



---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

## Clap de fin pour la saga des crèches de Noël

(CE, ass., 9/11/2016, Fédération de la libre pensée de Vendée ; CE, ass., 9/11/2016, Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne)

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Les conditions d'une crèche laïcisée .....	4
A - L'ambiguïté symbolique de la crèche de Noël .....	4
B - Les conditions de légalité d'une crèche « laïcisée » .....	6
II - Les incertitudes liées à la position du Conseil d'État .....	8
A - Les incertitudes quant à la place du caractère laïc dans le raisonnement juridique.....	8
B - Le problème de la protection juridictionnelle effective de la neutralité religieuse des personnes publiques .....	10
CE, ass., 9/11/2016, Fédération de la libre pensée de Vendée .....	11
CE, ass., 9/11/2016, Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne.....	14

# INTRODUCTION

---

Le cycle électoral de 2017 a montré combien les questions liées à l'application de la laïcité occupent une place importante dans le débat public. Assez éloigné des polémiques estivales, c'est sur l'installation des crèches de Noël dans les édifices publics que l'assemblée du contentieux du Conseil d'État vient de prendre position, par deux arrêts du 9 novembre 2016.

En 2012, la commune de Melun avait installé une crèche dans une alcôve située sous un porche du bâtiment des services municipaux. La Fédération départementale des libres penseurs, dont on connaît la vigueur contentieuse, avait sollicité du Maire de ne pas procéder à l'installation. Ce dernier avait toutefois décidé de ne pas tenir compte de cette demande. En première instance, le Tribunal administratif de Melun avait rejeté la requête formée par l'association. Saisi par cette dernière, la Cour administrative d'appel de Paris avait infirmé le jugement (CAA Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, req. n° 15PA00814). La ville s'est pourvue en cassation.

La seconde espèce est similaire. La Fédération de la libre pensée de Vendée avait été confrontée à la même volonté politique de la part du Président du Conseil général, la même année. La suite contentieuse est exactement inverse à l'affaire précédente. Le Tribunal administratif de Nantes avait fait droit à la demande de l'association, mais la Cour administrative, saisie par le Conseil général, avait infirmé ce jugement (CAA Nantes, 3 octobre 2015, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, req. n° 14NT03400). La Fédération de la libre pensée s'est donc pourvue en cassation.

On peut d'emblée souligner l'insécurité juridique qui découlait de cette opposition d'appréciation des juges du fond. Il est peu dire que la position du Conseil d'État était attendue. Comme à son habitude en matière religieuse, il s'est placé dans la logique d'équilibre qui ressort de la loi de 1905. Son apport est double. Sur le plan de la qualification juridique de la notion « *d'emblème religieux* » telle qu'elle s'exprime à l'article 28 de la loi de 1905, le Conseil reconnaît l'ambiguïté symbolique de la crèche. Si cette solution revêt un intérêt pratique particulier, surtout en cette période, l'apport essentiel réside dans l'architecture juridique qu'il développe. Aux termes d'un raisonnement « à tiroirs », il construit le cadre juridique de l'installation des crèches de Noël. Ces installations sont par principe interdites. Une première exception résulte de leur éventuel caractère « *culturel, artistique ou festif* ». Celui-ci ne doit toutefois pas « *exprimer la reconnaissance d'un culte* » ni « *marquer une préférence religieuse* ». Son appréciation doit tenir compte du « *contexte* », de l'absence de « *prosélytisme* », des « *conditions particulières* » de l'installation, de « *l'existence ou de l'absence d'usages locaux* » et du lieu. Ce dernier élément est décisif pour la suite de la réflexion. Les « *bâtiments publics* » qui sont le « *siège d'une collectivité publique ou d'un service public* » sont soumis à une exigence particulière de neutralité. Seules des « *circonstances particulières* » permettent alors de reconnaître le caractère « *culturel, artistique ou festif* » susceptible d'autoriser l'installation. En revanche, dans les autres lieux, et notamment la voie publique, le caractère festif est plus simplement reconnu, sauf, si elle « *constitue (...) un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse* ».

