



**HAL**  
open science

## **”L’application de la loi du 9 décembre 1905 dans les départements du Grand Ouest de la France”**

Xavier Dupré de Boulois

### **► To cite this version:**

Xavier Dupré de Boulois. ”L’application de la loi du 9 décembre 1905 dans les départements du Grand Ouest de la France”. *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2021, 40. <halshs-03736735>

**HAL Id: halshs-03736735**

**<https://shs.hal.science/halshs-03736735v1>**

Submitted on 22 Jul 2022


**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# L'APPLICATION DE LA LOI DU 9 DÉCEMBRE 1905 DANS LES DÉPARTEMENTS DU GRAND OUEST DE LA FRANCE

 [revuedlf.com/droit-administratif/lapplication-de-la-loi-du-9-decembre-1905-dans-les-departements-du-grand-ouest-de-la-france/](http://revuedlf.com/droit-administratif/lapplication-de-la-loi-du-9-decembre-1905-dans-les-departements-du-grand-ouest-de-la-france/)

Article par [Xavier Dupré de Boulois](#)

Chronique classée dans [Droit administratif](#)

RDLF 2021 chron. n°40

Mot(s)-clef(s): [Bretagne](#), [Laïcité](#), [religion](#), [Séparation des Eglises et de l'Etat](#)

Par [Xavier Dupré de Boulois](#), Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (ISJPS UMR 8103)

Le présent texte a été élaboré dans le cadre d'un programme de recherche relatif à la laïcité dans la justice consécutif à un appel à projets de la Mission Droit & Justice. Ce programme a été animé par Christine Pauti au sein de l'Institut des sciences juridiques et philosophiques de la Sorbonne (UMR 8103). Le rapport issu de cette recherche est disponible sur [le site de la Mission droit & Justice](#).

**Projet.** Mis de côté les départements d'Alsace et de la Moselle, la loi du 9 décembre 1905 relative à la Séparation des églises et de l'Etat s'applique sur l'ensemble du territoire métropolitain français. Or, la place du fait religieux n'est pas homogène sur le territoire français. L'idée est donc d'interroger l'application de la loi de 1905 à l'aune de cette diversité et donc d'évaluer l'uniformité de son application. Pour ce faire, le choix a été fait de s'intéresser à l'application de la loi de 1905 dans un territoire où le catholicisme a tenu une place importante à savoir les départements de ce qu'on appelle parfois le Grand Ouest de la France (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan, Vendée). Ces départements ont une forte tradition catholique même si elle n'est pas homogène puisqu'il a par exemple existé une « Bretagne bleue »[1]. Cet attachement à la foi catholique n'a pas été sans susciter des tensions au début du XXe siècle. Il en a été ainsi lors de l'application des mesures anti-congrégationnistes qui ont conduit à la fermeture de nombreuses écoles[2]. Seuls 10 des 41 parlementaires bretons ont voté en faveur de la loi de 1905[3]. Les inventaires des biens ecclésiastiques consécutifs à son entrée en vigueur ont donné lieu à des affrontements plus ou moins violents[4]. A l'époque contemporaine, le constat a été fait à de multiples reprises du recul important de la foi catholique dans ces territoires[5]. Il reste néanmoins de multiples expressions de cette identité catholique ne serait-ce qu'à travers le constat que plus de 40% des élèves sont scolarisés dans l'enseignement catholique dans les académies de Rennes et de Nantes. L'enjeu est donc de déterminer si cette tradition catholique influe sur l'application et l'interprétation des dispositions de la loi de 1905.

**Définition du matériau.** Le matériau de la recherche est principalement constitué par les jugements et arrêts rendus par les juridictions compétentes à l'égard des contentieux nés dans les départements du Grand Ouest. Il s'agit donc des tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes ainsi que de la Cour administrative d'appel de Nantes et bien sûr du Conseil d'Etat. Le champ temporel de l'investigation se situe entre la fin des années 1990 et 2018. Il s'agit d'un choix contraint en ce que Ariane Archives, principal outil de la recherche, ne comprend que des décisions intervenues au cours de cette période. Il eut été intéressant de remonter plus loin dans le temps, – au-delà de 20 années –, mais il aurait alors fallu accéder aux archives papiers des juridictions concernées ce qui s'est avéré impossible. Au surplus, Edouard Geffray a relevé en 2011 que le Conseil d'Etat n'a eu l'occasion de se prononcer sur l'application de la loi de 1905 qu'à titre très exceptionnel depuis les années 1950 alors que les années 1910-1920 ont donné lieu à l'essentiel de ses décisions (concl. sur CE Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, RFDA 2011 p. 967). Il est possible de penser qu'il a pu en être de même dans une certaine mesure pour les tribunaux administratifs. Par ailleurs, des entretiens ont été menés avec deux responsables locaux de la Libre pensée afin d'obtenir un éclairage sur le contexte dans lequel sont intervenues des décisions dans lesquelles cette association a été impliquée[6].

