

Institut de droit des affaires internationales
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

DROIT ADMINISTRATIF – S2
2023-2024

Cours magistral de Béatrice GUILLAUMIN
Maître de conférences

FICHE 2 :

LE PRÉFET, INCARNATION DE L'ADMINISTRATION

I. Le statut du préfet

DOCUMENT 1 : Olivier RENAUDIE, « Corps préfectoral : chronique d'une mort refusée », *AJDA*, 2021 p. 1169.

DOCUMENT 2 : Jean-Marc PASTOR, « Fragilisés, les préfets doivent être confortés dans leur rôle », *AJDA*, 2023, p. 2087.

II. Le préfet, rouage de l'administration déconcentrée

DOCUMENT 3 : Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

DOCUMENT 4 : Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

DOCUMENT 5 : Conseil d'État, 21 mars 2022, n° 440871.

DOCUMENT 6 : Dorothee PRADINES, Thomas JANICOT, « Pouvoir de dérogation des préfets : beaucoup de bruit pour rien ? », *AJDA*, 2022. 962.

III. Le préfet, contrôleur de l'administration décentralisée

DOCUMENT 7 : Assemblée nationale, Fiche de synthèse n° 11 « L'organisation territoriale de la France ».

DOCUMENT 8 : Conseil constitutionnel, Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

DOCUMENT 9 : Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, *Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*.

DOCUMENT 10 : Extraits du Code général des collectivités territoriales.

DOCUMENT 11 : Tribunal administratif de Grenoble, Ord. réf., 25 mai 2022, n° 2203163.

DOCUMENT 12 : Conseil d'État, Ord. réf., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*

Exercice

Dissertation : « le pouvoir de dérogation des préfets ».

I. Le statut du préfet

DOCUMENT 1 : Olivier RENAUDIE, « Corps préfectoral : chronique d'une mort refusée », *AJDA*, 2021 p. 1169.

Le 6 mai 2021, le Premier ministre a annoncé la volonté du gouvernement de supprimer le corps préfectoral. Cette attaque - comment y voir autre chose ? - est inédite : il est déjà arrivé dans l'Histoire que tous les préfets occupant un emploi territorial soient remplacés ou que l'on tente de les débaptiser, mais jamais que l'on considère cet ensemble de hauts fonctionnaires comme inutile. Cette attaque est également une surprise en raison du contexte, dont on pouvait penser qu'il n'était pas défavorable au corps préfectoral. D'une part, ce dernier est l'une de ces masses de granit napoléoniennes ayant traversé les siècles : l'annonce de sa disparition le lendemain de la commémoration de la mort de l'Empereur a pu étonner. D'autre part, le moins que l'on puisse dire est que le corps préfectoral n'a pas démérité ces derniers temps, particulièrement à l'occasion de la crise sanitaire. Pour autant, la suppression du corps préfectoral procède d'une certaine logique. En effet, dans son discours prononcé le 8 avril lors de la « convention managériale de l'Etat » (sic), le Président de la République avait fait part de son souhait de fonctionnaliser l'ensemble des emplois d'encadrement au sein de la haute fonction publique. Fonctionnaliser les emplois de préfet, cela revient, sur la forme, à rompre avec la logique de corps sur laquelle le modèle français de fonction publique s'est construit et, sur le fond, à élargir le vivier de recrutement, afin d'assurer la diversification des profils. Pour dire les choses simplement, le gouvernement ne serait plus tenu, comme aujourd'hui, de puiser dans le vivier des sous-préfets ayant une certaine durée de services pour pourvoir aux quatre cinquièmes des emplois de préfet.

Une telle perspective est inquiétante pour plusieurs raisons. D'abord, elle est envisagée dans un contexte où il est question de rétablir l'autorité de l'Etat. Or, s'il est un corps qui incarne l'Etat régalien, c'est bien celui des préfets. Chargés par la Constitution d'assurer localement la protection des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois, les préfets sont également ceux qui veillent à l'organisation et au bon déroulement des scrutins électoraux. Ensuite, elle présente un risque. Celui-ci n'est pas la politisation dénoncée par certains : la fonction de préfet possède par essence une dimension politique et nécessite la confiance des pouvoirs publics. Le risque est davantage de nommer des personnes incompétentes, inexpérimentées ou en situation de conflit d'intérêts. Enfin, ce serait une très mauvaise nouvelle pour le ministère de l'intérieur, dont le corps préfectoral est la pierre angulaire. D'une part, c'est grâce à ce corps de fonctionnaires, rompus à la tâche et habitués à affronter l'imprévu, que ce ministère a pu faire face à de nombreuses crises d'ampleur ayant affecté la France. D'autre part, il n'est pas inutile de rappeler que les préfets occupent aujourd'hui un certain nombre d'emplois de direction au sein de l'administration centrale de celui-ci et ont autorité sur les services locaux de police en matière de maintien de l'ordre public. A un moment où l'institution policière est en proie à de fortes tensions, faut-il se priver d'une telle expertise et de ce regard extérieur ?