Il apparaît clairement que le Conseil d'État a souhaité faire preuve à la fois de pédagogie et d'exhaustivité. Ces arrêts du 9 novembre devraient clore la polémique. Leur apport réside dans l'expression claire des conditions de « *laïcisation* », et donc de légalité, de l'installation d'une crèche dans les espaces publics (I). Cependant, même si la jurisprudence se trouve désormais stabilisée, certaines incertitudes peuvent être questionnées (II).

# I - LES CONDITIONS D'UNE CRECHE LAÏCISEE

---

Si autant d'oppositions ont pu naître entre les juridictions du fond, c'est parce que la qualification d'emblème religieux de la crèche est délicate. Cette dernière, comme la fête de Noël, est ambiguë (A). La solution du Conseil se concentre plus sur les conditions d'installation de la crèche, pour en déterminer le caractère prohibé, que sur la signification intrinsèque de la représentation (B).

## A - L'ambiguïté symbolique de la crèche de Noël

Les arrêts d'assemblée du Conseil d'État mettent fin à une saga judiciaire qui dure depuis plusieurs années. S'agissant des arrêts commentés, l'histoire débute en 2012. Aux jugements des tribunaux administratifs de Melun (TA Melun, 22 décembre 2014, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, req. n°1300483) et Nantes (TA Nantes, 14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée*, req. n°1211647.), doivent être ajoutés ceux de Montpellier (TA Montpellier, 19 décembre 2014, *Garcia*, req. n°1405626) et, antérieurement, ceux d'Amiens (TA Amiens, 30 novembre 2010, *Debaye*, req. n°0803521 : et TA Amiens, 17 février 2015, *Fédération de la libre pensée de l'Oise*, req.n° 1300269). On peut également y inclure les arrêts précités des Cours de Nantes (CAA Nantes, 3 octobre 2015, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, req.n° 14NT03400) et Paris (CAA Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, req. n° 15PA00814). Cette série d'arrêts avait intéressé la doctrine. Schématiquement, il est possible de classer ces jugements en deux catégories.

Certains d'entre eux considéraient sans aucune ambiguïté que les crèches constituaient des symboles religieux dans la mesure où elles représentent la naissance du prophète du christianisme. Cette solution présentait le mérite de la clarté et de la proportion. Il est difficile, en effet, de considérer que la crèche de Noël est déliée de toute connotation religieuse. D'ailleurs, si on les retrouve dans quelques mairies de France, elles sont présentées dans la grande majorité des églises de la « fille aînée de l'Église ». Cette qualification conduisait systématiquement à l'annulation des décisions d'installation.

La deuxième position, exactement inverse, considérait que la crèche n'était qu'une décoration traditionnelle d'une fête devenue essentiellement familiale et commerciale. Le Tribunal de Melun, notamment, avait suivi cette position, l'explicitant par un considérant dont la reproduction est méritée : « *Considérant que si la fête de Noël a été longtemps confondue avec la fête chrétienne de la Nativité, dans une société largement sécularisée, elle a perdu ce caractère religieux pour devenir une fête familiale traditionnelle ; que de même, si une crèche peut être regardée comme une reproduction figurative de la naissance de Jésus, elle est dépourvue de toute signification religieuse lorsque elle est installée temporairement en dehors des lieux de culte à l'occasion de la fête de Noël et hors de tout contexte rappelant la religion chrétienne, et constitue alors une des décorations traditionnellement associées à Noël comme le sapin de Noël ou les illuminations* ». Selon cette position, la crèche ferait partie d'un folklore traditionnel, ayant perdu toute signification religieuse « *dans une société largement sécularisée* ». L'argument de l'évolution de la société est très intéressant. Il entend marquer l'attention que le juge porte à la façon dont la crèche est perçue et non en fonction de ce qu'elle est en soi. Ce faisant, pourtant, le Tribunal porte atteinte tant à la lettre qu'à l'esprit de la loi de 1905, qui interdit les emblèmes religieux et ne vise pas à protéger les citoyens contre une forme « d'agression religieuse ».

