1905-2005 : du bourdon au muezzin, le maire, acteur républicain du fait religieux

Françoise Épinette

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/7283>

DOI : 10.4000/crdf.7283

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 71-78

ISBN : 2-84133-250-0

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Françoise Épinette, « 1905-2005 : du bourdon au muezzin, le maire, acteur républicain du fait religieux », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 4 | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2020, consulté le 16 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/7283> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.7283>

1905-2005 : du bourdon au muezzin, le maire, acteur républicain du fait religieux

Françoise ÉPINETTE

Maître de conférences en droit public à l'Université de Caen Basse-Normandie

I. Entre régulation des expressions d'un culte...

A. Le maire, « gardien » des traditions

B. Le maire, médiateur social face à des demandes nouvelles

II. ... et « co-gestion » des lieux de leur expression

A. Du clocher au minaret

1. La prise en charge et la gestion des édifices existants

2. La construction de nouveaux édifices

B. Vers une nouvelle guerre scolaire ?

Des maires interrogés, parfois abruptement, par leurs concitoyens sur la mise en berne des drapeaux nationaux au fronton des édifices publics lors du décès du souverain pontife, des maires mis en cause devant la justice pour « voie de fait » liée à l'autorisation d'installation d'antennes-relais de téléphonie mobile sur les clochers des églises de plusieurs communes : l'année de la célébration du centenaire de la loi du 9 décembre 1905 confirme s'il en était besoin que le maire est au premier rang des acteurs de sa mise en œuvre et que la commune est bien l'espace public où se rencontrent la République et l'Église, ou plutôt les Églises.

La commune au nom de laquelle le maire agit et qu'il représente est soumise, comme le sont ses agents, au principe de neutralité du service public. Au-delà de ses propres convictions notamment religieuses, il est le garant du respect de ce principe. L'implication du premier magistrat

municipal dans le fait religieux n'est pas chose nouvelle : les communes sont nées des paroisses et avant même que la loi de 1905 ne soit votée, les maires, souvent installés à l'ombre des clochers, étaient déjà conduits à gérer les dissensions entre ceux qui croyaient au ciel et ceux qui n'y croyaient pas. Toutefois, en dessinant un cadre juridique de référence, la loi les place dans un rôle plus clairement défini. Mais aujourd'hui, l'évolution même de notre société et le poids croissant et récent d'autres cultes à côté du culte catholique confèrent aux maires un rôle nouveau, central et sensible. Sous le contrôle attentif du juge administratif, le pouvoir – traditionnel – de police des cultes se double en fait d'une compétence de gestion d'une « affaire locale » aux résonances intimes bien spécifiques¹.

1. Cet article ne prétend pas présenter la totalité des compétences du maire dans ce domaine vaste mais met en lumière l'exercice des plus sensibles d'entre elles. Il n'aborde pas non plus la situation spécifique de l'Alsace-Moselle qui vit encore l'ancien régime des cultes reconnus, ni celle de la Guyane et des collectivités ultra-marines. Pour un tour d'horizon exhaustif, on pourra notamment consulter : O. Vallet, *Votre commune et l'Église*, Paris, Éditions du Moniteur, 1978 ; R. Rouquette, *La Commune et les cultes*, Paris, Éditions du Moniteur, 2005, ainsi que B. Jorion, « L'intervention des collectivités territoriales dans le champ religieux », *JCP*, n° 1-3, 5-12 janvier 2004, p. 43.

I. Entre régulation des expressions d'un culte...

Les manifestations extérieures du culte prennent des formes multiples et expriment, au quotidien ou plus exceptionnellement, les convictions religieuses d'un groupe d'importance et d'influence variables. Reçues dans l'espace public, elles appellent une régulation qu'il appartient au maire de mettre en œuvre. Si certaines manifestations extérieures s'inscrivent profondément au cœur de nos traditions nationales et n'ont guère posé problème au-delà des premières années du ^{xx}^e siècle, lorsque l'anticléricalisme était exacerbé, d'autres, plus récentes, liées à la place croissante de « nouvelles » religions dans notre pays, conduisent à faire du maire un agent de médiation de proximité. Son pouvoir de police n'a plus seulement alors un contour juridique mais prend une dimension sociétale à laquelle souvent, il n'est que fort peu préparé.

A. Le maire, « gardien » des traditions²

Sonneries de cloches et processions furent les deux principales sources de conflits entre le maire et le curé. L'article 27 de la loi de 1905 précise que « les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures continueront à être réglées en conformité des articles 95 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 » et que « les sonneries de cloches seront réglées par arrêté municipal, et, en cas de désaccord entre le maire et le président ou le directeur de l'association cultuelle, par arrêté préfectoral ». Il est en outre précisé dans le même article qu'un règlement d'administration publique déterminera les conditions et les cas dans lesquels les sonneries civiles pourront avoir lieu.

