinique, a, par une délibération du 06/10/1995, approuvé la pose sur le fronton de la mairie d’un drapeau rouge, vert et noir. Estimant que cette délibération portait atteinte au principe de neutralité du service public, le préfet l’a déférée au Tribunal administratif de Fort-de-France qui l’a annulée. Cette décision a été confirmée par la Cour administrative d’appel de Bordeaux. En cassation, le Conseil d’Etat a entériné la solution des juges de première instance en considérant que le principe de neutralité qui s’impose au service public trouve, également, à s’appliquer aux édifices publics qui en sont le siège. En l’absence de texte d’ensemble régissant le pavoiement des bâtiments publics, le juge administratif suprême a, ainsi, considéré que « *le principe de neutralité des services publics s’oppose à ce que soit apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d’opinions politiques, religieuses ou philosophiques* ».

En effet, pour le commissaire du gouvernement Donnat, l’installation de ce type d’emblèmes sur la façade d’un édifice public peut être considérée comme un geste de propagande ou de prosélytisme et laisser penser « *que l’activité de service public dont le bâtiment est le siège s’exerce en tenant compte des convictions politiques ou religieuses et que l’autorité responsable du service public entend privilégier les administrés partageant les mêmes idées qu’elle* ».

C’est un tel risque que le Conseil d’Etat relève dans l’affaire *Commune de Sainte-Anne*. En l’espèce, le juge administratif suprême considère que « *le drapeau rouge, vert et noir, s’il n’est pas l’emblème d’un parti politique déterminé, est le symbole d’une revendication politique exprimée par certains mouvements présents en Martinique* ». Pour apprécier le caractère politique de ce drapeau, la Haute juridiction le replace dans le contexte local, historique et culturel de la commune. Ainsi, le maire de Sainte-Anne a, déjà, exprimé des positions indépendantistes. Il est, par ailleurs, le président-fondateur du Mouvement démocratique écologique pour une Martinique souveraine, mouvement défendant des positions autonomistes. Enfin, le drapeau litigieux figure sur le site internet du mouvement avec pour légende « *drapeau nationaliste martiniquais* ». Ainsi placé au cœur du contexte martiniquais, ce drapeau apparaît, alors, comme une revendication politique contraire au principe de neutralité des édifices publics.

II – L’INTERDICTION D’APPOSER DES SIGNES RELIGIEUX SUR LES EDIFICES PUBLICS

Selon l’article 28 de la loi du 09/12/1905 de séparation des Eglises et de l’Etat, « il est interdit, à l’avenir, d’élever ou d’apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l’exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions ». Ces dispositions, qui mettent en œuvre, s’agissant des édifices publics, les principes organisant les rapports entre la sphère publique et la sphère religieuse posés par les articles 1 et 2 de la loi de 1905 (confirmés par l’article 1° de la Constitution du 04/10/1958), ont pour objet d’assurer la neutralité des personnes publiques à l’égard des cultes et s’opposent à l’installation par celles-ci, dans un emplacement public, d’un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d’un culte ou marquant une préférence religieuse.

Cette disposition a, récemment, fait l’objet de deux applications majeures : l’une (qui a eu les faveurs de la presse généraliste) concernait l’installation de crèches de Noël au sein d’un édifice public (A), l’autre visait la pose d’une croix sur le portail d’entrée d’un cimetière (B). Il est donc revenu au juge administratif suprême de déterminer si ces symboles entraient ou non dans le champ d’application dudit article 28 : dans la première affaire, le Conseil d’Etat a retenu une appréciation au cas par cas, dans la seconde affaire, en revanche, la Haute juridiction a fait valoir une interdiction de principe assortie d’exceptions.

A – L’exemple des crèches de Noël : une appréciation au cas par cas

Certaines collectivités locales ont pris l’habitude d’installer, pour les fêtes de fin d’année, une crèche de Noël au sein de leurs locaux. Dans le cadre du renouveau du débat autour de la laïcité dans les services publics, de nombreuses juridictions administratives de première instance ont été saisies de demandes visant à obtenir l’interdiction de telles installations. En l’absence de position commune se dégageant de leurs solutions, c’est au Conseil d’Etat qu’est revenu la tâche de dégager les principes applicables en la matière (CE, ass., 09/11/2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée* ; CE, ass., 09/11/2016, *Fédération départementale des libres-penseurs de Seine-et-Marne*).