Il apparaît dès lors difficile de se résoudre à la mort de ce grand corps qui, loin d'être malade, constitue un rouage essentiel de nos institutions politico-administratives, autant qu'il est un métier, c'est-à-dire une activité nécessitant l'apprentissage d'un savoir-faire.

DOCUMENT 2 : Jean-Marc PASTOR, « Fragilisés, les préfets doivent être confortés dans leur rôle », AJDA, 2023, p. 2087.

La Cour des comptes a rendu public, le 10 novembre, un rapport sur La capacité d'action des préfets. Elle a constaté l'importance maintenue du rôle joué par ces derniers, s'agissant de la coordination des services de l'Etat, des relations avec les collectivités territoriales et de la gestion des crises, notamment au cours de la période récente (gilets jaunes, pandémie). Mais l'Etat les a fragilisés par une décennie de réduction d'effectifs (4 748 emplois supprimés dans les préfetures entre 2010 et 2020) et il peine à stabiliser une vision stratégique de son réseau préfectoral, hésitant à faire prédominer l'échelon départemental ou régional, déplore la Cour. Elle rappelle que le rôle de coordination du préfet doit intégrer l'intervention des opérateurs de l'Etat, tout en relevant que l'autorité des préfets de région sur les directions régionales n'est pas aussi forte que celle des préfets de département sur les directions départementales interministérielles.

Redonner des marges de manœuvre

Les marges de manœuvre des préfets dans la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales sont par ailleurs réduites par un encadrement excessif des administrations centrales, se manifestant notamment par des délais de réalisation incompatibles avec la prise en compte des spécificités territoriales. Et cette difficulté s'illustre dans la tendance à chercher à gérer les crises au niveau central, ce qui limite l'adaptation au contexte local et peut compliquer leur gestion par le préfet.

La Cour dégage treize recommandations pour conforter l'action des préfets. Parmi celles-ci, elle propose de clarifier la doctrine d'emploi de l'échelon zonal et les moyens humains associés, renforcer les effectifs dédiés aux titres, aux étrangers et au contrôle de légalité et des actes budgétaires ou encore recentrer les feuilles de route interministérielles des préfets sur les réformes prioritaires dont la mise en œuvre relève des compétences de l'Etat.

Au niveau local, le préfet doit avoir les moyens de jouer son rôle dans l'élaboration des contrats de plan. Cela suppose qu'il retrouve des marges de manœuvre pour prendre en compte les spécificités territoriales et que le temps lui soit laissé pour mener des négociations approfondies avec les collectivités. Les administrations centrales devraient également s'interdire de négocier directement avec les collectivités sans y associer le préfet.

II. Le préfet, rouage de l'administration déconcentrée

DOCUMENT 3 : Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Article 1

Le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'État.

Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres.

Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

Ils dirigent, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par le présent décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

CHAPITRE Ier : Dispositions relatives au préfet de région

Article 2

I. - Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 11-1. L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée.

Le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État.

À cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région.

Le préfet de région peut également évoquer, par arrêté, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

II. - Les recours hiérarchiques contre les décisions des préfets de département et des préfets de région mentionnées au I sont adressés aux ministres compétents.

CHAPITRE II : Dispositions relatives au préfet de département.

Article 9

Le préfet de département met en œuvre les politiques nationales et communautaires dans les conditions définies à l'article 2.

DOCUMENT 4 : Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

Article 1

Le préfet de région ou de département peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes :

- 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- 3° Environnement, agriculture et forêts ;
- 4° Construction, logement et urbanisme ;
- 5° Emploi et activité économique ;
- 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Article 2

La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

- 1° Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- 3° Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

DOCUMENT 5 : Conseil d'État, 21 mars 2022, n° 440871.

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 440871, par une requête, enregistrée le 27 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Les amis de la Terre France, Notre affaire à tous, Wild & Legal et Maïouri Nature Guyane demandent au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

7. En premier lieu, il résulte des termes mêmes de l'article 1er du décret attaqué qu'il ne permet aux préfets de déroger qu'à des normes « arrêtées par l'administration ». Il n'a pas pour objet et ne saurait légalement avoir pour effet de leur permettre de déroger à des normes réglementaires visant à garantir le respect de principes consacrés par la loi. Dans ces conditions, les moyens tirés de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et du principe de non-régression consacré par le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement peuvent être écartés.

8. En deuxième lieu, le décret attaqué, selon ses termes mêmes, ne peut conduire les préfets à décider de dérogations qu'afin d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. De telles dérogations ne peuvent intervenir que dans les matières limitativement énumérées à l'article 1er du décret. Elles ne peuvent être accordées, dans le respect des normes juridiques supérieures, que si elles sont justifiées par un motif d'intérêt général, qu'elles ne portent pas atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni ne portent d'atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Elles ne peuvent, enfin, être accordées que si et dans la mesure où des circonstances locales justifient qu'il soit dérogé aux normes applicables, sans permettre aux préfets, dans le ressort territorial de leur action, de traiter différemment des situations locales analogues. Dans ces conditions, eu égard au champ du décret attaqué et à ses conditions de mise en œuvre, dont le respect est placé sous le contrôle du juge administratif, la possibilité reconnue aux préfets, à raison de circonstances locales, de déroger à des normes établies par l'administration, laquelle ne devrait pas conduire à des différences de traitement injustifiées, n'est pas contraire au principe d'égalité.