Nombreux furent les maires, dans les années qui suivirent la promulgation de la loi, qui cherchèrent à limiter cette manifestation religieuse. Mais le pouvoir de police ne peut s'exercer que dans le but de prévenir des nuisances sonores ou d'assurer la sécurité des personnes et non pour entraver l'exercice du culte, ainsi qu'en témoigne la jurisprudence du Conseil d'État. Le juge accepte des mesures limitées, n'entravant pas le libre exercice des cultes : la limitation de la durée des sonneries à dix minutes pour les sonneries ordinaires ou 30 pour les sonneries solennelles³,

l'interdiction des sonneries nocturnes si une exception est prévue pour la nuit de Noël et si la nuit n'est pas trop longue, avec des horaires d'été et des horaires d'hiver⁴. Dans un souci évident de protection des personnes, le juge comprend qu'un maire interdise que l'on sonne à la volée pendant les orages⁵.

En revanche, le Conseil d'État a sanctionné des interdictions quasi générales, la trop grande limitation de la durée des sonneries, de leur répétition, de leur fréquence ou de leur nombre, l'interdiction sans dérogation des sonneries nocturnes.

Certains maires avaient aussi – par ignorance ? – outrepassé largement leurs pouvoirs de police en soumettant à leur autorisation les sonneries solennelles⁶, en s'autorisant à déterminer le type de sonnerie à utiliser⁷ ou encore en faisant sonner l'angélus par un sonneur civil⁸. Le juge a logiquement annulé leurs arrêtés.

Si les sonneries de cloches à des fins religieuses ne donnent plus lieu depuis longtemps – le dernier arrêt du Conseil d'État date de 1918 – à discussion, il n'en va pas de même des sonneries civiles. Le RAP du 16 mars 1956, toujours en vigueur, considérait que la sonnerie civile était légale en cas de nécessité d'un prompt secours et si les usages locaux la prévoyaient dans certaines circonstances antérieurement à 1905. Les sirènes civiles, régulièrement essayées, installées sur un édifice public non cultuel, évitent désormais de recourir aux cloches de l'église, sonnante le tocsin. Les cloches peuvent sonner pour célébrer des fêtes nationales⁹ mais pas pour les fêtes locales¹⁰.

D'autre part, le juge refuse que les cloches soient mises en branle, à la demande du maire, pour annoncer des enterrements ou des mariages civils¹¹ ou que le seul ordre verbal puisse par lui être donné pour sonner en l'honneur d'une personne qui a mis fin à ses jours¹². De tels actes portent directement atteinte aux convictions religieuses. Conformément aux dispositions réglementaires, l'absence d'usage local antérieur à 1905 emporte annulation des sonneries civiles pour l'annonce des heures de repas¹³, l'heure de rentrée des classes¹⁴ ou des travaux des champs¹⁵ ou encore l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote¹⁶. On sourit de constater sur ce dernier point que l'église des communes rurales surtout ponctue toujours de fait cet acte républicain et sert littéralement de référence !

2. P. Le Carpentier, « Le juge administratif, régulateur de l'expression religieuse dans la vie sociale : des sonneries de cloches aux interdits rituels », *RFDA*, novembre-décembre 2003, p. 1062.

3. CE, 20 juin 1913, Abbé Arnaud, req. n° 46883, Lebon p. 716 et CE, 26 mai 1913, Sieur Durand, curé de Parizot, Lebon p. 620.

4. CE, 8 avril 1911, Anselme, Lebon p. 464, CE, 5 août 1908, req. n° 29964, CE, 21 janvier 1910, req. n° 28824 et CE, 11 juillet 1913, req. n° 42264.

5. CE, 28 juillet 1911, req. n° 36373.

6. CE, 8 mars 1912, Hachard, Lebon, p. 327.

7. CE, 20 juin 1913, Abbé Arnaud, req. n° 46883, Lebon p. 716.

8. CE, 19 juin 1914, req. n° 55291.

9. CE, 9 mars 1929, Abbé Dumas, Lebon, p. 286.

10. CE, 7 août 1920, Abbé Prioux, Lebon, p. 930.

11. CE, 5 août 1908, Braux et autres, Lebon p. 867.

12. CE, 8 juillet 1910, req. n° 36765.

13. CE, 26 mai 1911, Sieur Durand, curé de Parizot, Lebon, p. 620.

14. CE, 12 janvier 1912, Abbé Hugo, Lebon p. 33.

15. CE, 12 janvier 1912, Abbé Hugo, Lebon p. 33 et CE, 29 octobre 1931, Abbé Pelletier, Lebon p. 917.

16. CE, 28 juillet 1911, Sieur Durand, curé de Parizot, req. n° 36373.

Très récemment, le tribunal administratif de Lille a annulé une décision d'un maire qui refusait de réduire les sonneries civiles des cloches de l'église, estimant qu'il n'existait aucun usage dans la commune justifiant leur emploi¹⁷. Toutefois, bien que cette décision s'inscrive dans la lignée classique évoquée, on notera qu'il est aussi fait référence à l'article L. 2212-2 du CGCT et donc au bruit de voisinage, motif d'intervention de la police municipale. Le juge fait en l'espèce référence à l'absence de sonneries au moment de l'achat de leur bien immobilier par les demandeurs.

