

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N° 22TL22249

ASSOCIATION GROUPE DE LA LIBRE
PENSEE DE BEZIERS ET ENVIRONS
et autres

M. Alain Barthez
Rapporteur

Mme Sylvie Cherrier
Rapporteuse publique

Audience du 16 mars 2023
Décision du 13 avril 2023

01-04-03-07-02
21
54-01-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision implicite de rejet de son recours gracieux du 22 décembre 2020 demandant à la commune de Béziers le retrait de la crèche de Noël installée dans la cour d'honneur de l'hôtel de ville.

M. Christophe Benoît, M. David Garcia et M. Meddy Nedir ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision implicite de rejet de leur recours gracieux du 24 décembre 2020 demandant à la commune de Béziers le retrait de la crèche de la nativité installée dans la cour d'honneur de l'hôtel de ville.

Par un jugement n° 2102014, 2102024 du 20 septembre 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 17 novembre 2022 et le 24 février 2023, l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia, représentés par Me Noray-Espeig, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler la décision du maire de Béziers d'installer une crèche de Noël dans la cour d'honneur de l'hôtel de ville au mois de décembre 2020, ainsi que les décisions implicites par lesquelles il a rejeté leurs recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Béziers la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la demande de première instance n'est pas irrecevable car elle doit être regardée comme contestant tant le rejet de leurs recours gracieux que la décision initiale du maire de Béziers d'installer une crèche de Noël ;
- elle n'était pas irrecevable dès lors que le retrait de l'installation, effectué seulement le 11 janvier 2021, ne retire pas la décision de procéder à son installation ;
- l'article 3 des statuts de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs lui donne intérêt pour agir ;
- le président de l'association a également qualité pour agir, notamment en appel ;
- M. Benoît a également intérêt pour agir, ainsi que l'a déjà reconnu la cour administrative d'appel de Marseille ;
- les décisions contestées méconnaissent le principe de neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes ;
- elles méconnaissent l'autorité de la chose jugée par les précédentes décisions de justice concernant la crèche de Noël à Béziers.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 16 février 2023 et le 2 mars 2023, la commune de Béziers, représentée par Me Rigeade, conclut au rejet de la requête, à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à ce que l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia soient condamnés solidairement à lui verser la somme de 13 euros correspondant au droit de plaidoirie.

Elle soutient que :

- l'intérêt pour agir de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs n'est pas établie ;
- la qualité pour agir du président de l'association n'est pas établie ;
- la demande de première instance était uniquement dirigée contre la décision implicite de rejet des recours gracieux qui tendaient seulement au retrait de la crèche de Noël ;
- les conclusions tendant à l'annulation de la décision d'installer une crèche de Noël sont nouvelles en appel et, pour ce motif, irrecevables ;
- il y a lieu de mettre à la charge des appelants la somme de 13 euros en application des dispositions des articles L. 723-3, R. 723-26-1, R. 723-26-2 et R. 723-26-3 du code de la sécurité sociale.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Barthez,
- les conclusions de Mme Cherrier, rapporteure publique,
- et les observations de Me Lafforgue, représentant l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia, et de Me Rigeade, représentant la commune de Béziers.

Considérant ce qui suit :

1. Le 4 décembre 2020, le maire de Béziers a inauguré une crèche de Noël installée dans le bâtiment de l'hôtel de ville. Par des courriers recommandés des 22 et 24 décembre 2020 qui sont identiques, l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs d'une part et M. Benoît et M. Garcia d'autre part ont contesté cette installation et ont demandé au maire de Béziers de la retirer. Estimant que leurs « recours gracieux » avaient été implicitement rejetés, ils ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler ces décisions implicites. Ils font appel du jugement du 20 septembre 2022 par lequel le tribunal administratif de Montpellier, considérant que les demandes avaient été satisfaites par le retrait définitif de la crèche de Noël le 11 janvier 2021 avant la date d'enregistrement des requêtes au greffe du tribunal et qu'aucune décision implicite de rejet n'était ainsi intervenue, a jugé que ces requêtes étaient irrecevables et les a rejetées.

Sur les fins de non-recevoir de la requête d'appel :

2. En premier lieu, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

3. Il ressort des pièces du dossier que les appelants ont, dans les courriers recommandés des 22 et 24 décembre 2020 reçus, respectivement, les 24 et 29 décembre 2020 par la commune de Béziers, cité des extraits des décisions du Conseil d'Etat du 9 novembre 2016, Commune de Melun, n° 395122 et Fédération de la libre pensée de Vendée, n° 395223. Ils ont ensuite indiqué que le maire de Béziers avait pris la décision d'installer une crèche de Noël dans la cour d'honneur de l'hôtel de ville et ont ajouté qu'au regard des motifs des décisions du Conseil d'Etat, « les conditions d'une éventuelle dérogation ne sont manifestement pas remplies en l'espèce ». Ainsi, même s'ils avaient seulement demandé au maire de Béziers « de retirer dans les délais les plus brefs la crèche qui vient d'y être installée », ces lettres, qu'ils ont d'ailleurs présentées devant le tribunal administratif de Montpellier comme des « recours gracieux », contestaient la légalité de la décision du maire de Béziers d'installer une crèche de Noël qui n'était pas formalisée et était seulement révélée par son exécution.

4. Les demandes de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, d'une part, et de M. Benoît et M. Garcia, d'autre part, devant le tribunal administratif de Montpellier devaient donc être regardées comme tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du rejet implicite de leurs recours gracieux contre la décision d'installer une crèche de Noël ainsi que, conformément aux principes rappelés au point 2, à l'annulation de cette décision d'installer une crèche.