9. En troisième lieu, le décret attaqué détermine clairement et précisément les matières dans le champ desquelles les préfets sont susceptibles de mettre en œuvre le pouvoir de dérogation qu'il leur ouvre, ainsi que les objectifs auxquels les dérogations doivent répondre et les conditions auxquelles elles sont soumises. La circonstance qu'il n'énumère pas les normes susceptibles de faire l'objet d'une dérogation, ni ne détaille les motifs d'intérêt général ou les circonstances locales susceptibles de justifier les dérogations accordées sur son fondement n'est pas de nature à caractériser une méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Pour les mêmes motifs, les moyens tirés de ce que le décret serait entaché d'incompétence négative ou méconnaîtrait le principe de sécurité juridique ou serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation, faute d'encadrer suffisamment le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets, doivent être écartés.

10. Enfin, les dispositions du décret attaqué n'ont ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur à la requête de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) - Que choisir, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 8 avril 2020 qu'elles attaquent.

[...]

DOCUMENT 6 : Dorothée PRADINES, Thomas JANICOT, « Pouvoir de dérogation des préfets : beaucoup de bruit pour rien ? », *AJDA*, 2022. 962.

[...]

« A des maux étranges on applique d'étranges remèdes. »

Le remède est-il pire que le mal ? Les conditions fixées par le texte, l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'Etat et un certain principe de réalité constituent tant de garde-fous que le droit de dérogation se trouve réduit à peau de chagrin, ou du moins peu susceptible de servir à grande échelle. S'il doit donc rester d'application limitée, il est en revanche une manifestation d'une tendance à une subsidiarité accrue dans de très nombreux domaines.

En premier lieu, ce pouvoir accordé aux préfets accompagne une invitation à se comporter « comme des entrepreneurs de l'Etat, ce qui induit de substituer à une logique de moyens une logique de projets et d'objectifs », comme l'a indiqué le préfet de Vendée, lors de son audition par le Sénat en 2019. Dans le cadre du pouvoir de dérogation, le préfet doit « prendre son risque » comme un chef d'entreprise. Ainsi, la circulaire de 2018 conseillait, « en cas d'interrogation quant à la légalité de [la] décision », « d'établir un bilan coût/avantage de la mesure de dérogation, de réaliser une estimation des risques juridiques (risque contentieux, risque financier, etc.) et d'évaluer les conséquences en termes de cohérence de l'action publique locale ». Pour le dire autrement, la circulaire n'excluait pas que des dérogations soient prises de façon illégale, pour autant que le bilan bénéfico-risques soit positif. Le rapport d'évaluation de l'expérimentation enfonçait le clou, soulignant que l'objet du dispositif était de « développer le sens de l'autonomisation et de la responsabilisation des fonctionnaires au contact direct des administrés en leur offrant des ressources d'action en complément du droit ». La norme, y compris quand elle autorise à déroger, n'est vue que comme un outil, dispensable. Ce qui est le plus étonnant reste d'écrire et d'assumer ce qui, d'ordinaire, a le bon goût de la discrétion, par exemple pour une décision prise sur recours gracieux dont la légalité est fragile, ou pour une décision que le préfet sait illégale *ab initio* mais qu'il décide de prendre quand même après analyse des risques encourus - ce qui a toujours existé.

Le penchant à privilégier une approche « terrain », le « local », voire le « concret », couplé à une ambition de simplification, a cependant échoué à se traduire par un droit constitutionnel à la différenciation entre collectivités territoriales. Ce droit aurait concerné à la fois la répartition des compétences entre collectivités d'une même catégorie et les règles régissant l'exercice de ces compétences territoriales. A ce dernier titre, le 2° de l'article 10 du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique prévoyait que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions ».

Faute pour la réforme constitutionnelle de pouvoir aboutir, cette aspiration des collectivités locales s'est traduite plus modestement dans la loi dite 3DS promulguée le 21 février 2022 (L. n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale). Toutefois, même si son article 1er proclame la possibilité

d'une différenciation des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, c'est pour tout de suite souligner, sans surprise et sans nécessité juridique, eu égard au cadre constitutionnel inchangé, que la différenciation ne peut intervenir que dans le respect du principe d'égalité (CGCT, nouv. art. L. 1111-3-1).