Il est au demeurant aujourd'hui plus fréquent pour le maire d'être interpellé par des administrés qui, soucieux de la moindre atteinte à leur tranquillité et indépendamment de toute conviction religieuse, se plaignent de nuisances sonores, du fait du voisinage d'une église, obtenant même que soit reconnue la responsabilité de la commune pour son refus d'effectuer des travaux diminuant cette gêne¹⁸. De la sonnerie de cloches considérée comme un « dommage écologique »¹⁹ : que de chemin parcouru en un siècle !

Le maire, pour ces usages civils et sous réserve que le clocher ne soit pas accessible de manière distincte, se voit alors reconnaître le droit de détenir une clé de l'église²⁰.

Les processions, quant à elles, ne sont pas interdites mais soumises au pouvoir de police municipale et aux exigences de l'ordre public. Encore faut-il distinguer selon que ces manifestations sont ou non traditionnelles²¹.

Les manifestations traditionnelles peuvent se dérouler librement, sans être soumises à un régime d'autorisation préalable²² et ne connaissent de restrictions ou d'interdictions que celles justifiées par un risque de troubles à l'ordre public. Seule une menace particulièrement sérieuse peut justifier une telle interdiction²³. C'est ainsi que le Conseil d'État a censuré, dans un contexte fortement empreint d'anticléricalisme, de nombreux arrêtés municipaux qui entendaient interdire des manifestations traditionnelles.

Les manifestations non traditionnelles sont soumises à déclaration au même titre que toute manifestation sur la voie publique. Seuls des risques sérieux de troubles à l'ordre public peuvent alors en justifier l'interdiction²⁴ et ces risques doivent être clairement avérés. Ainsi il a été jugé que le préfet de police ne pouvait interdire une messe en plein air sur l'esplanade du Palais de Chaillot « dès lors que ladite cérémonie n'était pas de nature à menacer la tranquillité ou la sécurité publique dans des conditions

telles qu'il ne pût être paré à tout danger par des mesures de police appropriées »²⁵. Des interdictions ont été admises si des troubles ont existé lors de manifestations analogues dans des communes voisines²⁶ ou, mais avec une portée limitée – sur certaines voies publiques –, pour maintenir la circulation²⁷. Il semble que depuis quarante ans, aucun contentieux n'a été formé contre une interdiction de manifestation religieuse.

Les réunions statiques, culturelles ou non, sont elles aussi interdites sur la voie publique mais peuvent se dérouler sur d'autres dépendances du domaine public, sous réserve naturellement que la réglementation en vigueur soit respectée, notamment en matière de sécurité et que cette faculté ne soit pas offerte à un seul culte.

L'organisation de manifestations à caractère religieux (processions ou autres) ne saurait par ailleurs faire l'objet d'une subvention de la part de la commune ou de toute autre personne publique. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a ainsi annulé la subvention octroyée au diocèse par la ville de Reims pour les frais techniques engagés en vue de la célébration et de la retransmission d'une messe papale sur une base militaire locale lors du 1500^e anniversaire du baptême de Clovis²⁸.

Le décès donne lieu à la manifestation extérieure d'une conviction religieuse, qu'il s'agisse des funérailles ou de l'inhumation. Le principe de liberté de leur organisation s'impose au maire dans l'exercice de son pouvoir de police des funérailles et des cimetières, prévu à l'article L. 2213-8 du CGCT et défini dans son objet à l'article L. 2213-9 : le mode de transport des personnes décédées, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières, les inhumations et les exhumations.

Les communes ont détenu entre la loi du 28 décembre 1904 et celle du 8 janvier 1983, un monopole sur le service dit extérieur, défini dans son contenu sous l'article L. 2223-19 du CGCT (le service dit intérieur se déroule dans les édifices cultuels), qualifié de service public administratif, susceptible d'être délégué sauf aux établissements publics du culte. Aujourd'hui, une commune peut toujours si elle le souhaite assurer ce service extérieur, avec le mode de gestion de son choix. Le maire dans cette hypothèse, sera également confronté à la question de la tarification, qui a pour le Conseil d'État le caractère d'une redevance pour service rendu²⁹, des convois, inhumations et crémations. L'article L. 2223-22 précise

17. TA Lille, 15 janvier 2004, M. M^{me} Duavrant et autres, req. n° 032844, cf. *AJDA*, 2004, p. 778.

18. CAA Nancy, 8 mars 2001, M. Briottet, req. n° 97NC00911 et CAA Lyon, 27 décembre 2001, M. Lagarrigue, req. n° 01 LY 00025.

