



## **Symboles religieux dans l'espace public : le principe de neutralité à la loupe du juge administratif !**

**(CE, 25/10/2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée*, n° 396990 ; CE, 11/03/2022, *Cne de St-Pierre d'Alvey*, n° 454076 et 456932)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - L'interdiction d'élever des emblèmes religieux dans l'espace public .....	4
A - Les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 .....	4
1 - L'article 28 : des dispositions assurant la neutralité des personnes publiques .....	4
2 - L'article 28 : des dispositions jugées « imprécises » .....	4
B - L'application de ces dispositions par le juge administratif .....	5
1 - Des questions techniques relatives aux décisions des communes .....	5
2 - Des dispositions en lien avec la question de la propriété des personnes publiques .....	5
II - Les rares hypothèses non concernées par cette interdiction .....	7
A - Des précisions ou exceptions à prendre en compte dans l'article 28 .....	7
1 - Des lieux d'apposition ou d'implantation exclus du champ d'application.....	7
2 - « À l'avenir » : des dispositions applicables après l'entrée en vigueur du texte .....	7
B - Une distinction possible entre emblèmes religieux et culturels.....	8
1 - L'invocabilité de la « tradition » religieuse .....	8
2 - Le cas des crèches de Noël.....	8
CE, 25/10/2017, Fédération morbihannaise de la libre pensée, n° 396990 .....	9
CE, 11/03/2022, Cne de St-Pierre d'Alvey, n° 454076 et 456932 .....	14

# INTRODUCTION

---

« *La loi doit protéger la foi, aussi longtemps que la foi ne prétendra pas dire la loi* », disait Aristide Briand, député et rapporteur de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État (*JORF* du 11 déc. 1905).

Englobant cette laïcité défendue dans la sphère publique, le droit administratif évoque plus couramment le principe de « neutralité ». Il apparaît ainsi que « *le principe de neutralité implique la non-discrimination notamment en fonction de la race, des opinions ou activités politiques, syndicales, des convictions religieuses, philosophiques de l'agent* » (Fiche d'orientation : neutralité (fonction publique), Dalloz, mai 2022). Ces dernières années, la question de la présence de symbole religieux (crèches de Noël, statues, etc.) dans l'espace public ou dans l'enceinte des bâtiments publics ne manque pas d'abonder un contentieux délicat devant le juge administratif.

Dans une première affaire, la Fédération morbihannaise de la Libre pensée et plusieurs particuliers ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler les décisions implicites de rejet nées du silence de la mairie de Ploërmel à leur demande tendant à ce que soit enlevé de l'espace public le monument consacré au pape Jean-Paul II. Si le tribunal administratif (TA) de Rennes a annulé ces décisions implicites et enjoint au maire de la ville de procéder au retrait de ce monument dans les six mois à compter du jugement, la Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes a annulé ce jugement. Les requérants ont donc porté l'affaire devant le Conseil d'État.

Dans une seconde affaire, plusieurs particuliers ont demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la décision implicite de rejet née du silence de la mairie de St-Pierre d'Alvey à leur demande tendant à ce que soit enlevée de l'espace public la statue de la Vierge Marie. Si le TA de Grenoble a rejeté leur demande, la CAA de Lyon a annulé ce jugement et enjoint au maire de procéder au retrait. La ville a décidé de contester cet arrêt devant la plus haute juridiction administrative.

Ces deux jurisprudences rappellent qu'il est interdit d'élever des symboles et emblèmes religieux dans l'espace public (I). Au-delà, il est important d'évoquer les quelques hypothèses dans lesquelles cette interdiction n'est pas vraiment appliquée (II).

# I - L'INTERDICTION D'ÉLEVER DES EMBLEMES RELIGIEUX DANS L'ESPACE PUBLIC

---

Les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 interdisent d'élever des emblèmes religieux dans l'espace public (A). Le juge administratif va s'appuyer sur ces dispositions pour enjoindre les collectivités à enlever ces deux emblèmes (B).

## A - Les dispositions de la loi du 9 décembre 1905

S'il est clair que l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 permet d'assurer la neutralité des personnes publiques (1), ces dispositions sont parfois jugées « imprécises » (2).

### 1 - L'article 28 : des dispositions assurant la neutralité des personnes publiques

L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit qu'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 ».

Le juge administratif précise que ces dispositions permettent « d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes ». En effet, cela évite qu'en dehors de certains cas bien précis, les personnes publiques manifestent un quelconque soutien ou une « préférence » pour telle ou telle croyance. Pour autant, les dispositions de l'article 28 ne sont pas toujours évidentes à explorer et, par la même, à appliquer.