**Consistance du matériau.** La contribution du contentieux du Grand Ouest à l'interprétation de plusieurs dispositions de la loi de 1905 est importante. C'est en effet souvent à l'occasion d'affaires mettant en cause des recours contre des jugements ou arrêts émanant des juridictions en question que le Conseil d'Etat a fixé son interprétation de la loi de 1905 sur des sujets conflictuels. On pense par exemple à l'arrêt *Commune de Trélazé* ou plus récemment à l'arrêt *Commune de Ploërmel*. Pour autant, il ne doit pas en être conclu que les départements de l'Ouest de la France

connaissent un contentieux plus important en volume que les autres départements métropolitains. Une rapide consultation d'Ariane Archives permet de constater que les tribunaux de Rennes et de Nantes se situent dans un étiage moyen à savoir entre 50 et 80 jugements impliquant la loi de 1905 en une vingtaine d'années. Par ailleurs, il s'agit d'un contentieux qui implique essentiellement le catholicisme et certaines nouvelles religions (Témoins de Jéhovah). L'Islam tient une place limitée dans le corpus étudié. Même si la loi de 1905 n'est pas directement en cause, nous n'avons par exemple identifié qu'un très faible nombre de décisions mettant en cause le port du voile à l'école (TA Nantes, 27 juin 2002, n°0101263 ; CAA Nantes, 8 juin 2006, n°05NT01163 ; CAA Nantes, 18 mai 2006, n°05NT01395).

**Plan.** L'ambition est de rendre compte des modalités de l'application de la loi de 1905 dans le Grand Ouest et au-delà de vérifier si elles sont spécifiques à ce territoire. Cette spécificité est susceptible de se situer sur deux plans : le droit et l'application du droit. La spécificité du droit suppose de déterminer si la loi de 1905 et les textes qui se situent dans son environnement autorisent la prise en compte des particularismes locaux (usages ?) en matière religieuse. Si tel est le cas, le Grand Ouest pourrait être concerné compte tenu de la prégnance historique du catholicisme dans ce territoire. La spécificité dans l'application du droit implique quant à elle de s'intéresser au contentieux des juridictions du Grand Ouest. Il s'agit de déterminer si elles développent une démarche particulière, originale, dans l'application de la loi de 1905.

## I. UN DROIT SPÉCIFIQUE POUR LE GRAND OUEST ?

---

La loi de 1905 ne réserve pas elle-même la prise en compte de pratiques ou d'usages locaux. Elle n'envisage donc pas son application différenciée ou du moins celle de certaines de ses dispositions, en fonction des territoires concernés. Il ne faut toutefois pas en rester à ce seul constat.

« **A l'avenir** ». Le silence de la loi de 1905 à l'égard d'éventuelles spécificités locales est en partie compensé par la prise en compte et le maintien de situations antérieures à l'entrée en vigueur de la loi de 1905 en vertu de cette loi même. On pense en particulier à l'article 28 qui autorise *a contrario* la présence de signes ou d'emblèmes religieux sur les monuments publics et autres emplacements publics dès lors que cette installation a été antérieure à la promulgation de la loi de 1905. Un avis récent a donné l'occasion au Conseil d'Etat de rappeler cette solution au sujet d'une croix ornant le portail d'un cimetière : « 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 ainsi que la possibilité d'en assurer l'entretien, la restauration ou le remplacement » (CE avis, 28 juillet 2017, *Bonn*, n°408920. Également, CE, 12 janvier 1912, *Commune de Montot*, Rec. p. 36). Cette disposition explique donc largement la persistance des multiples représentations de la foi catholique dans l'espace public du Grand Ouest à travers des signes et des emblèmes religieux (à commencer par les calvaires).