Notons que la loi 3DS comporte diverses dérogations à titre expérimental concernant les collectivités mais aussi un chapitre dédié à des expérimentations « liées à l'appel à projets France expérimentation au service de la relance et des activités économiques innovantes ». Tel que présenté sur le site du ministère de la transformation et de la fonction publique, France expérimentation s'adresse aux personnes morales « ayant un projet économique innovant, dont le développement est bloqué par des dispositions législatives ou réglementaires. France expérimentation permet alors de déroger aux obstacles juridiques à titre temporaire et expérimental ». Là encore, la démarche priorise la levée des « freins juridiques », cette fois en mobilisant l'article 37-1 de la Constitution comme un outil de dérogation (v., en ce sens, les termes du « cahier des charges » mis en ligne à l'intention des pétitionnaires dont France expérimentation instruit les demandes), sans que l'on parvienne à savoir si l'approche par « projets » a vocation à permettre, à terme, une modification des dispositions pour l'ensemble des acteurs économiques.

[...]

III. Le préfet, contrôleur de l'administration décentralisée

DOCUMENT 7 : Assemblée nationale, Fiche de synthèse n° 11 « L'organisation territoriale de la France ».

L'article 72 de la Constitution dresse la liste des collectivités territoriales de la République que sont : « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. »

1. – Communes, départements et régions

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales.

a) Les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France. Elles ont succédé en 1789 aux anciennes paroisses. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal). En 2016, leur regroupement au sein de « communes nouvelles », initié à compter de 2010 et encouragé par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, a permis de ramener leur nombre sous la barre symbolique des 36 000 communes.

b) Les départements ont été créés également en 1789. Ils sont au nombre de 101, dont 96 en métropole. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral, leurs assemblées délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » (au lieu de « conseils généraux »). Les électeurs de chaque canton élisent désormais deux membres de sexe opposé, se présentant en binôme de candidats. Les conseils départementaux se renouvellent intégralement tous les six ans.

c) Les régions sont de création plus récente. Elles constituaient, dans les années 1960, de simples établissements publics, circonscriptions d'action régionale destinées à donner davantage de cohérence à la politique de l'État, à un échelon supérieur à celui du département. La loi du 2 mars 1982 leur a reconnu le statut de collectivité territoriale mais ce n'est qu'en 1986 qu'a eu lieu la première élection des conseils régionaux au suffrage universel. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a regroupé certaines régions, leur nombre total passant ainsi de 21 à 12 (hors Corse, collectivité à statut particulier).

Ces trois échelons constituent à la fois des collectivités territoriales et des circonscriptions d'action de l'État (dont les représentants sont respectivement le maire, le préfet et le préfet de région). De ce fait, l'organisation des services déconcentrés de l'État se fonde sur les mêmes divisions territoriales. Au sein du département, s'y ajoute l'arrondissement, où l'État est traditionnellement représenté par un sous-préfet.

2. – Les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer

Certaines collectivités bénéficient d'un statut particulier, tant en métropole qu'outre-mer.

En métropole, Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier : ces villes sont divisées en arrondissements, qui élisent des conseils et des maires d'arrondissement. De surcroît, Paris présente le double statut de commune et de département, ces deux échelons devant toutefois fusionner au sein d'une nouvelle collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », au 1^{er} janvier 2019, en application de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Par ailleurs, l'essentiel du pouvoir de police est placé entre les mains du préfet de police, et non du maire. De manière analogue, depuis 2015, la « métropole de Lyon », qui bénéficie du même statut, s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans les anciennes limites territoriales de cette dernière, au département du Rhône. Par ailleurs, des règles pour partie dérogoratoires au droit commun s'appliquent à l'Île-de-France, ainsi qu'en Alsace et en Moselle pour des raisons historiques.

La Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, permettant une plus grande autonomie de gestion. La collectivité territoriale de Corse a des compétences élargies dans certains domaines, notamment dans celui de la protection du patrimoine culturel. En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), elle deviendra

le 1er janvier 2018 une collectivité unique, fusionnant l'actuelle collectivité territoriale de Corse et les départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

Les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, sont soumis, en vertu de l'article 73 de la Constitution, au régime d'assimilation législative. Ils exercent les compétences de droit commun des départements et des régions, mais ils sont également associés aux négociations internationales et disposent d'un pouvoir de proposition plus important. En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer, doté du statut de collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. En 2016, la Martinique et la Guyane sont également devenues des collectivités uniques.

En revanche, les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française) et la Nouvelle-Calédonie sont soumises au principe de spécialité législative, régi, respectivement, par les articles 74 et 77 de la Constitution : une loi organique définit le statut de chaque collectivité et énumère les lois qui y sont applicables. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

DOCUMENT 8 : Conseil constitutionnel, Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Oùï le rapporteur en son rapport ;

1. Considérant que, pour contester la conformité à la Constitution de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, les auteurs des saisines soutiennent que ses articles 2, 3 et 4 relatifs aux communes, 45, 46 et 47 relatifs aux départements, et 70 relatifs aux régions seraient contraires à l'article 72, alinéas 2 et 3, de la Constitution, en ce qu'ils ne confèrent au délégué du Gouvernement dans les départements et régions, à l'égard des délibérations et des actes illégaux des autorités territoriales, d'autre pouvoir que celui de les déférer au tribunal administratif, au terme d'un délai d'attente, sans que ce recours ait de plein droit effet suspensif et qu'ainsi le délégué du Gouvernement ne pourrait plus exercer le contrôle administratif, assurer le respect de la loi et préserver la liberté des citoyens ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 72, alinéa 2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » ; que l'alinéa 3 du même article précise que « dans les départements et territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ;