### 2 - L'article 28 : des dispositions jugées « imprécises »

Les dispositions de l'article 28 nécessitent, à n'en pas douter, quelques définitions claires et précises. Pour autant, ces dernières n'apparaissent pas dans le texte voté par le législateur et appliqué depuis lors. En effet, l'article 28 induit quelques questions très concrètes : qu'est-ce qu'un signe et emblème religieux ? Quels espaces sont qualifiés d'emplacements publics ?

De ce point de vue, la jurisprudence vient notamment apporter quelques réponses. L'apposition d'un crucifix dans une salle de conseil municipal apparaît, par exemple, contraire à ces dispositions (CAA Nantes, 4 fév. 1999, *Association civique Joué Langueurs*). Le débat est très clairement posé, dans l'affaire de la statue du pape Jean-Paul II. Le « *Saint-père* » est-il, à lui seul, un symbole ou emblème religieux ? En l'espèce, il apparaît que la statue est notamment surplombée d'une croix, symbole chrétien, ce qui fait « pencher la balance ». De son côté, la réponse positive va de soi pour l'affaire de la statue de la Vierge Marie. Le juge administratif ne manque pas de prendre en compte d'autres éléments, parfois plus techniques, pour appliquer ces dispositions.

## B - L'application de ces dispositions par le juge administratif

Au-delà de l'emblème en lui-même, les deux arrêts commentés mettent en avant des points supplémentaires pris en compte par le juge administratif : des questions plus techniques et contentieuses concernant les décisions des communes (1), mais également des points sur la propriété – des emblèmes ou des terrains d'implantation – des personnes publiques (2).

### 1 - Des questions techniques relatives aux décisions des communes

Dans un premier temps, dans l'affaire concernant la statue du Pape Jean-Paul II, c'est la délibération du conseil municipal de la ville acceptant, en date du 28 octobre 2006, le don fait à la commune par un artiste russe, qui est contestée. Le juge administratif considère qu'elle n'est pas un acte administratif réglementaire. Avant que n'entre en vigueur le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le juge administratif avait précisé que l'autorité administrative n'était tenue d'abroger une telle décision que si l'acte était devenu illégal par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait et s'il n'était pas définitif (V. notamment CE, 30 juin 2006, *Neuf Télécom*, n° 289564). S'inspirant de la jurisprudence, le Conseil d'État rappelle ainsi que « l'autorité administrative compétente, saisie par une personne intéressée d'une demande en ce sens, n'est tenue de procéder à l'abrogation d'une décision non réglementaire qui n'a pas créé de droits que si cette décision est devenue illégale à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait intervenus postérieurement à son édicition ». Si le juge considère que la délibération est devenue définitive et qu'il n'existe pas d'obligation d'abrogation pour la commune, il précise cependant que ce texte ne mentionne que la statue, mais pas la présence d'une croix. C'est finalement cette seconde décision, non réellement matérialisée, qui est annulée par le juge.

La question de la propriété des personnes publiques est également au cœur de ces deux affaires.

### 2 - Des dispositions en lien avec la question de la propriété des personnes publiques

Dans l'affaire de la statue du Pape Jean-Paul II, la question de l'emplacement et celle de la propriété de la statue ne font pas réellement débat. Seul le déclassement de la parcelle du domaine public, postérieurement à l'installation de la statue, est invoqué par la commune. Pour le juge administratif, cette circonstance n'est pas réellement établie et n'a pas de réelle incidence. Après l'arrêt du Conseil d'État, le maire de la ville a présenté l'idée de retirer à la place en question son caractère de place publique pour la transférer à une personne privée.

Dans l'affaire de la statue de la Vierge, la question de la propriété est plus prégnante. En effet, le juge administratif rappelle notamment qu'il « *il ne résulte ni des dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 ni d'aucune autre disposition législative que l'interdiction (...) serait limitée aux seules dépendances du domaine public, sans devoir aussi trouver application au domaine privé des personnes publiques. Était par suite inopérant le moyen soulevé devant les juges du fond, tiré de ce que l'interdiction posée par ces dispositions ne pouvait trouver à s'appliquer dans le cas de l'espèce, dès lors que la parcelle sur laquelle la statue de la Vierge a été érigée relèverait du domaine privé de la commune par détermination de la loi* ».

Aussi, la commune mettait en avant le fait que la statue appartenait à des personnes privées et non à la commune, indépendamment de son installation dans un espace public. Pour le Conseil d'État, « *aux termes, respectivement, des articles 552 et 555 du Code civil : " Toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir (...) " et : " Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, (...) soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever " . Il résulte de ces dispositions que la*

*commune, propriétaire de la parcelle, est devenue propriétaire de la statue édiflée par des tiers sur celle-ci et qu'elle pouvait la déplacer elle-même ou requérir de ces tiers qu'ils la déplacent. Quand bien même l'exécution de la mesure d'enlèvement ordonnée par la cour pourrait, si la commune ne souhaitait pas y procéder elle-même, exiger la saisine du juge compétent en cas de refus des personnes ayant installé la statue de se conformer à une demande en ce sens, la Cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en prononçant l'injonction contestée ».*

Dans d'autres hypothèses, l'interdiction de l'article 28 de la loi de 1905 n'est pas amenée à s'appliquer.