**L'usage local. Textes.** Le texte de la loi de 1905 n'évoque pas les usages locaux. Ils n'en sont pas moins pris en compte dans un certain nombre de domaines de l'action administrative. Des références à l'usage local figurent dans plusieurs textes qui se situent dans la dépendance de la loi de Séparation. L'article L. 211-2 du Code de la sécurité intérieure qui a codifié l'article 1<sup>er</sup> du décret-loi du 23 octobre 1935 dispense « les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux » de l'obligation d'une déclaration préalable qui s'impose en principe pour les rassemblements sur la voie publique. Cette disposition concerne au premier chef la tradition des processions religieuses (CE, 4 février 1938, *Abbé Nicolet*, DH 1938 p. 280, Rec. p. 128). De son côté, l'article 27 de la loi de 1905 investit le maire de la compétence d'établir une réglementation des sonneries des cloches. L'article 51 du décret du 16 mars 1906 pris pour son application précise que les cloches peuvent être utilisées « dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux ». Il s'agit en réalité des usages locaux en matière de sonneries civiles (CE, 26 mai 2011, *Abbé Durand*, D. 1913,3,44). Le Conseil d'Etat a toutefois montré par le passé qu'il n'était pas indifférent à l'existence d'usages locaux en matière de sonneries religieuses pour apprécier la licéité des réglementations municipales (ex. : CE, 30 décembre 1910, *Dumont*, D. 1911,3,129 (4<sup>e</sup> esp.))

**L'usage local. Jurisprudence.** Au-delà des textes, le Conseil d'Etat a promu la prise en compte des usages locaux à l'occasion de l'application d'une disposition centrale de la loi de 1905 déjà évoquée. Son article 28 dispose 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 ». Cette disposition pose donc une prohibition de principe assortie de plusieurs exceptions et ne mentionne pas les usages locaux. Le Conseil d'Etat a néanmoins introduit la référence à ces usages à l'occasion de deux arrêts d'assemblée mettant en cause l'installation de crèches du Noël dans des bâtiments publics (CE Ass., 9 novembre 2016, *Ville de Melun*, n°395122 ; CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n°395223). Elle joue en particulier dans l'opération de qualification des signes et emblèmes religieux au sens de l'article 28. Le raisonnement développé par le Conseil d'Etat

part d'une prémisse discutée à savoir qu'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 ». A partir de là, le Conseil d'Etat précise les éléments qui doivent être pris en compte pour déterminer la véritable signification de l'installation d'une crèche : « 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 ». Une fois ces principes posés, on sait que le Conseil d'Etat a posé des présomptions inversées en fonction du lieu de l'installation selon qu'il s'agit d'un bâtiment qui accueille le siège d'une collectivité publique ou d'un service public ou d'un autre emplacement public. Pour les premiers, il précise que « 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 ». On comprend donc que les usages locaux, avec d'autres éléments, sont de nature à conférer un caractère culturel et festif à l'installation d'une crèche, y compris dans les locaux qui accueillent le siège d'une collectivité et donc à fonder la licéité d'une telle installation.

**L'usage local et la crèche du département de Vendée.** Cette interprétation a été confirmée dans l'une des deux affaires évoquées. Elle mettait en cause la crèche installée tous les ans depuis 1991 dans le hall de l'hôtel du département de la Vendée. Sur renvoi du Conseil d'Etat, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que cette installation ne portait pas atteinte à l'article 28 de la loi de 1905 après avoir relevé qu'elle intervenait tous les ans depuis une vingtaine d'années, qu'elle était temporaire, qu'elle était dépourvue de tout formalisme susceptible de manifester un quelconque prosélytisme religieux et qu'elle n'occupait qu'une place limitée dans le hall en question. Elle en conclut que « dans ces conditions particulières, son installation temporaire, qui résulte d'un usage culturel local et d'une tradition festive, n'est pas contraire aux exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques » (CAA Nantes, 6 octobre 2017, *Département de la Vendée*, n°16NT03735). Le Conseil d'Etat a refusé d'admettre le pourvoi formé par la Fédération de la libre pensée de Vendée contre cet arrêt et s'est donc implicitement approprié cette solution (CE, 14 février 2018, n°416348). Elle doit être mise en regard avec d'autres jugements et arrêts récents qui ont annulé des décisions relatives à l'installation d'une crèche dans des locaux de même nature mais qui concernaient d'autres parties du territoire national. Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi pour la crèche installée dans les locaux de la mairie de Melun après avoir relevé qu'elle « ne résultait d'aucun usage local et n'était accompagnée d'aucun autre élément marquant son inscription dans un environnement culturel, artistique ou festif » (CE Ass., 9 novembre 2016, *Ville de Melun*, préc.). Il en a été jugé de même et pour les mêmes motifs par des juridictions du fond au sujet des crèches installées dans le hall d'entrée du Conseil régional de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (TA Lyon, 5 octobre 2017, AJDA 2017/34 p. 1918) et dans les mairies de Béziers (CAA Marseille, 3 avril 2017, n°15MA03863) et d'Hénin-Beaumont (CAA Douai, 16 novembre 2017, n°17DA00054). Contrairement à d'autres collectivités territoriales, le département de la Vendée a donc pu se prévaloir d'un usage local pour pérenniser l'installation de sa crèche de Noël chaque année.