19. N. Wolff, « Querelle de clocher du XXI^e siècle », *AJDA*, n° 14, 2004, p. 778.

20. CE, 20 juin 1913, Abbé Arnaud, req. n° 46883.

21. CE, 19 février 1909, Abbé Olivier et autres, Lebon p. 181.

22. CE, 5 mars 1948, Abbé Capelle, Lebon p. 586 et CE, 29 juillet 1950, Abbé Portal, Lebon p. 483.

23. CE, 1^{er} mai 1914, Abbé Didier, req. n° 49842.

24. CE, 26 mai 1937, Richard, Lebon p. 520.

25. CE, 5 mars 1948, Jeunesse indépendante chrétienne féminine, Lebon p. 121.

26. CE, 2 juillet 1947, Guillet, Lebon p. 293.

27. CE, 21 janvier 1966, Legastelois, Lebon p. 45.

28. TA Châlons-en-Champagne, 18 juin 1996, M. Thierry Come, Association « Agir » c / ville de Reims, cf. *RFDA*, 1996, p. 1013 et *RDP*, 1997, p. 879.

29. CE, 31 mai 1989, Ville de Paris, Lebon p. 136.

qu'aucune surtaxe ne peut être exigée pour les présentations et stations dans un lieu de culte.

S'agissant des convois funèbres, le juge rappelle que la loi impose le respect des habitudes et traditions locales, auquel il ne peut être porté atteinte que pour des raisons strictement liées au maintien de l'ordre³⁰. C'est ainsi que des arrêtés interdisant le port du vêtement sacerdotal et les chants religieux sur la voie publique ou les convois funèbres ont été annulés.

Les communes ont un quasi-monopole en matière de cimetières mais la compétence peut également faire l'objet d'un transfert au bénéfice d'un établissement public de coopération intercommunale. Le cimetière fait partie du domaine public³¹ et le maire doit en assurer l'accès au public de manière convenable³². Si des possibilités d'inhumation existent en dehors des cimetières, elles sont soumises à une autorisation préfectorale et non municipale.

Le maire est investi d'un pouvoir de police des cimetières (y compris si la compétence est intercommunale) mais il doit respecter les usages locaux et ne peut interdire des manifestations religieuses dans leur enceinte qu'en vertu d'un risque de trouble à la tranquillité publique³³.

Si le cimetière est un espace laïc, dont les parties communes ne peuvent comporter de signes religieux, la sépulture échappe à cette obligation. Les proches du défunt peuvent donc apposer tout élément manifestant une conviction religieuse sur la tombe ou le caveau. Les inscriptions sont soumises à l'approbation préalable du maire, en application de l'article R. 2223-8 du CGCT, qui ne peut arguer de leur caractère religieux pour les interdire³⁴. Si le juge semble reconnaître le droit au maire d'interdire un signe religieux particulièrement imposant³⁵ mais non celui de réglementer la taille des monuments³⁶, il exclut du pouvoir de police la finalité esthétique. La sécurité est en revanche un motif normal d'intervention du maire et l'interdit peut alors porter sur un signe religieux.

Reste en la matière la question des carrés confessionnels, que rend plus sensible aujourd'hui le vieillissement de la population immigrée et l'accroissement de la population des générations suivantes. Les cimetières et carrés confessionnels sont interdits en vertu du principe de laïcité³⁷. L'article L. 2212-9 du CGCT interdit, à l'occasion de l'exercice du pouvoir de police des cimetières, « d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ». Or les religions israélites et musulmanes imposent des règles particulières, notamment en matière d'orientation des tombes. Le maire trouve

son salut dans deux circulaires du ministère de l'Intérieur des 28 novembre 1975 et 14 février 1991 qui permettent les regroupements de fait dans des carrés affectés à une religion. Cela suppose que la neutralité du cimetière ne soit pas mise en cause et que la volonté du défunt ou de sa famille s'exprime nettement. Ces lieux spécifiques ne doivent toutefois pas être clos ou matériellement séparés. Face à une demande nouvelle, liée au coût du rapatriement mais également reflet d'une intégration à la terre d'accueil, la réponse au cas par cas des maires³⁸ n'est plus possible : seules quelques grandes villes en région parisienne, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes, ont de tels carrés confessionnels. La question est d'autant plus sensible pour les maires que d'autres questions se posent. Ainsi, il n'a pas le droit de refuser une autorisation d'inhumation dans le carré existant sur le fondement de l'avis de l'autorité religieuse³⁹. Ce qui le place en position délicate si une famille formule cette demande et que l'autorité religieuse, bien que n'ayant pas ce droit, s'y oppose. Un autre point délicat est la question de l'exhumation que la confession musulmane rejette alors que le principe français est celui d'une reprise de la concession après un usage gratuit accordé pendant une certaine durée. Alors que les familles musulmanes n'ont pas souvent le moyen de choisir une concession perpétuelle, le conflit est potentiel.