## II - LES RARES HYPOTHESES NON CONCERNEES PAR CETTE INTERDICTION

---

Des exceptions et précisions sont évidemment apportées par l'article 28 lui-même (A), tandis que le juge opère de facto une distinction entre emblèmes religieux et emblèmes culturels (B).

### A - Des précisions ou exceptions à prendre en compte dans l'article 28

Parmi les précisions ou exceptions de l'article 28 qu'il convient de prendre en compte, on retrouve notamment des lieux d'apposition ou d'implantation spécifiques (1), mais aussi une application de la loi uniquement postérieurement (2).

#### 1 - Des lieux d'apposition ou d'implantation exclus du champ d'application

L'article 28 précise qu'il 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* ».

Des lieux spécifiques, où des symboles religieux peuvent être apposés, ne manquent donc pas de figurer parmi ces exceptions. Elles sont finalement assez logiques compte-tenu de la destination ou de l'objet des lieux en question. Un monument aux morts surplombé d'une croix doit être considéré, par exemple, comme un monument funéraire au sens de l'article 28 (CAA Lyon, 16 mars 2010, n° 07LY02583). Dans l'une de nos affaires, la commune tente d'ailleurs de justifier l'emplacement de la vierge Marie comme une « *dépendance immobilière nécessaire de l'église* ». Ce moyen a cependant été écarté par le juge administratif qui a considéré qu'il fallait un lien fonctionnel entre le lieu de culte et cette éventuelle dépendance. De même, dans l'affaire de la statue du Pape Jean-Paul II, le lieu d'implantation étant une place publique, il ne figure pas parmi les exceptions listées.

#### 2 - « À l'avenir » : des dispositions applicables après l'entrée en vigueur du texte

L'article 28 comporte également un élément non négligeable parmi ses dispositions qui indiquent s'appliquer « *à l'avenir* ». Ce vocable indique que le texte n'est amené à s'appliquer que postérieurement à son entrée en vigueur et n'a aucun caractère rétroactif. De cette façon, les symboles ou emblèmes religieux installés avant décembre 1905 ne sont en principe pas concernés.

Pour autant, la question de la remise en état, du déplacement ou de la rénovation d'emblèmes religieux apposés avant 1905 peut parfois poser problème. La jurisprudence fait notamment état d'un crucifix qui était apposé depuis longtemps – avant l'entrée en vigueur de la loi – dans la salle d'une mairie et qui a été déplacé suite à des travaux. Pour pouvoir être conservé, il a dû être placé dans une vitrine d'exposition avec d'autres objets patrimoniaux (CAA Nantes, 12 avril 2001, n° 00NT01993). De la même façon, le juge vient distinguer les emblèmes religieux et culturels.

## B - Une distinction possible entre emblèmes religieux et culturels

Effectivement, la jurisprudence a eu tendance ces dernières années à distinguer les emblèmes culturels et culturels. La « tradition » religieuse de certains territoires est souvent invoquée par les collectivités pour tenter de contourner les dispositions de l'article 28 (1), notamment pour les crèches de Noël (2).

### 1 - L'invocabilité de la « tradition » religieuse

Régulièrement les pouvoirs publics mis en cause, pour avoir apposé ou implanté un emblème religieux dans un espace public ou un bâtiment public, font valoir la tradition religieuse du territoire en question. Le cas de la Vendée est particulièrement mis en avant : sa forte tradition catholique, maintenue même pendant la période de la Révolution française, a été mise en avant pour manifester en faveur du maintien de la statue de l'archange Saint-Michel sur la place publique devant l'église des Sables d'Olonne (« En Vendée, plus de 500 personnes manifestent pour le maintien d'une statue catholique dans l'espace public », *Libération*, 15 oct. 2022).

Si cette question de la tradition n'est pas réellement invoquée dans les deux affaires commentées, ce point est surtout invoqué concernant le cas spécifique des crèches de Noël.

### 2 - Le cas des crèches de Noël

Plusieurs jugements de tribunaux administratifs sur ces questions se sont révélés contradictoires (v. notamment : TA Amiens, 30 nov. 2010, *Debaye*, n° 0803521 ; TA Nantes, 14 nov. 2014, *Fédération de libre-pensée de Vendée*, n° 1211647 ; TA Melun, 22 déc. 2013, *Fédération départementale des Libres penseurs de Seine et Marne*, n° 1211647). Si certains considéraient la crèche de Noël comme un emblème clairement religieux, au sens de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, d'autres ont pu la considérer plutôt comme une tradition ou un élément culturel.