**L'usage local au secours de la crèche du Vicomte.** La référence à l'usage local peut sembler relativement « neutre » en ce qu'elle reposerait sur la seule existence d'une tradition et donc sur le temps long. S'agissant de l'installation de crèches, il serait par exemple tentant de justifier le particularisme vendéen en opposant sa tradition locale et aux démarches très politiques d'élus. Il n'est pas indifférent de constater que trois des quatre collectivités territoriales dont les installations de crèche ont été retoquées sont dirigées par des personnalités de droite ou d'extrême droite (L. Wauquiez, S. Briois, R. Ménard) qui prétendent assurer la défense d'une civilisation chrétienne supposée menacée par l'islamisme et qui ont inscrit l'installation d'une crèche dans ce combat (cette croisade ?). En réalité, cette perception est erronée parce qu'elle fait fi de la démarche permissive du juge administratif dans la définition de l'usage local. Dans le cas vendéen, l'installation de la crèche dans l'hôtel du département est relativement récente (1991). Surtout, elle coïncide avec l'accès de Philippe de Villiers à la présidence du Conseil général de Vendée (1988). Durant ces 22 années de mandat, il s'est attaché à promouvoir les symboles chrétiens comme autant de moyens d'affirmer l'identité chrétienne de la Vendée. Il en a été ainsi avec le logotype du département représentant deux cœurs entrelacés surmontés d'une couronne portant une croix dont la Cour administrative de Nantes a estimé qu'il ne constituait pas un emblème religieux (CAA Nantes, 11 mars 1999, *Association « Une Vendée pour tous les vendéens »*, n°98NT00357). Il en a été de même avec l'installation de la crèche. Philippe de Villiers ne s'en est d'ailleurs pas caché dans la lettre qu'il a adressée au vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé le 28 octobre 2016 avant que la haute juridiction ne statue sur les crèches vendéenne et melunaise. Souhaitant apporter « un éclairage personnel et circonstancié sur la genèse de cette affaire », il souligne qu'à travers l'installation de la crèche, « il s'agissait « d'un acte

de ressourcement patrimonial et identitaire, afin de faire vivre les racines chrétiennes de la France et de la Vendée ». La crèche a donc bien été pensée comme un emblème religieux par son principal initiateur. L'installation de la crèche s'est donc inscrite dans une démarche proche de celles du président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et des maires de Béziers et de Hénin-Beaumont. Elle s'en différencie surtout par sa relative antériorité.

**Portée.** Il convient de ne pas surestimer la portée de cette jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle demeure *a priori* cantonnée au cas des crèches de Noël. Il n'existe pas de raison de penser que la référence à l'usage local soit pertinente au-delà des situations déjà envisagées et en particulier dans la mise en œuvre de l'article 28. Ainsi, la Cour administrative de Nantes a jugé que l'apposition d'un crucifix dans un emplacement public (la salle du conseil municipal) méconnaît les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, sans que la commune concernée puisse se prévaloir de l'existence d'un usage local (CAA Nantes, 4 février 1999, *Association civique Joué Langueurs*, Rec. p. 498 ; CAA Nantes, 4 février 1999, n°98NT00337). Plus récemment, le Conseil d'Etat a estimé que l'édification d'une croix sur un emplacement public méconnaît l'article 28, « sans que la commune soit utilement fondée à se prévaloir » de ce que la croix constituerait l'expression d'une forte tradition catholique locale » (CE, 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée*, n°396990, Rec.).

## II. UNE APPLICATION DU DROIT SPÉCIFIQUE POUR LA BRETAGNE ?

---

Il a été vu que le droit positif permet dans une mesure limitée de prendre en compte la spécificité du Grand Ouest à travers la référence aux usages locaux. Il est maintenant question de s'intéresser plus spécifiquement aux décisions des juridictions du Grand Ouest. A l'instar des autres tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, elles sont amenées à mettre en œuvre les dispositions de la loi de Séparation. Il s'agit de déterminer si le contexte marqué par une forte tradition catholique influe sur l'interprétation et l'application de la loi de 1905 par les juridictions nantaises et rennaises. Existe-t-il une jurisprudence, ou du moins un faisceau de décisions qui particularisent l'application de la loi de 1905 dans ces territoires ?