B. Le maire, médiateur social face à des demandes nouvelles

Les interdits rituels qui accompagnent l'exercice de confessions dont la place va croissante dans notre société, ont posé aux autorités publiques et notamment aux maires, des problèmes nouveaux. Parfois, à défaut de dispositions réglementaires, les maires se transforment en agents de médiation sociale. Il en va ainsi pour l'interdit alimentaire, qu'il s'agisse de l'abattage des animaux dans des conditions prescrites par les religions juive et musulmane ou qu'il s'agisse de la consommation de certains produits alimentaires par les pratiquants de ces mêmes religions.

L'abattage rituel conduit à distinguer le rituel israélite du rituel musulman. Le contentieux né du premier n'implique pas les maires mais concerne plutôt des associations qui contestent l'agrément donné au consistoire de Paris et le respect par ce dernier des normes religieuses d'abattage. En revanche, le rituel musulman, quasiment concentré en la seule journée de la fête dite de l'Aïd el kébir, a conduit des maires à intervenir, sous le contrôle

30. CE, 19 février 1909, Abbé Olivier et autres, Lebon p. 181.

31. CE, 28 juin 1935, Mougamoudousadagnetoullah dit Marécar, Lebon p. 734.

32. CE, 29 avril 1904, Adam, Lebon p. 153.

33. CE, 26 décembre 1913, Deguille, Lebon p. 1293.

34. CE, 30 juillet 1915, Flaget, Lebon p. 261.

35. CE, 21 janvier 1910, Gonot, Lebon p. 49.

36. CE, 30 juillet 1915, Flaget, Lebon p. 261.

37. CE ass, 17 juin 1938, Dame V^{re} Derode, Lebon p. 549 et CE 18 août 1944, Lagarrigue, Lebon p. 237.

38. JOANQ, n° 37252, 10 janvier 2000 : le regroupement des sépultures dépend d'une faculté « dont l'appréciation appartient en opportunité à l'autorité municipale ».

39. TA Grenoble, 5 juillet 1993, Époux Darmon, JCP, 1994, II, 21198.

du juge. Les conditions particulières requises pour l'abattage (mise à mort des animaux par saignée sans étourdissement) sont, en application du décret du 1^{er} octobre 1997 (article R. 214-73 du nouveau code rural), autorisées mais uniquement dans un abattoir par des sacrificateurs habilités. Or, l'ampleur que revêt désormais dans certaines régions ou villes cette fête traditionnelle rend impossible le respect de cette réglementation. Mais un maire ne peut légalement autoriser l'abattage des moutons en un autre lieu qu'il mettrait à disposition de la communauté musulmane⁴⁰. En fait, le principe de réalité s'impose et la tolérance s'applique dans un souci évident de paix sociale... ou de tranquillité publique. Une circulaire du 1^{er} mars 2000 établissait une dérogation à l'occasion de cette fête mais a été annulée pour incompétence de son auteur par le Conseil d'État⁴¹.

L'autre aspect de l'interdit rituel alimentaire interroge tout naturellement le maire en tant que responsable des menus des cantines scolaires. L'Islam prohibe la consommation de porc et le judaïsme pose des règles très précises et contraignantes relatives à la viande, au mélange de certains produits ou aux conditions de fabrication des plats. Certaines familles pratiquantes demandent que leurs enfants bénéficient de la demi-pension mais soient nourris dans le respect de leurs traditions religieuses. En l'absence de directives émanant des ministères concernés (ministère de l'Intérieur en charge des cultes et ministère de l'Éducation nationale), les maires doivent résoudre un dilemme : assurer à tous les enfants des repas complets et équilibrés et donc respecter les différences revendiquées ou respecter strictement le principe de laïcité, au risque que des enfants ne soient pas convenablement alimentés. Les quelques enquêtes réalisées montrent que le pragmatisme prévaut, au risque d'entorses au principe de laïcité. Ainsi en faisant prévaloir les besoins de l'enfant d'une alimentation équilibrée, elles s'efforcent de proposer un plat de substitution lorsque le porc est au menu, sans que cela ne génère en fait de surcoût. Ailleurs, ce sont des plats sans viande qui peuvent être servis aux enfants de confession juive, à la demande des parents, comme cela se pratique pour des enfants végétariens. En revanche, pour des raisons matérielles et de coût, la fabrication et la distribution de repas kasher en restauration collective, au sens strict de la tradition, semble impossible.

Mais le choix du pragmatisme n'est pas généralisé car il fait question. Il conduit à traiter différemment certaines confessions. Aussi des communes s'attachent à ne pas non plus servir de poisson le vendredi mais le proposent d'autres jours et laissent en même temps les enfants libres de ne pas manger le porc lorsqu'il est au menu.

Il faut remarquer qu'un traitement différencié conduit en outre à identifier et à recenser, même de manière indirecte, les enfants musulmans ou juifs, ce qui constitue une illégalité, renforcée par le fait que de nombreuses communes gèrent aujourd'hui la restauration scolaire par informatique pour mieux connaître le nombre des repas à

préparer chaque jour. Or la loi du 6 janvier 1978 Informatique et Libertés interdit la constitution de fichiers nominatifs mentionnant notamment la religion. La solution retenue par certaines communes consiste à faire figurer cette dimension à la rubrique... régime !