La difficulté pour le juge administratif suprême provenait du fait qu’une crèche de Noël peut revêtir une pluralité de significations. Comme le relève la Haute juridiction dans les deux arrêts, il s’agit « d’une scène qui fait partie de l’iconographie chrétienne et qui, par-là, présente un caractère religieux ». Mais, c’est aussi « un élément faisant partie des décorations et illustrations qui accompagnent traditionnellement, sans signification religieuse particulière, les fêtes de fin d’année. » Aussi, l’installation d’une crèche de Noël peut, selon la signification qui lui est attribuée, relever tantôt de l’interdiction, énoncée par l’article 28 de la loi de 1905, d’apposer un signe ou un emblème religieux au sein d’un édifice public, tantôt des exceptions prévues par ce même article à ladite interdiction (notamment, les expositions).

C’est donc, logiquement, vers une appréciation au cas par cas de la légalité de l’installation d’une crèche de Noël au sein d’un édifice public que s’est orienté le Conseil d’Etat. Ce dernier a, ainsi, considéré que cette installation doit, pour être régulière, présenter « un caractère culturel, artistique

ou festif ». Ce caractère est apprécié au regard « du contexte », « des conditions particulières de cette installation » et « de l'existence ou de l'absence d'usages locaux ». Cette installation ne doit pas, par ailleurs, « exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse ». Les règles diffèrent, ensuite, selon que la crèche est installée dans un bâtiment public ou dans un autre emplacement public.

Dans la première hypothèse, le Conseil d'Etat a décidé que « *le fait pour une personne publique de procéder à l'installation d'une crèche de Noel 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* ». Cette solution s'explique par le fait que les édifices publics sont le siège d'une collectivité publique ou d'un service public. L'exigence de neutralité doit, donc, ici, être prédominante.

A l'inverse, dans les autres emplacements publics, notamment sur la voie publique, l'installation d'une crèche de Noel est, par principe, possible « *eu égard au caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année* ». Il n'en va différemment que si cette installation constitue un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse.

En adoptant ces principes, le Conseil d'Etat suit une position équilibrée et réaliste. La solution retenue est, en effet, en phase avec la société pour qui la crèche de Noel peut présenter tantôt un caractère religieux, tantôt un caractère sécularisé. La même position n'a pas été retenue concernant un autre symbole de la religion chrétienne : la croix.

B – L'exemple des croix à l'entrée des cimetières : une interdiction de principe assortie d'exceptions

Le seconde affaire relative à la neutralité religieuse des édifices publics concerne un recours visant à faire enlever la croix ornant le portail d'accès à un cimetière. Dans cette affaire, aucune appréciation au cas par cas du caractère religieux dudit symbole ne pouvait être envisagée. En effet, si une croix peut, traditionnellement, signaler, aux yeux de tous, l'entrée d'un cimetière, elle demeure un symbole intimement et exclusivement lié au christianisme. Par suite, le Conseil d'Etat juge que le fait d'apposer un tel symbole sur le portail d'accès à un cimetière, qui constitue une dépendance du domaine public, relève, en principe, de l'interdiction prévue par l'article 28 de la loi de 1905.

Des exceptions sont, cependant, prévues par ce même article. Ainsi, l'interdiction ne vaut pas pour les terrains de sépulture dans les cimetières, les monuments funéraires et les édifices servant au culte : en d'autres termes, en ces lieux, l'apposition d'un signe religieux est légalement possible. L'interdiction ne vaut, par ailleurs, que pour l'avenir : ainsi, les signes religieux, tels que des croix, déjà présents avant l'entrée en vigueur de la loi de 1905 sont préservés et peuvent faire l'objet d'un entretien, d'une restauration ou d'un remplacement. Le rapporteur public justifie cette solution en soulignant que le législateur de 1905 « a manifesté un souci de pacification, refusant la logique de la table rase au profit de la prise en compte, comme d'un fait social et historique, du patrimoine religieux alors existant, qui se trouvait ainsi préservé de toute atteinte ». Le Conseil d'Etat adjoint, enfin, à ces dérogations prévues dès 1905 une exception touchant aux signes ou symboles religieux qui relèvent de la législation sur les monuments historiques classés : en effet, prévaut, ici, un intérêt général spécifique, celui de la valeur culturelle de l'emblème.

Par ces solutions, le juge administratif suit une démarche tantôt basée sur les circonstances qui entourent l'installation du signe litigieux (les deux premières affaires), tantôt fondée sur une position de principe dont il accueille les exceptions (la troisième affaire). Il démontre, ce faisant, sa capacité à adopter un raisonnement équilibré, qui n'est pas sans rappeler l'esprit de la loi de 1905.