La divergence profonde de qualification juridique devait amener le Conseil a jouer son rôle de Cour suprême, régulatrice des antagonismes juridiques entre les juridictions du fond. Sa position est plus nuancée.

## B - Les conditions de légalité d'une crèche « laïcisée »

Le Conseil reconnaît la pluralité d'interprétation à donner aux crèches. L'admission d'une installation publique est conditionnée au respect d'un certain nombre de conditions. Elles sont à la fois positives et négatives.

Pour l'essentiel, la légalité d'une telle installation réside dans la reconnaissance positive d'un « *caractère culturel, artistique ou festif* ». Le Conseil délivre les clefs d'appréciation de cette condition, qui doit être réalisée *in concreto*. Le périmètre d'appréciation est délimité par le « *contexte* », des « *conditions particulières d'installation* », de l'existence ou non d'« *usages locaux* », et du lieu. Le contexte est lié à l'éventuel caractère prosélyte. En premier lieu, pour que l'équivocité symbolique joue en faveur de la légalité de l'installation, la crèche ne peut être que temporaire, c'est-à-dire qu'elle doit constituer un élément des décors de la période de Noël. En second lieu, elle ne doit pas être accompagnée d'une manifestation particulière liée à l'exercice du culte. Les conditions particulières d'installation semblent devoir renvoyer à ce qui est généralement admis. Les usages locaux peuvent être rattachés à une double logique. D'une part, l'article 28 de la loi de 1905 ne prévoit d'interdiction que « *pour l'avenir* ». L'existence d'une tradition particulière antérieure permet de recouper ces usages. D'autre part, la notion peut aussi renvoyer au principe d'abstention générale d'intervention des personnes publiques dans les affaires religieuses lorsque leurs manifestations sont liées à des « *traditions locales* » ou des « *usages* » (CE, 19 février 1909, *Abbé Olivier*, req. N°27355). Au sens de la loi de 1905, l'« *usage local* » s'entend d'une « *pratique régulière et suffisamment durable* » (CE, 11 mai 1994, *Larcena*, req. n° 137612. ; CE, 14 octobre 2015, *Mme. A.d*). Toutefois, il peut dépasser le cadre temporel de la loi. Un usage local peut naître postérieurement à 1905 (CE, 14 octobre 2015, *Commune de Boissettes*, req. n°374601). Le recours à l'« *usage* » dans le contexte particulier de la neutralité – abstention des personnes publiques, correspond à une extension de son utilisation en matière de police des cultes (CAA Nancy, 6 mars 2008, *Commune de Sultz*, req. n°97NC00083).

Une fois ce caractère établi, la personne publique doit démontrer l'absence de « *reconnaissance d'un culte* » ou de marque d'une « *préférence religieuse* ». Lorsque l'installation est réalisée dans l'espace public, mais hors des bâtiments publics, elle doit également s'abstenir de constituer un « *acte de prosélytisme* » ou de « *revendication d'une opinion religieuse* ».

On notera l'exigence renforcée de neutralité qui s'impose au sein des bâtiments publics. Le Conseil d'État prend soin de préciser que « *Dans l'enceinte des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, le fait pour une personne publique de procéder à l'installation d'une crèche de Noël ne peut, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, être regardé comme conforme aux exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques* ». Cette précision n'était pas évidente au regard du texte de la loi. Ce dernier vise les « *édifices publics* » et les « *emplacements publics* ». La sous-catégorie de « *bâtiments publics* » à laquelle fait référence le Conseil n'apparaît pas en tant que telle et ne devrait pas, selon une lecture stricte de la loi, conduire à l'application d'un régime différent. Mais la position du Conseil est louable. Elle « *complète* » en quelques sortes la loi. La neutralité religieuse est davantage la résultante du principe plus général de neutralité, dans tous ses aspects, commercial, politique, auquel sont astreintes les personnes publiques. C'est alors la combinaison du principe de laïcité et du principe de neutralité qui permet d'aboutir à cette solution.