La question des repas en milieu scolaire a été soulignée en juin 2004 par l'Inspection générale de l'Éducation nationale dans son rapport consacré aux signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires : « Par l'effet de la stigmatisation dont sont rapidement victimes les élèves qui ne se conforment pas aux normes dominantes du groupe de leurs pairs, plus aucun élève ne mange de viande dans certains collèges que nous avons visités. Parallèlement, les demandes des familles et des élèves de se voir proposer de la viande halal se multiplient », et également par la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, réunie en 2003 sous la direction de Bernard Stasi.

II. ... et « co-gestion » des lieux de leur expression

La religion se pratique, même si la pratique n'est pas le fait de tous les croyants. Les lieux d'expression de la foi religieuse sont logiquement situés sur un territoire communal et impliquent donc le maire.

A. Du clocher au minaret

Le cadre tracé en 1905 et qui contraint le maire tend aujourd'hui à montrer ses limites : inégalité de traitement entre les religions et inadaptation à l'évolution de la réalité sociale et démographique.

1. La prise en charge et la gestion des édifices existants

Les édifices culturels qui existaient en 1905 sont pour le plus grand nombre d'entre eux communaux. Le ministère de l'Intérieur dénombre 40 000 édifices catholiques, 957 temples et 82 synagogues et oratoires. Si la propriété publique des lieux de culte ne fait plus guère question, l'usage culturel et l'entretien de ces édifices peut encore poser problème au maire.

La commune doit respecter l'exclusivité de l'affectation culturelle de la totalité de l'édifice et ne saurait donc l'utiliser à d'autres fins, ou utiliser son mobilier sans l'accord de l'autorité religieuse affectataire. Cette dernière ne peut au demeurant pas non plus utiliser l'édifice pour des activités non culturelles. Si les lieux de culte doivent rester neutres politiquement, des activités culturelles peuvent s'y dérouler – souvent des concerts, même de musique profane – et à condition que ces manifestations n'aient pas un but lucratif. Enfin, la désaffectation culturelle est une procédure rare, législative ou réglementaire, jamais

40. CAA Paris, 9 mai 2001, Commune de Corbeil-Essonnes, Lebon p. 951.

41. CE, 10 octobre 2001, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, req. n° 219645.

implicite et qui doit précéder le déclassement du domaine public. Le cas le plus fréquent de désaffectation est celui de l'arrêté préfectoral à condition que l'autorité religieuse soit d'accord, que le conseil municipal le demande et qu'aucun culte n'ait été célébré pendant plus de six mois.

La gestion matérielle du bien relève de l'affectataire, qu'il soit ministre du culte ou association cultuelle. La commune et son maire ne peuvent interférer dans cette gestion mais le maire retrouve son pouvoir de police générale pour assurer l'ordre public, en pleine application de l'article L. 2212-2 du CGCT.

La question de l'entretien des édifices culturels et des travaux afférents a été réglée par la loi du 13 avril 1908, établissant une dérogation à l'interdiction de subventionner les cultes : la collectivité publique propriétaire peut engager les dépenses nécessaires à l'entretien et la conservation de ses édifices culturels. Depuis la loi du 2 juillet 1998, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent assumer cette compétence en lieu et place des communes. C'est dans cette seule hypothèse qu'une personne publique non propriétaire peut contribuer au financement des travaux. Si cette dépense d'entretien n'est pas obligatoire, il n'en reste pas moins que la responsabilité de la commune sera engagée en cas d'accident. En revanche, la commune est obligée d'effectuer les travaux s'ils sont financés par les fidèles ou si, après un sinistre, des indemnités d'assurance sont versées pour les réparations ou la reconstruction. Lors des travaux d'entretien, la commune propriétaire est maître d'ouvrage, l'affectataire ne pouvant les effectuer lui-même.

Les lieux de culte et les biens culturels qu'ils abritent sont en outre un élément conséquent du patrimoine national. Les communes sont propriétaires d'environ 98 % des monuments religieux classés et doivent donc veiller au respect des règles résultant de ce classement. Ainsi le droit de visite doit pouvoir s'exercer même si le maire n'a pas de pouvoir d'organisation. Il est possible pour les départements et les communes propriétaires de percevoir un droit de visite finançant la garde et la conservation des seuls objets mobiliers classés, droit dont le montant est fixé par l'assemblée délibérante.