3. Considérant que le principe de légalité exige à la fois le respect des attributions du législateur et celui des règles supérieures de droit par lesquelles la Constitution adoptée par le peuple français a

proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'article 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ;

5. Considérant que les articles 3, 46 et 69 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prévoient que le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions pris ou passés par les autorités communales, départementales et régionales qu'il estime contraires à la légalité ; que ce contrôle vise l'intégralité des objectifs fixés à l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution, comme le précisent les articles 34, paragraphe I (alinéa 4), et 79 (alinéa 5) de la loi et comme l'impliquent ses articles 5 (alinéas 1er et 2), 48 (alinéas 1er et 2) et 59 (alinéa 6) ; que, dès lors, en donnant au représentant de l'Etat la faculté de soumettre au contrôle juridictionnel tous les actes dont il s'agit, les articles 3, 46 et 69 de la loi n'ont pas restreint la portée de l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution ;

6. Considérant cependant qu'en déclarant ces actes exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur et n'est donc pas en mesure de saisir la juridiction administrative d'un recours assorti d'une demande éventuelle de sursis à exécution, les articles 2 (alinéa 1er), 45 et 69, paragraphe I (alinéa 1er), de la loi privent l'Etat, fût-ce temporairement, du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont réservées par l'article 72 (alinéa 3) de la Constitution ; qu'il en est de même des dispositions des articles 3 (alinéa 2), 46 (alinéa 2) et 69, paragraphe I (alinéa 3), qui frappent d'irrecevabilité le recours introduit avant l'expiration du préavis de vingt jours auquel est astreint le représentant de l'Etat, alors que, pendant ce délai, l'acte dont il s'agit conserve son caractère exécutoire ; que cette impossibilité temporaire d'agir qui, dans les dispositions précitées de la loi, frappe le représentant de l'Etat, même à l'égard d'un acte manifestement illégal, demeure, en dépit de ses articles 3 (alinéa 5), 46 (alinéa 5) et 69, paragraphe I (alinéa 6), pour tous les cas où la protection du respect des lois ou des intérêts nationaux n'est pas liée à la sauvegarde d'une liberté publique ou individuelle ;

7. Considérant, en conséquence, que les articles 2 (alinéa 1), 3 (alinéas 2 et 5), 45, 46 (alinéas 2 et 5) et 69, paragraphe I (alinéas 1, 3 et 6) de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doivent être regardés comme non conformes à la Constitution, pour autant qu'ils font obstacle à ce que le représentant de l'Etat soit en mesure de connaître la teneur des actes visés par eux au moment où ils sont rendus exécutoires et puisse, s'il y a lieu, saisir sans délai la juridiction administrative ;

8. Considérant que ces dispositions sont séparables du reste de la loi, à l'exception des abrogations énoncées aux articles 17, 21 et 58 de dispositions auxquelles étaient substituées celles déclarées non conformes à la Constitution ;

9. Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen

Décide :

ARTICLE 1ER - Sont déclarées non conformes à la Constitution, dans la mesure indiquée dans les motifs de la présente décision, les dispositions des articles 2 (alinéa 1), 3 (alinéas 2 et 5), 45, 46 (alinéas 2 et 5) et 69, paragraphe I (alinéas 1, 3 et 6) de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

ARTICLE 2 - Sont déclarées conformes à la Constitution les autres dispositions de cette loi, à l'exclusion des abrogations énoncées aux articles 17, 21 et 58 de dispositions auxquelles étaient substituées celles déclarées non conformes à la Constitution.

ARTICLE 3 - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 9 : Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, *Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 18 mars 2021, par le Premier ministre, sous le n° 2021-816 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Au vu des textes suivants :

la Constitution ;

l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

le code général des collectivités territoriales ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 7 avril 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

[...]

6. Aucune exigence constitutionnelle n'impose que le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales dépende, dans tous les cas, de leur transmission au représentant de l'État. La garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 est satisfaite dès lors que, outre la faculté pour les intéressés de saisir le juge administratif, le représentant de l'État a la possibilité d'exercer un contrôle de légalité. Il appartient au législateur de mettre le représentant de l'État en

mesure de remplir en toutes circonstances les missions que lui confie le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, notamment en ayant recours à des procédures d'urgence.

DOCUMENT 10 : Extraits du Code général des collectivités territoriales.

Article L. 2131-1

I.- Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés dans les conditions prévues au présent article et, pour les actes mentionnés à l'article L. 2131-2, qu'il a été procédé à la transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement prévue par cet article.

Le maire peut, sous sa responsabilité, certifier le caractère exécutoire d'un acte.

II.- Les décisions individuelles prises par les autorités communales sont notifiées aux personnes qui en font l'objet.