En revanche, sur la voie publique, le Conseil établit une forme de présomption de caractère festif. Il prend égard du « *caractère festif des installations liées aux fêtes de fin d'année notamment sur la voie publique* » pour poser un principe, une « *possibilité* » d'installation des crèches. La logique relève bien du principe, puisqu'il est pourvu d'une exception : il ne faut pas que cette dernière constitue un « *acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse* ». On avoue toute même avoir un peu de mal à saisir ce que peut concrètement recouper les termes de « *revendication d'une opinion religieuse* ». L'incertitude est la même que lorsque le Conseil juge « *possible* »

l'installation d'une crèche à la condition qu'elle n'exprime « *pas la reconnaissance d'un culte* » ni ne marque « *une préférence religieuse* ». Le centre de gravité de cette logique semble résider moins dans l'« *opinion religieuse* », le caractère cultuel ou l'expression religieuse que dans l'existence d'une « *revendication* », d'une « *reconnaissance* », d'un « *prosélytisme* » ou d'une « *préférence* ». Sans nier le caractère religieux, il s'agirait plus de le « *neutraliser* ». Dans la continuité de l'appréciation *in concreto* qu'exige désormais le Conseil d'État, il pourrait s'agir de crèches particulièrement grandes ou mettant particulièrement en avant la symbolique religieuse, en se détachant de ce qui est habituellement pratiqué. C'est donc au regard d'un standard que les juges sont invités à se prononcer désormais.

## II - LES INCERTITUDES LIEES A LA POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

---

Bien que la solution du Conseil d'État soit équilibrée, il demeure des incertitudes. La première tient à la place exacte jouée par le caractère laïc dans le raisonnement juridique que devront désormais suivre les juges du fond (A). La seconde, aux possibilités concrètes de faire respecter l'interdiction (B).

### A - Les incertitudes quant à la place du caractère laïc dans le raisonnement juridique

Dans les deux cas, les requérants soutenaient qu'une telle installation était contraire aux principes posés par l'article 28 de la loi de 1905. Dans les deux cas, pourtant, la Cour de Paris et celle de Nantes s'étaient limitées à la seule qualification. La première avait jugé que la crèche présentait bien les caractères d'un emblème religieux, au sens de la loi de 1905, et non d'une « *simple décoration traditionnelle* ». La seconde, à l'inverse, avait écarté cette qualification au motif que la crèche s'inscrivait dans « *le cadre d'une tradition relative à la préparation de la fête familiale de Noël* ». Le Conseil d'État, malgré les solutions contraires de ces Cours administratives d'appel, casse les deux arrêts du fait de l'absence d'examen du caractère « *culturel, artistique ou festif* » susceptible de justifier l'installation litigieuse.

La seconde phase de la séquence, omise par les juges du fond, joue de façon différente.

On peut se demander si le caractère « *culturel, artistique et festif* » susceptible de conduire à la légalité d'une installation comme une crèche est lié au processus de qualification ou à une justification. Le texte de l'article 28 de la loi de 1905 semble plutôt jouer dans le sens d'une exception à l'interdiction d'installation d'emblèmes religieux dans l'espace public. La formulation est précise : « *Il est interdit (...) d'élever ou d'apposer aucun signe religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices ...* ». L'exception porte bien sur les lieux et non sur la chose en elle-même. En d'autres termes, l'exception n'immunise pas l'objet du litige de la qualification d'« *emblème religieux* » au sens de cet article.