Le Conseil d'État est finalement venu trancher sur ce point, prenant en compte « l'usage local » résultant de « circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif » (CE, 9 nov. 2016, *Féd. Départementale des libres-penseurs de Seine-et-Marne*, n° 395122 ; CE, 9 nov. 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223) qui permet d'autoriser *in concreto* une telle implantation. La CAA de Nantes, appliquant cette jurisprudence, a considéré comme légale l'implantation d'une crèche dans l'hôtel du département de la Vendée, compte-tenu de la tradition historique locale (CAA Nantes, 6 oct. 2017, n° 16NT037835).

# CE, 25/10/2017, FEDERATION MORBIHANNAISE DE LA LIBRE PENSEE, N° 396990

---

Vu la procédure suivante :

La Fédération morbihannaise de la libre pensée, Mme C... B... et M. A... D...ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler les décisions implicites de rejet nées du silence gardé sur leurs demandes, présentées au maire de la commune de Ploërmel le 6 avril 2012 et le 26 juin 2012, tendant à ce que soit enlevé de tout emplacement public le monument consacré au pape Jean-Paul II, et d'enjoindre au maire de Ploërmel de faire respecter l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 en faisant disparaître ce monument de tout emplacement public. Par un jugement n°s 1203099, 1204355, 1204356 du 30 avril 2015, le tribunal administratif de Rennes a annulé les décisions contestées du maire de Ploërmel et lui a enjoint de procéder, dans le délai de six mois à compter de la notification du jugement, au retrait de son emplacement actuel du monument dédié au pape Jean-Paul II.

Par un arrêt n°s 15NT02053, 15NT02054 du 15 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement et rejeté les conclusions de la Fédération morbihannaise de la libre pensée, de Mme B...et M. D....

Par un pourvoi et deux mémoires en réplique, enregistrés le 15 février 2016 et les 4 et 10 octobre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération morbihannaise de la libre pensée, Mme B...et M. D...demandent au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la commune de Ploërmel ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Manon Perrière, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Fédération morbihannaise de la libre pensée, de Mme B...et de M. D... et à la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Ploërmel.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 18 octobre 2017, présentée par la commune de Ploërmel.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 23 octobre 2017, présentée par l'Association de défense de la statue de Jean-Paul II " Touche pas à mon pape ".



Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la Fédération morbihannaise de la libre pensée, d'une part, Mme B...et M.D..., d'autre part, ont demandé par courriers adressés au maire de la commune de Ploërmel, respectivement reçus les 6 avril et 26 juin 2012, de retirer de tout emplacement public de cette commune le monument consacré au pape Jean-Paul II, érigé sur la place Jean-Paul II à la suite d'une délibération du 28 octobre 2006 par laquelle le conseil municipal a accepté le don, fait par l'artiste russe F...E..., d'une statue représentant ce pape destinée à être implantée sur une place publique de la commune. Par un jugement du 30 avril 2015, le tribunal administratif de Rennes a accueilli les demandes des intéressés tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet qui leur ont été opposées et a enjoint au maire de la commune de Ploërmel de faire procéder, dans un délai de six mois, au retrait du monument de son emplacement actuel. Par un arrêt du 15 décembre 2015, contre lequel la Fédération morbihannaise de la Libre Pensée, Mme B... et M. D...se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement et a rejeté leurs demandes.

Sur l'intervention de l'association " Touche pas à mon pape " :

2. L'association a intérêt au maintien de l'arrêt attaqué. Ainsi, son intervention est recevable.

Sur l'arrêt attaqué :

3. Pour annuler le jugement du tribunal administratif et rejeter les demandes de Fédération morbihannaise de la Libre Pensée, de Mme B...et de M.D..., la cour, après avoir analysé les demandes adressées au maire de la commune les 6 avril et 26 juin 2012 comme tendant implicitement mais nécessairement à l'abrogation de la délibération susmentionnée du 28 octobre 2006, s'est fondée sur le moyen, qu'elle a relevé d'office, tiré de ce que les requérants ne pouvaient utilement invoquer, à l'encontre du refus d'abrogation, la circonstance que la décision d'implanter le monument litigieux sur une place publique de la commune méconnaît l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, dès lors que la délibération du 28 octobre 2006 était devenue définitive à la date des demandes et que l'illégalité alléguée ne procédait pas de changements dans les circonstances de droit ou de fait intervenus postérieurement à son édicton mais l'affectait depuis son origine.