III.- Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite.

IV.- Par dérogation aux dispositions du III, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires, ni individuelles sont rendus publics :

1° Soit par affichage ;

2° Soit par publication sur papier, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

3° Soit par publication sous forme électronique, dans les conditions prévues au III.

Le conseil municipal choisit le mode de publicité applicable dans la commune. Il peut modifier ce choix à tout moment. A défaut de délibération sur ce point, les dispositions du III sont applicables.

En cas de création d'une commune de 3 500 habitants ou plus par fusion de communes dont aucune ne dépassait ce seuil, le conseil municipal de la commune nouvelle dispose de la faculté de choix prévue au présent IV pendant une période de six mois à compter de la publication de l'arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle. Au terme de ce délai, les dispositions du III s'appliquent.

V.- En cas d'urgence, un acte devant, en vertu des dispositions du III ou du IV, faire l'objet d'une publication par voie électronique ou sur papier entre en vigueur dès qu'il a été procédé à son

affichage et, s'il est soumis aux dispositions de l'article L. 2131-2, à sa transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

Il est néanmoins procédé dans les meilleurs délais à la publication normalement requise, qui peut seule faire courir le délai de recours contentieux.

VI.- Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié sous forme électronique, le maire le lui communique. Il n'est pas tenu de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

Article L. 2131-2

I.- Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 à l'exception :

a) Des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;

b) Des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

-celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ;

-celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et

2° de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

II.- La transmission prévue au I peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, cette transmission est réalisée selon ces modalités. La transmission des décisions individuelles intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L. 2131-3

Le représentant de l'Etat peut, à tout moment, demander communication des actes pris au nom de la commune qui ne sont pas mentionnés à l'article L. 2131-2.

Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

Article L. 2131-4

Les actes pris par les autorités communales au nom de l'Etat ainsi que les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre et demeurent régis par les dispositions qui leur sont propres.

Article L. 2131-5

Les dispositions des articles L. 2131-1 à L. 2131-4 ne font pas obstacle à l'exercice, par le représentant de l'Etat dans le département, du pouvoir de substitution qu'il tient, notamment en matière de police, des articles L. 2215-1 et L. 2215-5, ni à celui de son pouvoir hiérarchique sur les actes du maire lorsque celui-ci, en application des articles L. 2122-27 et L. 2122-34, agit comme agent de l'Etat dans la commune.

Article L. 2131-6

Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

DOCUMENT 11 : Tribunal administratif de Grenoble, Ord. réf., 25 mai 2022, n° 2203163.

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 23 mai 2022, présenté sur le fondement du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet de l'Isère demande au juge des référés de suspendre l'exécution de la délibération du conseil municipal de la commune de Grenoble du 16 mai 2022 en tant qu'elle approuve l'article 10 du règlement des piscines municipales autorisant le port de certaines tenues de bain.

Il soutient que :

- à titre principal, l'article 10 du règlement des piscines municipales, en tant qu'il autorise certaines tenues de bain de type « burkini », porte une atteinte grave aux principes de laïcité et de neutralité des services publics ;
- en effet, si le principe de laïcité n'impose pas d'obligations de neutralité aux usagers du service public, la libre expression de leurs convictions religieuses trouve sa limite dans le bon fonctionnement du service public et de l'ordre public ;
- au cas particulier, la délibération attaquée porte une atteinte grave au principe de neutralité du service public ;
- elle vise à reconnaître des droits particuliers à des membres d'une communauté religieuse alors qu'il n'existe aucune demande de sa part et la possibilité de se rendre à la piscine en burkini risque de se transformer en obligation ;
- la commune de Grenoble crée une exception à la règle selon laquelle les tenues de bains doivent être « près du corps » pour éviter le risque de s'accrocher ou d'être happé par des appareils de filtration ;
- à titre subsidiaire, cet article est entaché de détournement de pouvoir dès lors qu'il vise à favoriser une communauté religieuse particulière et son application est susceptible d'entraîner de graves troubles à l'ordre public, comme l'ont montré les manifestations organisées le jour du conseil municipal, de sorte que les modalités d'organisation du service qu'elle retient doivent être regardées comme entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 mai 2022, la commune de Grenoble, représentée par Me Evin et Me Borg, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le règlement intérieur n'a pas pour objet d'autoriser une pratique religieuse mais seulement de permettre à toute personne d'accéder aux piscines, dans le respect des règles d'hygiène et de sécurité propres à ces équipements ;
- les usagers des piscines ne sont pas soumis à des exigences de neutralité religieuse ;
- aucun texte législatif ou principe général du droit ne s'oppose à ce qu'un règlement intérieur de piscine n'interdise pas le port d'un burkini ;
- la circonstance qu'une pratique soit minoritaire est sans effet sur sa qualification religieuse ;
- le préfet ne justifie pas que le port du burkini pourrait conduire à une atténuation des règles de sécurité.
- la délibération n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir ;
- aucun risque avéré de trouble à l'ordre public n'est établi.