Une question nouvelle vient d'être posée : la légalité des antennes-relais placées sur les clochers par les opérateurs de téléphonie mobile. Plusieurs fidèles catholiques, soutenus par l'association Robin des Toits, ont assigné en référé les opérateurs ainsi que plusieurs maires, signataires des contrats autorisant l'installation de ces antennes et accusés de voie de fait. Ils soulèvent à l'appui de leur demande les lois du 9 décembre 1905 et du 2 janvier 1907, estimant qu'elles interdisent toute modification des lieux de culte – notamment l'introduction d'éléments profanes. En outre, ils rappellent que les antennes-relais ne servent pas seulement à diffuser le téléphone mais donnent aussi des accès à des services à caractère licencieux voire pornographique que la morale catholique réprouve. Ainsi la qualité du recueillement des fidèles et de leurs prières ne serait plus garantie.

2. La construction de nouveaux édifices⁴²

Si le ministère de l'Intérieur a pu recenser 1316 lieux de culte musulman, plus des deux tiers sont en fait de simples salles de prière pour moins de 150 personnes. On ne compte que 13 mosquées de plus de 1 000 fidèles alors que 4 à 5 millions de personnes forment aujourd'hui en France la communauté musulmane. Les maires d'un certain nombre de communes, souvent en région parisienne, mais pas exclusivement, font l'objet de demandes de constructions de mosquées, formulées par des associations. Celles-ci peuvent se constituer soit en référence à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux contrats d'association, soit en référence au titre IV de la loi du 9 décembre 1905. Les ressources financières dont elles pourront légalement se prévaloir pour mener à bien leur projet dépendent du statut adopté. Les associations « loi 1901 » peuvent effectivement avoir un objet culturel, à condition toutefois, conformément aux dispositions complémentaires de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, que cet objet ne soit pas exclusif de tout autre. Une association constituée sur cette base ne peut donc prétendre recevoir de subventions publiques puisque les subventions à un culte sont interdites par la loi de 1905.

En revanche, les associations dites cultuelles, constituées en référence à la loi de 1905, visent, par leur objet exclusif, à subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte. La formulation généraliste du texte permet qu'il s'applique au culte musulman et bien que le texte fasse référence à la notion de circonscription religieuse propre aux cultes dits concordataires pour définir le champ territorial de l'association, rien n'interdit au juge de transposer la notion au culte musulman en se référant aux lieux de culte existant sur un espace donné.

Alors que les associations « loi 1901 » ne peuvent recevoir de dons et legs (sauf les dons manuels ou reçus d'établissements d'utilité publique), les associations cultuelles, elles aussi interdites de subventions, peuvent recevoir des dons et legs, exonérés de droits de mutation, ainsi que les cotisations de leurs membres, les produits des quêtes et collectes pour les frais du culte et des rétributions liées aux cérémonies et services religieux. En outre, l'article L. 2252-4 du CGCT autorise une commune à « garantir les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction, par des groupements locaux ou par des associations cultuelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux ».

Si les fidèles peuvent ainsi participer au financement de leurs lieux de cultes, les élus s'émeuvent des apports financiers, qu'ils ne peuvent contrôler, susceptibles d'être indirectement opérés, parfois de l'étranger, par des groupes se revendiquant d'un Islam radical.

Les projets de construction – essentiellement de mosquées – portés par des associations supposent la mise à disposition de terrains par la commune, qui ne doit naturellement pas apparaître comme un avantage en nature interdit par la loi de 1905. Le bail emphytéotique

42. S. Papi, « L'insertion des mosquées dans le tissu religieux local en France : approche juridique et politique », *RDP*, n° 5, 2004, p. 1340.

administratif, conclu pour l'accomplissement d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général, est la technique appropriée qui donne aux parties les garanties suffisantes sous le contrôle du juge administratif. Ce dernier considère que l'exercice d'un culte, s'il n'est naturellement plus un service public depuis 1905, présente bien en revanche un lien avec l'intérêt général⁴³.

Si les obstacles juridiques semblent ainsi susceptibles d'être levés, il n'en va pas de même pour les réticences voire des résistances des élus locaux. Quoique conscients qu'il n'est pas possible de laisser perdurer des salles de prières dans des caves ou des garages, les maires relaient parfois les inquiétudes de leur population – et de leurs électeurs – et s'efforcent de retarder la réalisation des projets de construction de mosquées. Dans ce contexte, le ministre de l'Intérieur, en charge des cultes, a rappelé, dans une circulaire récente adressée aux préfets⁴⁴, que les maires ne pouvaient s'y opposer que pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur : « L'édification d'un lieu de culte ne peut être empêchée que pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur, notamment des règles en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public. » La circulaire indique trois de ces règles dont le juge contrôle le respect :

- le droit de l'urbanisme ne peut être détourné de son objet et être en quelque sorte instrumentalisé pour empêcher la construction d'un édifice du culte⁴⁵. Le juge judiciaire estime qu'il y a voie de fait si une commune fait usage de son droit de préemption pour empêcher l'édification d'un lieu de culte⁴⁶ ;

- un plan d'occupation des sols (aujourd'hui PLU) peut réserver un emplacement pour l'édification future d'un lieu de culte qui peut, précise le Conseil d'État⁴⁷, présenter le « caractère d'une installation d'intérêt général au sens du 8° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme » ;

- un projet de construction doit naturellement faire l'objet d'une demande de permis de construire et se conformer aux règles nationales et locales. Un refus est normalement fondé sur le non-respect de la destination d'un terrain classé⁴⁸, l'insuffisance de places de parking⁴⁹ ou le non-respect de la hauteur de plafond⁵⁰. Mais si les règles en vigueur sont respectées, le refus de délivrer le permis de construire peut être annulé⁵¹.