4. L'autorité administrative compétente, saisie par une personne intéressée d'une demande en ce sens, n'est tenue de procéder à l'abrogation d'une décision non réglementaire qui n'a pas créé de droits que si cette décision est devenue illégale à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait intervenus postérieurement à son édicton.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la cour administrative d'appel, contrairement à ce qui est soutenu, ne s'est pas méprise sur le sens des demandes adressées au maire de Ploërmel les 6 avril et 26 juin 2012 en les interprétant comme tendant à l'abrogation de la décision de la commune d'implanter sur un emplacement public le monument litigieux, qui se compose d'une statue du pape Jean-Paul II ainsi que d'une arche surmontée d'une croix, l'ensemble étant d'une hauteur de 7,5 mètres hors socle, et non comme tendant à ce que le maire fasse usage des pouvoirs dont il dispose en vue d'assurer la protection du domaine public communal.

6. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la délibération du 28 octobre 2006 avait exclusivement pour objet l'acceptation, par la commune, d'un don de M. E...portant sur une statue représentant le pape Jean-Paul II en vue de son installation sur la place éponyme de la commune et ne comportait aucun élément relatif à l'arche et à la croix de grande

dimension, distinctes de la statue et installées en surplomb de celle-ci. L'installation, au-dessus de la statue, d'une arche et d'une croix doit ainsi être regardée comme révélant l'existence d'une décision du maire de la commune distincte de la délibération du 28 octobre 2006, alors même que le monument aurait comporté ces deux éléments dès sa création par l'artiste. En jugeant que la décision d'implanter le monument sur la place Jean-Paul II était contenue, pour la totalité de ce monument, dans la délibération du 28 octobre 2006, la cour a, en conséquence, inexactement apprécié la portée de cette délibération.

7. Il en résulte que si la cour a pu, après avoir relevé, sans entacher son arrêt d'insuffisance de motivation sur ce point, que la délibération du 28 octobre 2006 était devenue définitive à la date des demandes d'abrogation, en déduire sans erreur de droit que le maire n'était pas tenu d'abroger la décision d'implanter le monument en tant que celui-ci se compose de la statue du pape Jean-Paul II, dès lors que l'illégalité invoquée à l'encontre de cette décision non réglementaire non créatrice de droit l'affectait dès son adoption, elle n'a pu, sans commettre d'erreur de droit, juger pour ce même motif que le maire était fondé à refuser d'abroger la décision distincte de faire surplomber la statue d'une arche et d'une croix, qui n'avait fait l'objet d'aucune mesure de publicité de nature à faire courir les délais de recours à son encontre.

8. Par suite, les requérants sont seulement fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent en tant qu'il porte sur leurs conclusions relatives à leur demande de retrait du monument, en ce que celui-ci comporte une arche et une croix.

9. Il y a lieu de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

10. Mme B...et M.D..., dont il est constant qu'ils résident dans la commune de Ploërmel, justifient à ce titre d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir des décisions implicites de refus opposées par le maire à leur demande tendant à ce que le monument, en ce qu'il comporte une arche et une croix, soit retiré de tout emplacement public de la commune. De même, la Fédération de la libre pensée du Morbihan, qui s'est donné pour objet, notamment, de défendre le principe de laïcité et l'application de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat sur le territoire du département du Morbihan, dans lequel se situe la commune de Ploërmel, dispose d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision implicite de refus opposé à sa propre demande d'abrogation. Il en résulte que la commune n'est pas fondée à soutenir que le tribunal aurait dû relever d'office l'irrecevabilité, pour défaut d'intérêt à agir, des demandes qui lui ont été soumises.

11. Aux termes de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la 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 dernières dispositions, qui ont pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes, 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, sous réserve des exceptions qu'elles ménagent.

12. Il ressort des pièces du dossier que la statue du pape Jean-Paul II, érigée en 2006 sur une place publique de la commune de Ploërmel, est, ainsi qu'il a été dit, surplombée d'une croix de grande dimension reposant sur une arche, l'ensemble monumental étant d'une hauteur de 7,5 mètres hors socle. Si l'arche surplombant la statue ne saurait, par elle-même, être regardée comme un signe ou emblème religieux au sens de l'article 28 précité de la loi du 9 décembre 1905, il en va différemment, eu égard à ses caractéristiques, de la croix. Par suite, l'édification de cette croix sur un emplacement

public autre que ceux prévus par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 précité méconnaît ces dispositions, sans que la commune et l'association intervenante en défense soient utilement fondées à se prévaloir ni du caractère d'œuvre d'art du monument, ni de ce que la croix constituerait l'expression d'une forte tradition catholique locale, ni de la circonstance, au demeurant non établie, que la parcelle communale sur laquelle a été implantée la statue aurait fait l'objet d'un déclassement postérieurement aux décisions attaquées. En outre, sont sans incidence sur la légalité des décisions attaquées la circonstance que l'installation de la statue aurait fait l'objet d'une décision de non-opposition à déclaration de travaux au profit de la commune devenue définitive ainsi que les moyens tirés de l'intérêt économique et touristique du monument pour la commune et de ce que le retrait de tout ou partie de l'œuvre méconnaîtrait les engagements contractuels la liant à l'artiste.