Le Conseil ne fait pas une application stricte de la loi. Dans la logique qui est la sienne, l'aspect en quelques sortes, culturel qui autorise l'installation publique d'un emblème religieux est lié au lieu (les « *musées ou expositions* ») et non à la chose. Cette ambiguïté se retrouve dans une affaire célèbre jugée par la Cour administrative de Nantes. En 1999, l'arrêt CAA Nantes, 4 février 1999, *M. Georges X. c/ Commune de Vallet*, req. n° 98NT00337 avait annulé le refus du maire de retirer un crucifix de la salle du Conseil. L'exception temporelle n'avait pu jouer. Le maire s'était exécuté, mais avait placé ledit crucifix dans une vitrine située dans la même salle. Le requérant avait alors décidé de saisir la même Cour d'une demande d'injonction d'exécution du premier arrêt. Dans son arrêt CAA Nantes, 12 avril 2001, *M. Georges X. c/ Commune de Vallet*, req. n° 00NT01993, la Cour rejette cette demande en jugeant que les dispositions de la loi de 1905 « *ne font pas obstacle à ce qu'un objet de culte puisse être conservé, au titre du patrimoine historique d'une commune dans une vitrine d'exposition comportant divers objets dénués de connotation religieuse* », de sorte que « *le crucifix ne peut alors être regardé comme un emblème religieux apposé dans un emplacement public au sens de la loi du 9 décembre 1905* ». La formulation de ce motif rend délicat de déterminer si la disqualification porte sur le caractère « *d'emblème religieux* » ou si elle porte sur le lieu dans lequel il est exposé.

C'est peut-être dans cette exigence que réside la force de ces arrêts. Dès lors que le Conseil avait reconnu l'ambiguïté symbolique du sens à accorder à la crèche, sa « polysémie symbolique », toute autre solution aurait conduit à la critique. Le Conseil s'est donc échappé de la polémique qui semblait indépassable. Admettre dans le même temps le caractère religieux et le caractère « sécularisé » de la crèche affirme une position à la fois réaliste, en phase avec la société, et équilibrée. Elle démontre surtout le refus de privilégier une compréhension subjective univoque de la symbolique de la crèche. Ce faisant, le Conseil construit une solution d'une grande rigueur intellectuelle et juridique. Il rend sa solution cohérente avec l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vertu duquel, La République « *respecte toutes les croyances* » tout en assurant l'égalité et l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905, aux termes de laquelle, sans « reconnaître » de culte, elle « *garantit (leur) libre exercice* ».

## B - Le problème de la protection juridictionnelle effective de la neutralité religieuse des personnes publiques

Malgré le caractère équilibré de la solution proposée par le Conseil d'État, on voit mal comment l'interdiction pourra être respectée. En effet, la crèche, par définition, n'est installée que quelques semaines par an, en fin d'année. Les voies ouvertes pour les requérants qui feraient face à une administration un peu trop prosélyte sont extrêmement ténues.

L'article L.521-1 du Code de justice administrative permet au juge de suspendre une décision administrative, même de rejet, lorsqu'il existe un doute sérieux quant à sa légalité et que la suspension présente un caractère d'urgence. Accompagnant une requête en annulation, cette procédure pourrait permettre à un édile indécis de se soumettre à la norme dégagée par le Conseil d'État. Cependant, les délais de jugement risquent fort de compromettre, l'efficacité de cette procédure.

L'article L.521-2 du même Code dispose « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Le délai de jugement y est beaucoup plus rapide, et serait, de ce point de vue efficace. Cependant, la laïcité ne constitue pas un droit ou une liberté fondamentale. Elle n'institue aucun droit subjectif pour les administrés si ce n'est celui de la liberté de conscience. Or, l'installation d'une crèche ne porte pas atteinte à l'expression d'une conviction religieuse.

Enfin, l'article L.521-3 du même Code institue une procédure appelée référé – mesures utiles. Cependant, cette procédure est insusceptible de conduire le juge à ordonner à l'administration de faire lorsqu'une telle injonction porte atteinte à l'exécution d'une décision administrative. L'interdiction d'installer une crèche porterait nécessairement, par définition, atteinte à la décision d'installation.

Aucune des procédures d'urgence n'est donc en mesure d'être utilement mobilisée pour faire respecter les conditions d'une crèche laïcisée, et les délais de jugement au fond sont trop longs. Certes, le juge administratif admet de pouvoir statuer sur la légalité d'une décision qui aura produit tous ses effets. Mais dans ce cas, outre une victoire à la Pyrrhus, on voit mal comment les requérants pourraient obtenir satisfaction, ni, de ce fait, comment le juge administratif pourrait faire respecter le droit.