Par une intervention enregistrée le 24 mai 2022, l'association Alliance Citoyenne, représentée par Me Ogier, demande que le tribunal administratif rejette le déféré du préfet de l'Isère.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable,
- l'autorisation du port du burkini à Grenoble ne méconnaît aucune exigence légale, conventionnelle ou constitutionnelle applicable en matière de laïcité, neutralité ou libertés publiques ;

- la circonstance selon laquelle certaines tenues de bain, comme le burkini, pourraient être regardées comme manifestant des convictions religieuses ne saurait empêcher leur autorisation par la commune, en l'absence de dispositions légales particulières ;

Par une intervention enregistrée le 24 mai 2022, la Ligue des Droits de l'Homme, représentée par Me Spinosi, demande que le tribunal administratif rejette le déféré du préfet de l'Isère.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable,
- le maillot de bain couvrant n'est pas, par lui-même, un signe d'appartenance religieuse ;
- son port ne méconnaît pas les exigences du principe de laïcité ;
- il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer dans le fonctionnement d'une religion et aucune pression n'a été relevée sur les femmes de la communauté musulmane ;
- le préfet ne peut utilement soulever un problème de sécurité dans le cadre d'un déféré-laïcité ; en tout état de cause, le risque allégué n'est pas établi ;
- il n'existe aucun risque de trouble au sein des piscines de Grenoble causé par le port du burkini ;
- le détournement de pouvoir n'est pas établi. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a siégé accompagné de M. Dufour et Mme Paquet, vice-présidents, pour statuer sur cette demande de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de M. Buguellou, greffier d'audience, M. Wyss a lu son rapport et entendu :

- les observations de Mme Léglise, représentant le préfet de l'Isère ;
- les observations de Me Evin, représentant la commune de Grenoble,
- les observations de Me Fodil-Chérif, représentant la Ligue des Droits de l'Homme.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique. Considérant ce qui suit :

1. L'association Alliance Citoyenne et la Ligue des Droits de l'Homme ont intérêt au maintien de la délibération attaquée. Leur intervention doit être admise.

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative : « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article

L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...) Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. (...). Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures ».

3. Par délibération du 16 mai 2022, le conseil municipal de Grenoble a adopté une délibération approuvant un nouveau règlement intérieur des piscines municipales. L'article 10 de ce règlement dispose : « Pour des raisons d'hygiène et de sécurité, l'accès aux bassins se fait exclusivement dans une tenue de bain correspondant aux obligations suivantes : « (...) Les tenues de bain doivent être faites d'un tissu spécifiquement conçu pour la baignade, ajustées près du corps, et ne doivent pas avoir été portées avant l'accès à la piscine. Les tenues non prévues pour un strict usage de la baignade (short, bermuda, sous-vêtements etc), les tenues non près du corps plus longues que la mi-cuisse (robe ou tunique longue, large ou évasée) et les maillots de bain-short sont interdits. (...) ».

4. Si les usagers du service public peuvent exprimer librement, dans les limites fixées par la loi, leur appartenance religieuse, les dispositions de l'article 1er de la Constitution interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances pour s'affranchir des règles communes organisant et assurant le bon fonctionnement des services publics. Par ailleurs, l'autorité administrative doit respecter le principe de neutralité et édicter des règles concourant au maintien de l'ordre public sous ses composantes de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Il ne saurait être dérogé aux règles édictées dans l'objectif d'assurer l'ordre public.

5. Par la présente requête, le préfet de l'Isère demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cet article sur le fondement du cinquième alinéa précité de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

6. En permettant aux usagers du service public communal des piscines de Grenoble de porter des tenues « non près du corps », sous la seule condition qu'elles soient moins longues que la mi-cuisse - comme c'est le cas notamment du vêtement de baignade appelé burkini-, c'est à dire en dérogeant à la règle générale d'obligation de porter des tenues ajustées près du corps pour permettre à certains usagers de s'affranchir de cette règle dans un but religieux, ainsi qu'il est d'ailleurs reconnu dans les écritures de la commune, les auteurs de la délibération litigieuse ont gravement porté atteinte aux principes de neutralité du service public.

7. Dans ces conditions, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'article 10 du règlement des piscines en tant qu'il autorise certaines tenues non près du corps.

ORDONNE :

Article 1er : Les interventions de l'association Alliance Citoyenne et de la Ligue des Droits de l'Homme sont admises.

Article 2 : L'exécution de l'article 10 précité du règlement des piscines de Grenoble dans sa rédaction issue de la délibération du conseil municipal du 16 mai 2022 est suspendue en tant qu'elle autorise l'usage de tenues de bains non près du corps moins longues que la mi-cuisse.

Article 3 : Le surplus des conclusions du déféré est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur, à la commune de Grenoble, à l'association Alliance citoyenne et à la Ligue des Droits de l'Homme.