13. Il résulte de ce qui précède, l'arrêt n'ayant été cassé que dans la mesure où il a rejeté les conclusions tendant à ce que soient retirées du monument l'arche et la croix surplombant la statue, que la commune de Ploërmel est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif, dont le jugement est suffisamment motivé et n'est pas entaché de contradiction de motifs, s'est fondé, pour annuler les décisions attaquées en tant qu'elles portent sur l'arche installée en surplomb de la statue du pape Jean-Paul II, sur ce que l'implantation de cette arche sur un emplacement public méconnaissait l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905.

14. Il appartient, toutefois, au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la Fédération morbihannaise de la Libre Pensée, Mme B...et M. D...devant le tribunal administratif.

15. D'une part, l'implantation de l'arche en surplomb de la statue ne méconnaissant pas, ainsi qu'il a été dit, les dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le maire était tenu de faire cesser un trouble allégué à l'ordre public qui procéderait de la méconnaissance de cette loi, ou, en tout état de cause, de faire droit à leur demande en application des dispositions de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales. D'autre part, la circonstance que la convention par laquelle l'artiste a cédé à la commune ses droits patrimoniaux sur l'oeuvre comporterait des clauses entachées de nullité est sans incidence sur la légalité des décisions attaquées.

16. Il résulte de ce qui précède que la commune de Ploërmel, qui n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé les décisions attaquées en tant qu'elles portent sur la croix installée sur l'arche surplombant la statue de Jean Paul II, est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par ce jugement, le tribunal administratif a annulé les décisions attaquées en tant qu'elles portent sur cette arche et enjoint à la commune de procéder au retrait de celle-ci.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Ploërmel la somme de 3 000 euros à verser à la Fédération morbihannaise de la libre pensée, à Mme B...et à M. D...au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font, en revanche, obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Fédération morbihannaise de la libre pensée, de Mme B...et de M. D..., qui ne sont pas les parties perdantes.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association " Touche pas à mon pape " est admise.

Article 2 : L'arrêt du 15 décembre 2015 de la cour administrative d'appel de Nantes est annulé en tant qu'il porte sur les conclusions relatives aux décisions de refus de retirer l'arche et la croix installées en surplomb de la statue du pape Jean-Paul II.

Article 3 : Les demandes tendant à l'annulation des décisions attaquées et à ce qu'une injonction soit prononcée à l'encontre de la commune de Ploërmel sont rejetées en tant qu'elles portent sur l'arche

surplombant la statue du pape Jean-Paul II.  
Article 4 : Les articles 1er et 2 du jugement du tribunal administratif de Rennes du 30 avril 2015 sont réformés en ce qu'ils sont contraires à l'article 3 de la présente décision compte tenu de la cassation prononcée à l'article 2.  
Article 5 : La commune de Ploërmel versera la somme globale de 3 000 euros à la Fédération morbihannaise de la libre pensée, à Mme B...et à M.D...  
Article 6 : Les conclusions de la commune de Ploërmel et de l'association " Touche pas à mon pape " tendant à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.  
Article 7 : Le surplus des conclusions d'appel de la commune et le surplus des conclusions du pourvoi sont rejetés.  
Article 8 : La présente décision sera notifiée à la Fédération morbihannaise de la libre pensée, à Mme C...B..., à M. A...D..., à la commune de Ploërmel, à M. F...E...et à l'association de défense de la statue de Jean-Paul II " Touche pas à mon pape ".

# CE, 11/03/2022, CNE DE ST-PIERRE D'ALVEY, N° 454076 ET 456932

---

Vu la procédure suivante :

M. K... G... et autres ont demandé au tribunal administratif de Grenoble, d'une part, d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé sur leur demande reçue par le maire de Saint-Pierre d'Alvey le 4 avril 2016, tendant à ce que soit retirée du domaine public communal une statue de la Vierge Marie et, d'autre part, d'enjoindre au maire de procéder à l'enlèvement de la statue. Par un jugement n° 1603908 du 3 octobre 2019, ce tribunal a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 19LY04186 du 29 avril 2021, la cour administrative d'appel de Lyon, sur appel de M. G... et autres, a annulé le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 3 octobre 2019, annulé la décision du maire de Saint-Pierre d'Alvey refusant de procéder à l'enlèvement de la statue de la Vierge installée sur la parcelle cadastrée section AO n° 2 et enjoint au maire de procéder à l'enlèvement de cette statue.