# CE, ASS., 9/11/2016, FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE DE VENDEE

---

Vu la procédure suivante :

La Fédération de la libre pensée de Vendée a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par lequel le président du conseil général de la Vendée a rejeté sa demande tendant à ce qu'il s'abstienne d'installer tout élément de culte dans les locaux de l'hôtel de ce département durant la période des fêtes de la fin de l'année 2012. Par un jugement n° 1211647 du 14 novembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a fait droit à la demande que lui avait présentée la Fédération de la libre pensée de Vendée.

Par un arrêt n° 14NT03400 du 13 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes, faisant droit à l'appel formé par le département de la Vendée, a annulé ce jugement, rejeté la demande présentée en première instance par la Fédération de la libre pensée de Vendée et rejeté le surplus des conclusions présentées devant elle.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 13 décembre 2015, 21 janvier et 15 février 2016, la Fédération de la libre pensée de Vendée demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler l'arrêt n° 14NT03400 du 13 octobre 2015 de la cour administrative d'appel de Nantes ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;
- 3°) de mettre à la charge du département de la Vendée une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;  
 Vu :  
 - la Constitution ;  
 - 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 Anne Iljic, maître des requêtes,  
 - les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Fédération de la libre pensée de Vendée et à la SCP Coutard, Munier-Apaire, avocat du département de la Vendée ;

Considérant ce qui suit :

1. L'intervention de l'association EGALE, qui tend à ce que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions du pourvoi, a été enregistrée le 26 octobre 2016, soit postérieurement à la clôture de l'instruction. Cette intervention, qui, au surplus, n'a pas été présentée par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, n'est, par suite, pas recevable.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une lettre du 3 septembre 2012, le président de la Fédération de la libre pensée de Vendée a demandé au président du conseil général

de la Vendée de s'abstenir de procéder à l'installation de tout élément de culte, notamment d'une crèche de Noël, dans les locaux du conseil général, durant la période des fêtes de la fin de l'année 2012. Une crèche ayant néanmoins été installée dans le hall de l'hôtel du département durant le mois de décembre 2012, la Fédération de la libre pensée de Vendée a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir la décision du président du conseil général de procéder à cette installation. Par un jugement du 14 novembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a fait droit à sa demande. Par un arrêt du 13 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes, faisant droit à l'appel formé par le département de la Vendée, a annulé ce jugement. La Fédération de la libre pensée de Vendée se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

3. Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. ". La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat crée, pour les personnes publiques, des obligations, en leur imposant notamment, d'une part, d'assurer la liberté de conscience et de garantir le libre exercice des cultes, d'autre part, de veiller à la neutralité des agents publics et des services publics à l'égard des cultes, en particulier en n'en reconnaissant ni n'en subventionnant aucun. Ainsi, aux termes de l'article 1er de cette loi : " La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public " et, aux termes de son article 2 : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. ". Pour la mise en oeuvre de ces principes, l'article 28 de cette même loi précise que : " 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. Elles ménagent néanmoins des exceptions à cette interdiction. Ainsi, est notamment réservée la possibilité pour les personnes publiques d'apposer de tels signes ou emblèmes dans un emplacement public à titre d'exposition. En outre, en prévoyant que l'interdiction qu'il a édictée ne s'appliquerait que pour l'avenir, le législateur a préservé les signes et emblèmes religieux existants à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

4. Une crèche de Noël est une représentation susceptible de revêtir une pluralité de significations. Il s'agit en effet d'une scène qui fait partie de l'iconographie chrétienne et qui, par là, présente un caractère religieux. Mais il s'agit aussi d'un élément faisant partie des décorations et illustrations qui accompagnent traditionnellement, sans signification religieuse particulière, les fêtes de fin d'année.