**Des contentieux emblématiques.** La plupart des affaires emblématiques relatives à l'application de la loi de 1905 dont le Conseil d'Etat a eu à connaître ces 20 dernières années sont nées dans le ressort des juridictions du Grand Ouest : L'orgue de la Commune de Trélazé, la statue de Jean-Paul 2 de Ploërmel, la crèche du Conseil départemental de Vendée. Cette genèse s'explique bien sûr par un contexte local imprégné de culture catholique. Si le Conseil d'Etat, y compris en assemblée, a donc rendu des arrêts importants dans des affaires impliquant le Grand Ouest, ces dernières, avec d'autres, n'ont pas donné l'occasion aux tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes de développer des jurisprudences originales. Pour l'essentiel, ils se sont évertués à mettre leur pas dans ceux du Conseil d'Etat. Du moins se sont-ils efforcés de faire une application fidèle de l'interprétation de la loi de 1905 telle que définie par la haute juridiction. De son côté, la Cour administrative d'appel semble plus sensible à son environnement. C'est du moins ce que peuvent laisser entendre plusieurs contentieux.

**La crèche de l'hôtel de département de Vendée.** L'affaire a été évoquée à travers l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat, elle sera abordée ici au prisme des décisions des juridictions locales. En l'occurrence, la Fédération vendéenne de la libre pensée avait demandé au président du conseil général de la Vendée à ce que ne soit pas installée une crèche de la nativité dans les locaux publics de l'hôtel du département. Saisi d'un recours pour excès de pouvoir, le Tribunal administratif de Nantes a annulé la décision implicite par laquelle le président de la collectivité a refusé de déférer à cette invitation (TA Nantes, 14 novembre 2014, *Fédération de Vendée de la libre pensée*, n°1211647). Il a jugé que cette installation était contraire à l'article 28 de la loi de 1905 en ce que la crèche est un emblème religieux, que son installation ne s'inscrit pas dans l'une des exceptions envisagées par cette disposition (exposition ou musée) et qu'enfin il n'est pas démontré l'existence d'un particularisme local. Le tribunal a donc fait une application stricte, quasi littérale de l'article 28. De son côté, la Cour administrative d'appel de Nantes est intervenue à deux reprises dans cette affaire, en tant que juge d'appel puis en qualité de juge du renvoi. En ces deux occasions, elle a jugé que cette installation n'était pas contraire à l'article 28 de la loi de 1905. Dans un premier temps, elle a estimé que « compte tenu de sa faible taille, de sa situation non ostentatoire et de l'absence de tout autre élément religieux, [l'installation] s'inscrit dans le cadre d'une tradition relative à la préparation de la fête familiale de Noël et ne revêt pas la nature d'un signe ou emblème religieux » (CAA Nantes, 13 octobre 2015, *Département de la Vendée*, n°14NT03400). Elle a donc avancé la nature festive de l'installation. Cette interprétation permissive est intervenue dans un contexte de relative incertitude sur la position du Conseil d'Etat sur cette question. La Cour administrative d'appel de Paris a d'ailleurs développé une toute autre analyse quelques jours plus tôt (CAA Paris, 8 octobre 2015, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, n°15PA00814). Il a été vu que le Conseil d'Etat a profité des pourvois formés contre ces deux arrêts pour définir les principes applicables (CE Ass., 9 novembre 2016, *Ville de Melun*, préc. ; CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, préc.). En apparence, la solution retenue s'inscrit à mi-chemin entre le jugement du Tribunal administratif de Nantes et l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes. Le Conseil réfute

l'affirmation du tribunal nantais (et de la CAA de Paris) selon laquelle une crèche de Noël constituerait par principe un emblème religieux au sens de l'article 28. Il écarte aussi la démarche « objectivante » de la Cour de Nantes consistant à écarter la qualification d'emblème religieux dès lors qu'en l'absence de tout autre élément religieux, une telle installation s'inscrirait dans le cadre d'une tradition relative à la préparation de la fête familiale de Noël. Mais en pratique, la solution du Conseil d'Etat repose également sur une interprétation libérale de l'article 28. Elle conduit à permettre l'installation de crèches dans des bâtiments publics en présence d'un usage local ou de « circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif ». Comme il a déjà été souligné, la Cour de Nantes a été amenée à statuer à nouveau sur renvoi du Conseil d'Etat (CAA Nantes, 6 octobre 2017, *Département de la Vendée*, préc.). Elle écarte la requête alors même le Conseil d'Etat n'avait laissé qu'une porte étroite à l'installation d'une crèche dans un bâtiment qui accueille le siège d'une collectivité publique ou d'un service public. Pour ce faire, elle estime qu'il existe des conditions particulières qui permettent de lui reconnaître un caractère culturel et festif. Au nombre de ces circonstances particulières, la Cour relève que ses dates d'installation « sont exemptes de toute tradition ou référence religieuse, et que son installation est dépourvue de tout formalisme susceptible de manifester un quelconque prosélytisme religieux ». Cette solution doit être mise en regard avec les motifs qui ont justifié la mise en place de cette crèche de manière annuelle à partir de 1991 et qui ont été révélés par Philippe de Villiers dans sa lettre d'octobre 2016 (*supra*). La Cour s'est donc montrée pour le moins bienveillante avec le département de la Vendée.