I - Sous le n° 454076, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 juin et 22 septembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Saint-Pierre d'Alvey demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. G... et autres ;

3°) de mettre à la charge de M. G... et autres une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II - Sous le n° 456932, par une requête enregistrée le 22 septembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Saint-Pierre d'Alvey demande au Conseil d'Etat :

1°) d'ordonner le sursis à exécution de l'arrêt du 29 avril 2021 en application de l'article R. 821-5 du code de justice administrative ;

2°) de mettre à la charge de M. G... et autres une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Claude Hassan, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Buk Lament - Robillot, avocat de la commune de Saint-Pierre-d'Alvey et à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de M. G..., de Mme



M..., de M. B..., de Mme F..., de M. E... et de M. D... ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 23 février 2022, présentée par la commune de Saint-Pierre d'Alvey ;

Considérant ce qui suit :

1. Le pourvoi n° 454076 et la requête n° 456932 présentés pour la commune de Saint-Pierre d'Alvey, qui tendent à l'annulation et au sursis à exécution du même arrêt, présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il résulte, en premier lieu, des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, devant le tribunal administratif de Grenoble, la commune de Saint-Pierre d'Alvey a fait valoir que la demande de M. G... et autres tendant à l'annulation de la décision née du silence gardé par son maire sur leur demande du 30 mars 2016 tendant à ce que la statue de la Vierge Marie installée par des personnes privées sur le site du Mont Chatel soit déplacée en dehors du domaine communal aux frais de ses propriétaires était tardive, au motif qu'elle était en réalité dirigée contre une délibération du conseil municipal du 1er février précédent, dont les demandeurs avaient acquis connaissance plus de deux mois avant l'enregistrement de leur demande au tribunal administratif. Ce tribunal a rejeté la demande de M. G... et autres " sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune ". Cette dernière soutient, à l'appui de son pourvoi dirigé contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, sur appel de M. G... et autres, a annulé la décision implicite de son maire ainsi que le jugement du tribunal administratif de Grenoble, et ordonné qu'il soit procédé à l'enlèvement de la statue en cause, que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt en omettant de statuer, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, sur la fin de non-recevoir qu'elle avait opposée en première instance. Il résulte cependant des écritures de la commune devant la cour, et notamment des termes mêmes de son mémoire en défense du 20 mars 2020, que celle-ci qualifiait désormais la demande du 30 mars 2016 de " recours gracieux " contre la délibération du 1er février 2016 et indiquait qu'une décision implicite de rejet de ce recours gracieux était née le 4 juin 2016 à la suite du silence gardé par son maire et que c'est de cette décision que M. G... et autres avaient demandé le 11 juillet 2016 l'annulation au tribunal. La commune doit par suite être regardée comme ayant abandonné en appel la fin de non-recevoir qu'elle avait opposée en première instance et son moyen de cassation tiré de ce que la cour n'a pas expressément écarté cette fin de non-recevoir ne saurait par suite être retenu.

3. En deuxième lieu, la décision de refus du maire de déplacer la statue de la Vierge Marie de l'emplacement sur lequel elle a été implantée a, alors même que l'emplacement en cause serait une dépendance du domaine privé communal, la nature d'un acte administratif relevant de la compétence des juridictions de l'ordre administratif. La cour administrative d'appel n'a par suite pas commis d'erreur de droit en ne relevant pas d'office que l'appartenance alléguée du site du Mont Chatel au domaine privé communal aurait eu pour effet de donner compétence au juge judiciaire pour connaître du litige.

4. En troisième lieu, aux termes de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la 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 ".

5. Il ressort des énonciations non contestées sur ce point de l'arrêt de la cour que la statue de la Vierge mentionnée au point 2 a été réalisée en 2014, à l'initiative de personnes privées qui ont assuré son financement, puis a été installée sur le territoire de la commune de Saint-Pierre d'Alvey, sur une