5. Eu égard à cette pluralité de significations, l'installation d'une crèche de Noël, à titre temporaire, à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public, n'est légalement possible que lorsqu'elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse. Pour porter cette dernière appréciation, il y a lieu de tenir compte non seulement du contexte, qui doit être dépourvu de tout élément de prosélytisme, des conditions particulières de cette installation, de l'existence ou de l'absence d'usages locaux, mais aussi du lieu de cette installation. A cet égard, la situation est différente, selon qu'il s'agit d'un bâtiment public, siège d'une collectivité publique ou d'un service public, ou d'un autre emplacement public.

6. Dans l'enceinte des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, le fait pour une personne publique de procéder à l'installation d'une crèche de Noël ne peut, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, être regardé comme conforme aux exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques.

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

8. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la cour administrative d'appel de Nantes s'est fondée sur la circonstance que la crèche installée dans le hall du conseil général de la Vendée s'inscrivait dans le cadre de la préparation de la fête familiale de Noël pour estimer qu'elle ne constituait pas, en l'absence de tout élément de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse, un signe ou emblème religieux contraire à l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 et au principe de neutralité des personnes publiques. En statuant de la sorte sans rechercher si cette installation résultait d'un usage local ou s'il existait des circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, la cour administrative d'appel de Nantes a entaché son arrêt d'erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, la Fédération de la libre pensée de Vendée est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Vendée une somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Fédération de la libre pensée de Vendée, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association EGALE n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 13 octobre 2015 est annulé.

Article 3 : L'affaire est renvoyée devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Article 4 : Le département de la Vendée versera à la Fédération de la libre pensée de Vendée une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par le département de la Vendée sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Fédération de la libre pensée de la Vendée, au département de la Vendée et au ministre de l'intérieur.

# CE, ASS., 9/11/2016, FEDERATION DEPARTEMENTALE DES LIBRES PENSEURS DE SEINE-ET-MARNE

---

Vu la procédure suivante :

La Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne a demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le maire de Melun a rejeté sa demande tendant à ce qu'il s'abstienne d'installer une crèche de Noël dans l'enceinte de l'hôtel de ville de cette commune durant le mois de décembre 2012. Par un jugement n°1300483 du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande.

Par un arrêt n°15PA00814 du 8 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à l'appel formé par la Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne, a annulé ce jugement et annulé pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet du maire de la commune Melun.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 8 décembre 2015 et 11 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Melun demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt n°15PA00814 du 8 octobre 2015 de la cour administrative d'appel de Paris ;  
2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel ;  
3°) de mettre à la charge de la Fédération départementale des libre penseurs de Seine-et-Marne une somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;  
- 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 Anne Iljic, maître des requêtes,  
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de la commune de Melun et à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne ;

Considérant ce qui suit :

1. L'intervention de l'association EGALE, qui tend au rejet du pourvoi, a été enregistrée le 26 octobre 2016, soit postérieurement à la clôture de l'instruction. Cette intervention, qui, au surplus, n'a pas été présentée par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, n'est, par suite, pas recevable.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par courrier du 18 octobre 2012, la



Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne a demandé au maire de Melun de s'abstenir d'installer une crèche de Noël dans l'enceinte de l'hôtel de ville de cette commune durant le mois de décembre 2012. Une crèche ayant néanmoins été installée dans la cour intérieure de l'hôtel de ville, la Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne a demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir la décision du maire de cette commune de procéder à cette installation. Par un jugement du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande. Par un arrêt du 8 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Paris a fait droit à l'appel formé par la Fédération des libres penseurs de Seine-et-Marne contre ce jugement. La commune de Melun se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

3. Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. ". La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat crée, pour les personnes publiques, des obligations, en leur imposant notamment, d'une part, d'assurer la liberté de conscience et de garantir le libre exercice des cultes, d'autre part, de veiller à la neutralité des agents publics et des services publics à l'égard des cultes, en particulier en n'en reconnaissant ni n'en subventionnant aucun. Ainsi, aux termes de l'article 1er de cette loi : " La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public " et, aux termes de son article 2 : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. ". Pour la mise en oeuvre de ces principes, l'article 28 de cette même loi précise que : " 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. Elles ménagent néanmoins des exceptions à cette interdiction. Ainsi, est notamment réservée la possibilité pour les personnes publiques d'apposer de tels signes ou emblèmes dans un emplacement public à titre d'exposition. En outre, en prévoyant que l'interdiction qu'il a édictée ne s'appliquerait que pour l'avenir, le législateur a préservé les signes et emblèmes religieux existants à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

4. Une crèche de Noël est une représentation susceptible de revêtir une pluralité de significations. Il s'agit en effet d'une scène qui fait partie de l'iconographie chrétienne et qui, par là, présente un caractère religieux. Mais il s'agit aussi d'un élément faisant partie des décorations et illustrations qui accompagnent traditionnellement, sans signification religieuse particulière, les fêtes de fin d'année.

5. Eu égard à cette pluralité de significations, l'installation d'une crèche de Noël, à titre temporaire, à l'initiative d'une personne publique, dans un emplacement public, n'est légalement possible que lorsqu'elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse. Pour porter cette dernière appréciation, il y a lieu de tenir compte non seulement du contexte, qui doit être dépourvu de tout élément de prosélytisme, des conditions particulières de cette installation, de l'existence ou de l'absence d'usages locaux, mais aussi du lieu de cette installation. A cet égard, la situation est différente, selon qu'il s'agit d'un bâtiment public, siège d'une collectivité publique ou d'un service public, ou d'un autre emplacement public.

6. Dans l'enceinte des bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public, le fait pour une personne publique de procéder à l'installation d'une crèche de Noël ne peut, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, être regardé comme conforme aux exigences qui découlent du principe de neutralité des personnes publiques.

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

8. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour juger que la crèche installée dans l'enceinte de l'hôtel de ville de la commune de Melun revêtait le caractère d'un signe ou emblème religieux dont l'installation est interdite par l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, la cour administrative d'appel de Paris s'est bornée à relever que cette installation constituait la représentation figurative d'une scène fondatrice de la religion chrétienne. En se fondant sur ces seules constatations pour en déduire qu'elle méconnaissait l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, elle a entaché son arrêt d'erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Melun est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

11. Il ressort des pièces du dossier que, pendant la période des fêtes de la fin de l'année 2012, le maire de Melun a installé une crèche de Noël dans une alcôve située sous le porche reliant la cour d'honneur au jardin de l'hôtel de ville de Melun et permettant l'accès des usagers aux services publics municipaux. L'installation de cette crèche dans l'enceinte de ce bâtiment public, siège d'une collectivité publique, ne résultait d'aucun usage local et n'était accompagnée d'aucun autre élément marquant son inscription dans un environnement culturel, artistique ou festif. Il s'ensuit que le fait pour le maire de Melun d'avoir procédé à cette installation dans l'enceinte d'un bâtiment public, siège d'une collectivité publique, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, a méconnu l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 et les exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques.

12. Il résulte de ce qui précède que la Fédération des libres penseurs de Seine-et-Marne, qui a intérêt pour agir, contrairement à ce qui est soutenu dans la fin de non recevoir opposée par la commune de Melun, est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande et à demander l'annulation de la décision attaquée.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Melun une somme de 3000 euros à verser à la Fédération des libres penseurs de Seine-et-Marne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge la Fédération des libres penseurs de Seine-et-Marne qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association EGALE n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 8 octobre 2015 et le jugement du 22 décembre 2014 du tribunal administratif de Melun sont annulés.

Article 3 : La décision du maire de Melun d'installer une crèche de Noël dans l'enceinte de l'hôtel de ville de cette commune durant le mois de décembre 2012 est annulée.

Article 4 : La commune de Melun versera à la Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Melun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la commune de Melun, à la Fédération départementale

des libres penseurs de Seine-et-Marne et au ministre de l'intérieur.