L'extrême sensibilité d'une partie de la population conduit, semble-t-il, les élus à chercher à limiter la visibilité des édifices en terme architectural, le problème se focalisant sur le minaret. Les travaux en cours sont parfois dissimulés, voire qualifiés de « constructions de bureaux »⁵².

Dans ces lieux nouveaux, comme dans les lieux plus anciens, le maire est garant de la sécurité et doit veiller au respect des règles applicables aux établissements recevant du public⁵³. Il peut, sur la base de l'avis de la commission de sécurité, interdire temporairement l'accès d'un édifice cultuel.

B. Vers une nouvelle guerre scolaire ?

Au-delà des édifices dédiés au culte situés sur le territoire communal, le maire doit également prendre en considération les établissements scolaires privés dont la plupart sont à caractère confessionnel. Si la « guerre scolaire » n'est plus aujourd'hui d'actualité, des questions se posent encore. Ainsi, très récemment, un projet de décret a soulevé l'émotion en prévoyant le financement par les communes des frais de fonctionnement des écoles privées des cités voisines, lorsque ces dernières accueillent des élèves habitant leur commune. Le texte précise toutefois que la commune peut refuser cette participation si la survie de sa propre école est en jeu. En revanche, la scolarisation pour des raisons médicales ou l'absence de cantine ou de garderie ne peuvent expliquer un refus. Justifiée par le fait que certains élus de communes rurales cherchaient à convaincre les parents d'élèves d'inscrire leurs enfants dans le privé en raison de l'absence de coût pour ces communes. Le financement devait être obligatoire mais une seconde version du projet de décret le rend facultatif.

Alors que ce projet de décret concerne une participation financière d'une commune dans une situation spécifique, le droit actuel permet aux communes de verser des aides à l'investissement à des établissements d'enseignement privé. Toutefois, s'agissant de l'enseignement primaire, l'aide demeure interdite, sous quelque forme que ce soit⁵⁴ même si, depuis 1986⁵⁵, les communes peuvent garantir les emprunts contractés par ces établissements primaires privés en matière d'investissement⁵⁶ et participer à leurs dépenses d'informatisation. La situation est différente pour l'enseignement secondaire. En effet, en vertu de la loi du 15 mars 1850, dite Loi Falloux,

43. CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur, Lebon, p. 573.

44. Circulaire NORINTA0500022C du 14 février 2005.

45. TA Lyon, 10 février 1993, Association Altène, cf. *LPA*, 29 juin 1994.

46. CA Rouen, 23 février 1994, Association locale des témoins de Jéhovah d'Elbeuf.

47. CE, 25 septembre 1996, Alleray-Procession.

48. CE, 31 octobre 1986, n° 62 424.

49. CAA Nantes, 24 mars 1999, n° 97NT01087.

50. CE, 25 septembre 1996, n° 109 753.

51. CE, 3 février 1992, n° 118 855 et CAA Marseille, 12 février 2004, n° 99MA02188.

52. Cf. « Lieu de culte, nouvel argument électoral », *Libération*, 8 décembre 2004.

53. CE, 14 mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krisna, req. n° 31102.

54. CE, 19 mars 1986, Département de Loire-Atlantique.

55. Loi n° 86-972 du 19 août 1986, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme.

56. CE, 4 février 1991, Commune de Marignane c / Association de reconstruction de l'école Sainte-Marie.

les établissements d'enseignement privé secondaire peuvent recevoir d'une collectivité publique, un local ou une subvention, qui ne doit pas excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. La jurisprudence administrative est riche de contentieux relatifs aux modalités de mise en œuvre de cette loi. Enfin, la loi du 25 juillet 1919, dite Loi Astier, précise que les collectivités locales peuvent subventionner les établissements secondaires techniques privés, pour peu que les aides versées répondent

aux critères de l'utilité locale⁵⁷. Le Conseil d'État estime que ces dispositions s'appliquent pour les filières technologiques et professionnelles, y compris en cours de création, des établissements privés d'enseignement général⁵⁸.

Dans un contexte marqué par un attrait marqué de l'enseignement privé, représentant souvent pour les parents, à tort ou à raison, la garantie d'un meilleur suivi de leurs enfants, le maire peut être à nouveau confronté à la question scolaire.

57. CE, 29 octobre 1930, Commune de Villeneuve d'Aveyron et CE, 27 mai 1987, Département du Maine-et-Loire.

58. CE, 18 novembre 1998, Région Île-de-France.