**La statue de Jean-Paul 2 de Ploërmel.** En 2006, une statue du Pape Jean-Paul 2 entourée d'une arche surplombée d'une grande croix a été érigée sur une place publique de la commune de Ploërmel. Cette installation a suscité plusieurs procédures devant les juridictions administratives. A six années d'intervalle et à deux reprises, le Tribunal administratif de Rennes a jugé qu'alors même que l'édification de la statue de Jean-Paul 2 sur la place publique n'aurait pas méconnu, par elle-même, les dispositions de la Constitution et de la loi du 9 décembre 1905, l'apposition de la croix au sommet de l'arche entourant cette statue méconnaissait lesdites dispositions (TA Rennes, 31 décembre 2009, n°0701701 ; TA Rennes, 30 avril 2015, n°1203099). Par son second jugement, il a donc enjoint à la commune de retirer de son emplacement le monument dans son ensemble partant du principe que l'œuvre avait été conçue comme un tout comprenant la croix, l'arche mais aussi la statue de Jean-Paul 2. La Cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement en soulevant d'office un moyen tiré de la jurisprudence bien connue relative à l'abrogation de l'acte administratif non réglementaire et sans se prononcer sur le fond de l'affaire (CAA Nantes, 15 décembre 2015, *Commune de Ploërmel*, n°15NT02053). Analysant la première demande des requérants comme une demande d'abrogation de la délibération communale initiale d'installer la statue et constatant qu'elle était devenue définitive par l'écoulement du temps, la Cour a jugé que le maire était en droit de refuser la demande d'abrogation. En sus d'avoir soulevé le moyen d'office, la Cour a donc retenu une analyse des faits qui conduisaient à sanctuariser l'installation du monument dans son ensemble. Le Conseil d'Etat va quant à lui s'inscrire dans une voie médiane à tout point de vue (CE, 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre pensée*, préc.). Son analyse repose à la fois sur la divisibilité de l'œuvre et sur l'existence de deux délibérations successives. Il en conclut d'un côté qu'il n'est plus possible de contester l'installation de la statue, la première délibération étant définitive et de l'autre côté que la délibération relative à la mise en place de de l'arche et de la croix n'était pas définitive et qu'elle méconnaissait les dispositions de la loi de 1905. Il ne se prononce donc pas sur la licéité de l'installation de la statue mais si tel avait été le cas, on peut penser qu'il n'aurait pas développé un raisonnement différent de celui, – implicite –, du Tribunal administratif de Rennes. L'affaire évoque en effet un arrêt célèbre du Conseil d'Etat au sujet de l'installation d'une statue d'une autre personnalité religieuse, le cardinal Liénart, sur le parvis de la cathédrale de Lille. A cette occasion, le Conseil a estimé que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 « ne fait nullement obstacle à ce que la ville de Lille commémore le souvenir de cette personnalité » (CE, 25 novembre 1988, *Dubois*, n° 65932). *A fortiori* peut-on penser qu'il en aurait été de même pour le Pape Jean-Paul 2 même si son action ne s'est pas déployée dans la commune de Ploërmel.

**L'orgue de l'église de Trélazé.** Les juridictions nantaises n'ont pas fait œuvre d'originalité lorsqu'elles ont eu à connaître du contentieux mettant en cause l'acquisition d'un orgue par la commune de Trélazé en vue de son installation dans l'église communale de Saint-Pierre. Elles ont développé une lecture orthodoxe de la loi de 1905 et n'ont donc pas anticipé l'interprétation plus nuancée qu'en a développé le Conseil d'Etat. Ainsi, après avoir constaté que les personnes publiques ne peuvent engager d'autres dépenses que celles qui sont nécessaires à l'entretien et la conservation des édifices du culte dont elles ont la propriété et que l'implantation de l'orgue dans un église qui en était jusqu'alors dépourvue ne correspondait pas à une dépense de réparation ou de conservation de l'immeuble, le Tribunal administratif de Nantes a estimé que l'acquisition puis l'installation de l'orgue contrevenait au principe de non subventionnement des cultes (TA Nantes, 7 octobre 2005, n°023956). Cette solution a été reprise à son compte par la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 24 avril 2007, *Commune de Trélazé*, 05NT01941, AJDA 2007 p. 2086 note V. Gaboriau). On sait que le Conseil d'Etat a saisi l'occasion du pourvoi contre l'arrêt d'appel pour redéfinir, ou plutôt préciser, les modalités selon lesquelles les collectivités publiques peuvent faire l'acquisition de biens ayant vocation à être installés dans les lieux de cultes dont elles sont propriétaires (CE Ass., 19 juillet 2011, *Commune de*