parcelle appartenant à la commune située au sommet du Mont Chatel. En estimant que cette parcelle, alors même que depuis le XVIIIème siècle des processions partant de l'église communale convergent traditionnellement à l'occasion des cérémonies de la Pentecôte vers une ancienne croix romaine qui y est implantée, ne saurait être regardée comme constituant par elle-même un édifice servant au culte, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits dont elle était saisie. Il est par ailleurs constant que cette parcelle ne constitue ni un terrain de sépulture, ni un monument funéraire, ni un lieu d'exposition. La cour administrative d'appel de Lyon n'a, par suite, pas commis d'erreur de droit en ne regardant pas cet emplacement public comme relevant de l'une des exceptions limitativement énumérées par l'article 28 précité de la loi du 9 décembre 1905 au principe général d'interdiction d'élever ou d'apposer un signe ou un emblème religieux sur quelque emplacement public que ce soit.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 : " Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissent au moment où lesdits édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriétés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant pris la compétence en matière d'édifices des cultes ". Aux termes de l'article 13 de cette même loi : " Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués (...) ". L'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes dispose que : " A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion ". A supposer que l'emplacement dont il s'agit puisse être qualifié de " dépendance immobilière nécessaire " de l'église, ainsi qu'il a été soutenu par la commune de Saint-Pierre d'Alvey devant les juges du fond, il pourrait seulement en résulter, à condition qu'il y ait un lien fonctionnel entre cette dépendance et l'église, une soumission de cet emplacement au même régime juridique que l'église elle-même pour l'application des dispositions précitées, c'est-à-dire pour sa propriété et son affectation cultuelle. Une telle circonstance demeure toutefois sans incidence sur la légalité de la présence de la statue sur cet emplacement, la notion d' " édifice servant au culte ", au sens et pour l'application de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 relatif à l'interdiction d'élever ou d'apposer un signe ou emblème religieux, étant distincte de celle de dépendance d'un édifice du culte laissé à la disposition des fidèles et des ministres du culte au sens et pour l'application des articles 12 et 13 de la loi du 9 décembre 1905 et 5 de la loi du 2 janvier 1907. Le moyen soulevé devant les juges du fond, tiré de ce que l'emplacement public en litige serait constitutif d'une dépendance de l'église de Saint-Pierre d'Alvey et affecté de ce fait à l'exercice du culte était par suite inopérant, les juges du fond devant uniquement se prononcer au regard des dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905. Il convient de l'écartier pour ce motif, qui doit être substitué à celui retenu par les juges du fond.

7. En cinquième lieu, il ne résulte ni des dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 ni d'aucune autre disposition législative que l'interdiction " à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux (...) en quelque emplacement public que ce soit " serait limitée aux seules dépendances du domaine public, sans devoir aussi trouver application au domaine privé des personnes publiques. Etait par suite inopérant le moyen soulevé devant les juges du fond, tiré de ce que l'interdiction posée par ces dispositions ne pouvait trouver à s'appliquer dans le cas de l'espèce, dès lors que la parcelle sur laquelle la statue de la Vierge a été érigée relèverait du domaine privé de la commune par détermination de la loi. La cour n'a, par suite, pas entaché son arrêt d'irrégularité en s'abstenant d'y répondre.

8. En sixième et dernier lieu, la commune de Saint-Pierre d'Alvey demande à titre subsidiaire



l'annulation de l'article 3 de l'arrêt qu'elle attaque, par lequel la cour a enjoint à son maire de " procéder à l'enlèvement de la statue de la Vierge présente sur la parcelle " en litige, au motif qu'elle ne pouvait sans erreur de droit prononcer une telle injonction s'agissant d'une statue qui n'appartenait pas à la commune mais à des personnes privées.

9. Aux termes, respectivement, des articles 552 et 555 du code civil : " Toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir (...) " et : " Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, (...) soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever ". Il résulte de ces dispositions que la commune, propriétaire de la parcelle, est devenue propriétaire de la statue édifée par des tiers sur celle-ci et qu'elle pouvait la déplacer elle-même ou requérir de ces tiers qu'ils la déplacent. Quand bien même l'exécution de la mesure d'enlèvement ordonnée par la cour pourrait, si la commune ne souhaitait pas y procéder elle-même, exiger la saisine du juge compétent en cas de refus des personnes ayant installé la statue de se conformer à une demande en ce sens, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en prononçant l'injonction contestée.

10. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi formé par la commune de Saint-Pierre d'Alvey contre l'arrêt du 29 avril 2021 de la cour administrative d'appel de Lyon est rejeté. Par suite, les conclusions aux fins de sursis à exécution de cet arrêt sont devenues sans objet.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de M. G... et autres qui ne sont pas, dans les présentes instances, la partie perdante. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la commune de Saint-Pierre d'Alvey une somme de 3000 euros à verser à M. G... et autres.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Saint-Pierre d'Alvey est rejeté.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête de la commune tendant à ce que soit prononcé le sursis à exécution de l'arrêt du 29 avril 2021 de la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Saint-Pierre d'Alvey tendant, dans sa requête n° 456932, à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La commune de Saint-Pierre d'Alvey versera à M. G... et autres une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Saint-Pierre d'Alvey et à M. K... G..., en sa qualité de représentant unique désigné pour l'ensemble des défendeurs.

Délibéré à l'issue de la séance du 23 février 2022 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. P... H..., M. Pierre Collin, présidents de chambre ; M. N... R..., M. I... Q..., M. A... S... et M. O... L..., M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat et M. Jean-Claude Hassan, conseiller d'Etat-rapporteur.