5. Eu égard à l'objet de la demande dont le tribunal administratif de Montpellier était ainsi saisi, les conclusions, à présent formulées de manière explicite devant la cour administrative d'appel, ne sont donc pas nouvelles et la fin de non-recevoir opposée à la requête d'appel par la commune de Béziers doit donc être écartée.

6. En second lieu, par une délibération du 29 octobre 2022, le bureau de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs a donné son autorisation à son président pour faire appel du jugement du 20 septembre 2022. La fin de non-recevoir opposée par la commune de Béziers et tirée de l'absence de qualité pour agir du président de l'association devant la cour administrative d'appel doit donc également être écartée.

Sur la régularité du jugement :

7. Ainsi qu'il a été indiqué, le tribunal administratif de Montpellier était saisi d'une demande d'annulation de la décision du maire de Béziers d'installer une crèche en décembre 2020 dans la cour d'honneur de la mairie et de la décision implicite de rejet des recours gracieux de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs d'une part et de M. Benoît et de M. Garcia d'autre part. La seule circonstance que la crèche a été enlevée de l'emplacement où elle se trouvait n'a pas retiré la décision de l'installer, qui a été exécutée, et des décisions implicites de rejet des recours gracieux contre cette décision. En tout état de cause, le retrait de la crèche intervenu seulement le 11 janvier 2021 ne peut pas être considéré comme ayant donné satisfaction aux requérants lorsqu'ils ont saisi le tribunal.

8. C'est donc à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a retenu la fin de non-recevoir tirée de ce que les requérants se bornaient à demander le retrait de la crèche de Noël.

9. En outre, s'agissant des autres fins de non-recevoir opposées à la demande de première instance par la commune de Béziers, le second alinéa de l'article 3 des statuts de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs prévoit que : « *La Libre Pensée défend le principe constitutionnel de laïcité et la séparation des Eglises et de l'Etat, garantie*

notamment par la loi du 9 décembre 1905. Pour ce faire, elle entend utiliser tous les moyens nécessaires, y compris les voies de recours devant les juridictions compétentes, pour en interdire toute tentative de remise en cause directe ou indirecte ». Eu égard aux dispositions de ces statuts, étant donné l'objet, rappelé au point 4 ci-dessus, de la demande présentée devant le tribunal administratif de Montpellier, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir de l'association doit être écartée.

10. Par une délibération du 5 décembre 2020, le bureau de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs a donné son autorisation, conformément à l'article 3 du règlement intérieur, à son président, M. Benoît, pour déposer un recours gracieux auprès du maire de Béziers et, « si nécessaire, un recours devant le tribunal administratif de Montpellier, pour faire annuler l'installation de la crèche de Noël dans les locaux de la mairie de décembre 2020 ». La fin de non-recevoir opposée par la commune de Béziers et tirée de l'absence de qualité pour agir du président de l'association devant le tribunal administratif de Montpellier doit donc également être écartée.

11. Il est constant que M. Benoît et M. Garcia sont des usagers des services publics de la commune de Béziers. A ce titre, ils sont donc recevables à demander l'annulation des décisions contestées, dès lors qu'ils sont amenés à fréquenter les locaux de la mairie.

12. Il résulte de tout ce qui précède, étant également relevé que les délais de recours contentieux n'étaient pas expirés lorsque le tribunal administratif a été saisi le 21 avril 2021, que le jugement du tribunal administratif de Montpellier qui a rejeté comme irrecevable les requêtes de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs d'une part et de M. Benoît et M. Garcia d'autre part est irrégulier et doit être annulé. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par l'association Groupe de la libre pensée et Béziers et environs et par M. Benoît et M. Garcia devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur la légalité des décisions d'installer la crèche et de rejet des recours gracieux :

13. Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1^{er} 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 1^{er} 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 œuvre 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.

14. 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. 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. 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. 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.

15. Il ressort des pièces du dossier, notamment de l'examen des photographies de la crèche installée dans la cour d'honneur de l'hôtel de ville de Béziers produites en appel, qu'elle met en évidence la scène de la nativité. L'installation de cette crèche de Noël dans l'enceinte de ce bâtiment public, siège d'une collectivité publique, ne résulte d'aucun usage local et aucune circonstance particulière ne permet de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif. Il s'ensuit que la décision du maire de Béziers de procéder à cette installation méconnaît les dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 et les exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia sont fondés à demander l'annulation de la décision de la commune de Béziers d'installer une crèche de Noël en décembre 2020 ainsi que celle des décisions implicites de rejet de leur recours gracieux.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Béziers une somme de 1 500 euros à verser aux appelants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, une somme à verser à la commune de Béziers au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Pour les mêmes motifs, les conclusions tendant au

versement d'une allocation d'un montant de 13 euros au titre des droits de plaidoirie doivent également être rejetées.

DE C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2102014, 2102024 du 20 septembre 2022 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : La décision de la commune de Béziers d'installer une crèche de Noël en décembre 2020 ainsi que les décisions implicites de rejet des recours gracieux de l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environ et de M. Benoît et M. Garcia sont annulées.

Article 3 : La commune de Béziers versera une somme de 1 500 euros à l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, M. Benoît et M. Garcia.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Béziers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du droit de plaidoirie sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Groupe de la libre pensée de Béziers et environs, à M. Christophe Benoît, à M. David Garcia et à la commune de Béziers.

Délibéré après l'audience du 16 mars 2023, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 avril 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien
dans l'ordre du tableau,

A. Barthez

N. Lafon

Le greffier,

F. Kinach

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.