Trélazé, Rec. p. 370). Il a jugé que les dispositions de la loi de 1905 ne font pas obstacle à ce qu'une commune acquiert et installe un orgue « ou tout autre objet comparable » dans un édifice culturel à des fins d'intérêt local et qu'il puisse être utilisé dans le cadre d'activités culturelles, pour autant que soit prévue une participation de l'affectataire de l'édifice « dont le montant soit proportionné à l'utilisation qu'il pourra faire de l'orgue afin d'exclure toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ». Tirant les conséquences de cet arrêt d'assemblée, la Cour administrative de Nantes a jugé qu'en l'espèce l'installation de l'orgue dans l'église ne constituait pas une libéralité, ni une aide au culte contraire en tant que telle aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905 (CAA Nantes, 20 décembre 2013, *Commune de Trélazé*, n°11NT0283). Tout juste peut-il être noté que la Cour ne s'est pas montrée très exigeante sur la preuve de l'existence d'une participation de l'affectataire en cas d'utilisation de l'orgue pour le culte. Cette participation n'a été « contractualisée » que tardivement et après l'arrêt du Conseil d'Etat en 2012 alors que son installation est intervenue dès 2004. Au requérant qui soulignait qu'aucune convention relative à l'utilisation de l'orgue n'avait été conclue à la date des délibérations contestées (2002), la Cour répond qu'il ressort « du dossier qu'un accord verbal sur l'installation et l'utilisation de l'instrument existait avant d'être formalisé dans la convention » de 2012. Elle n'avait pourtant fait nulle mention de l'existence de cet accord verbal dans son arrêt de 2007. Dès lors que la légalité des délibérations devait s'apprécier au jour de leur adoption (octobre 2002), il est possible d'en conclure que là-encore, la Cour s'est montrée plutôt bienveillante à l'égard de la commune en cause.

**La visite papale à Saint-Anne d'Aurey.** Plusieurs collectivités territoriales de l'Ouest de la France (Région Pays de Loire, départements de la Mayenne, de Vendée et du Finistère) ont octroyé des subventions aux organisateurs (évêché, association) de la visite du Pape Jean-Paul 2 à Saint-Anne d'Aurey en septembre 1996. Leurs délibérations ont été annulées par les tribunaux administratifs. Les tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes ont notamment jugé qu'elles contrevenaient à la prohibition des aides aux activités culturelles et aux cultes résultant de l'article 2 de la loi de 1905 (TA Rennes, 28 février 2001, *Fédération des œuvres laïques du Finistère*, n°971707 ; TA Nantes, 16 décembre 1997, n°962101). Ces jugements n'ont pas été frappés d'appel. En tout état de cause, ils s'inscrivent dans le fil de la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'arrêt de la haute juridiction qui fait le plus écho au contentieux autour de la visite papale est postérieur à cette séquence. A cette occasion, le Conseil d'Etat a annulé les délibérations par lequel le Conseil régional du Limousin a attribué des subventions à plusieurs associations pour l'organisation des ostensions septennales de l'année 2009. Il a alors rappelé que « les collectivités territoriales ne peuvent apporter une aide quelconque à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte » et a approuvé la Cour administrative d'appel de Bordeaux d'avoir annulé les délibérations querellées dès lors que les ostensions septennales ont le caractère de cérémonies culturelles (CE 15 février 2013, *Association Grande Confrérie de Saint Martial et autres*, n°347049).

**Les aides de l'ADEME à des structures ayant une activité culturelle.** Par plusieurs arrêts remarquables, le Conseil d'Etat a été amené à déterminer si les congrégations et autres communautés religieuses sont en droit de solliciter le bénéfice d'une aide de l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) en vue de l'acquisition d'un nouveau mode de chauffage plus économe en énergie. Il a jugé que ces structures sont éligibles à ce type d'aides dès lors que l'acquisition d'un nouveau mode de chauffage ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte, que le soutien à un tel projet entre dans le cadre des missions d'intérêt général confiées à l'ADEME et que le versement des subventions s'accompagne de la conclusion de conventions permettant de garantir que les subventions sont exclusivement affectées au financement du projet (CE, 26 novembre 2012, *ADEME / Communauté des Bénédictins de l'Abbaye de Saint Joseph de Clair*, n°344378 ; CE, 26 novembre 2012, *ADEME / Communauté de la Chartreuse de Portes*, n°344379). Le Tribunal administratif de Nantes avait anticipé cette jurisprudence et ce, avant même l'*aggiornamento* consécutif aux cinq arrêts d'assemblée du 19 juillet 2011. Il a annulé le refus opposé par l'ADEME à une demande de subvention formée par une congrégation au motif que le principe de non subventionnement des cultes ne fait pas obstacle à ce que l'ADEME « verse, conformément à sa mission, à un établissement ayant une activité essentiellement culturelle une aide dont l'objet est de contribuer exclusivement à la réalisation d'une opération qui présente un caractère d'intérêt général et non de subventionner l'exercice du culte » (TA Nantes, 8 juin 2010, *Communauté des cisterciens de la stricte observance de Bellefontaine*, n°075921).

**Synthèse : une CAA sensible à son environnement ?** Les jugements et arrêts jusque-là évoqués n'épuisent bien sûr pas le contentieux de la loi du 9 décembre 1905 dont les juridictions du Grand Ouest ont eu à connaître depuis une vingtaine d'années. Ils sont néanmoins représentatifs des tendances lourdes qui ressortent du *corpus* retenu. Le premier constat qui s'impose est que les jugements des tribunaux administratifs de Nantes et de Rennes s'inscrivent plutôt dans l'orthodoxie par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ils s'efforcent d'en faire une application fidèle pour autant qu'elle soit établie. Le second constat est que la Cour administrative d'appel de Nantes se montre, semble-t-il, plus souple dans l'application des dispositions de la loi de 1905. La Cour s'est montrée particulièrement bienveillante avec le département de la Vendée dans l'affaire de la crèche. Elle l'avait aussi été au sujet de son logotype en 1999 alors que le président du Conseil général à l'origine de l'une et de l'autre n'a pas caché que ses initiatives visaient un objectif de « réarmement culturel ». Sur renvoi du Conseil d'Etat, elle ne s'est pas révélée très pointilleuse avec la commune de Trélazé quant à l'existence d'un accord avec l'affectataire de son église sur l'utilisation de l'orgue.

Enfin, elle a mobilisé sans nuances les ressources du régime de l'acte administratif pour écarter le recours engagé contre l'installation de la statue du pape Jean-Paul 2 flanquée de son arche et de sa croix à Ploërmel. Il serait donc tentant de pointer une certaine perméabilité de la juridiction d'appel à l'égard de la tradition catholique du Grand Ouest. Elle se traduirait par une propension à développer une application compréhensive des dispositions de la loi de 1905 dans ces territoires.

**Conclusion.** Il ressort de la présente étude que la loi du 9 décembre 1905 reçoit en partie une application spécifique dans les territoires du Grand Ouest de la France. Ce particularisme procède d'abord de la loi de 1905 telle qu'interprétée par le Conseil d'Etat et des textes inscrits dans sa périphérie qui rendent possible la prise en compte des traditions locales dans une certaine mesure. Il résulte aussi de la démarche plutôt bienveillante de la Cour administrative d'appel de Nantes à l'égard des collectivités territoriales qui prétendent promouvoir ou faire écho à l'identité chrétienne de ces territoires. Mais il convient aussitôt d'ajouter que ce particularisme joue plutôt à la marge.

---

[1] Ph. Portier, « Les bretons et la question laïque » dans J. Theuret (dir.), *Un siècle de laïcité en Bretagne. 1905-2005*, Ed. Apogée, 2005, p. 5.

[2] L. Elégoët, « L'expulsion des religieuses à Saint-Méen, en août 1902 », dans J. Balcou et a., *Les bretons et la séparation (1795-2005)*, PUR, 2006, p. 179.

[3] J. Theuret, « Des prémices de la laïcité aux votes des parlementaires bretons », dans J. Theuret (dir.), *Un siècle de laïcité en Bretagne. 1905-2005, op.cit.*, p. 16.

[4] S. Gicquel, « Les inventaires dans les diocèses de Saint-Brieuc et de Vannes » dans J. Balcou et a., *op. cit.*, p. 235 ; Ch. Jouquand, « La querelle des inventaires dans le pays malouin », dans J. Theuret (dir.), *op. cit.*, p. 117.

[5] Y. Tranvouez, *Catholique en Bretagne au XXe siècle*, PUR, 2006 p. 189 et s. ; A. Rousseau, « Mutations présentes et avenir du catholicisme en Bretagne » dans Y. Tranvouez (dir.), *Requiem pour le catholicisme breton ?* Centre du recherche bretonne et celtique, 2011, p. 269.

[6] Nous remercions Messieurs Plantiveau (LP Loire-Atlantique) et Le Guennec (LP Morbihan) pour leur disponibilité.

Xavier Dupré de Boulois, «L'application de la loi du 9 décembre 1905 dans les départements du Grand Ouest de la France»

RDLF 2021 chron. n°40 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)).