DOCUMENT 12 : Conseil d'État, Ord. réf., 21 juin 2022, *Commune de Grenoble*

Vu la procédure suivante :

Par un déféré présenté sur le fondement des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet de l'Isère a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Grenoble de suspendre l'exécution de la délibération du conseil municipal du 16 mai 2022 de la commune de Grenoble en tant qu'elle approuve l'article 10 du règlement des piscines municipales autorisant le port de certaines tenues de bain.

Par une ordonnance n° 2203163 du 25 mai 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a, après avoir admis les interventions de l'association Alliance citoyenne et de la Ligue des droits de l'homme, suspendu l'exécution des dispositions litigieuses en tant qu'elles autorisent l'usage de tenues de bains non près du corps moins longues que la mi-cuisse.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 et 13 juin 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grenoble demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande de suspension présentée par le préfet de l'Isère ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Grenoble est entachée d'irrégularité dès lors que, d'une part, sa minute n'a pas été signée dans les conditions prévues à l'article R. 7425 du code de justice administrative et, d'autre part, la solution adoptée, qui se prononce sur l'existence d'une méconnaissance du principe de neutralité du service public, excède les conclusions présentées par le préfet de l'Isère, qui ne portaient que sur une atteinte au principe de laïcité ;
- les premiers juges ont estimé à tort que la délibération portait une atteinte grave au principe de neutralité du service public ;
- eu égard, en premier lieu, aux larges marges de manoeuvres dont bénéficie le gestionnaire d'une piscine municipale pour définir les conditions de fonctionnement de ce service public facultatif, dans la limite des prescriptions prévues à l'article A 322 6 du code du sport, en deuxième lieu, au principe d'égalité d'accès des usagers au service public et, en dernier lieu, à l'acception véritable du principe de neutralité du service public lorsqu'il est opposé aux usagers du service public qui peuvent exprimer leurs croyances religieuses mais peuvent aussi se voir reconnaître l'exercice de leur liberté personnelle de se vêtir comme bon leur semble pourvu que le choix adopté ne porte pas atteinte à l'ordre public, au fonctionnement du service et aux droits des autres usagers, le conseil municipal pouvait se fonder sur l'intérêt général qui s'attache à un plus grand accès des usagers au service public pour adapter son règlement de service et approuver le nouvel article 10 du règlement des piscines municipales ;
- la délibération contestée ne méconnaît pas le principe de neutralité du service public et vise au contraire à conforter ce principe, dès lors que, d'une part, les objectifs qu'elle poursuit sont en lien avec l'intérêt du service et témoignent de la volonté de ne porter qu'un regard distancié sur les tenues de bain simplement limité à la prise en compte des exigences d'hygiène et de décence et, d'autre part, en désignant une tenue non près du corps et moins longue que la mi-cuisse les dispositions litigieuses adoptent une rédaction neutre qui ne renvoie pas nécessairement au port d'un vêtement à connotation religieuse ;
- à supposer que la disposition critiquée puisse désigner un vêtement religieux, l'analyse du tribunal est doublement erronée en droit en ce que la délibération ne modifie pas la nature des prestations offertes aux usagers des piscines municipales ni ne leur offre des prestations supplémentaires, en considération de leur religion et en ce que ni le principe de laïcité, ni celui de neutralité ne font par eux-mêmes obstacle à ce que l'administration puisse proposer aux usagers des aménagements tenant compte de leur profil ou de leurs habitudes dans la prestation qu'elle offre à ces derniers ;
- la délibération contestée n'a pas été adoptée en réponse à de prétendues pressions d'une association mais a été discutée et débattue en conseil municipal avec pour but de permettre à toute personne de se vêtir comme elle le souhaite au sein des piscines municipales ;
- ni le principe de neutralité du service public, ni le principe de laïcité ne font obstacle à ce que les usagers puissent exercer, au sein du service, leur liberté d'exprimer leurs opinions et convictions ainsi que leur liberté personnelle en se vêtant de la manière dont ils l'entendent ;
- le tribunal a méconnu son office faute d'avoir caractérisé la gravité de l'atteinte portée au principe de neutralité pour la seule raison que la tenue de bain ne serait pas près du corps à tous les niveaux ;
- les moyens tirés d'un détournement de pouvoir et d'une erreur manifeste d'appréciation résultant de l'absence de prise en compte du risque de troubles de nature à perturber le bon fonctionnement du service sont, d'une part, inopérants eu égard à l'objet du déféré préfectoral introduit dans le cadre du cinquième alinéa de l'article L. 2131 6 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés les 7 et 8 juin 2022, la Ligue des droits de l'homme et l'association Alliance citoyenne concluent à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête. Elles soutiennent que leurs interventions sont recevables et s'associent aux moyens de la requête.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2022, le préfet de l'Isère conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Des observations, enregistrées le 10 juin 2022, ont été présentées par le ministre de l'intérieur.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 10 juin 2022, la Ligue du droit international des femmes demande au juge des référés du Conseil d'Etat de rejeter la requête. Elle soutient justifier d'un intérêt à intervenir et s'associe aux écritures du préfet de l'Isère.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule,
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 ;
- le code de justice administrative ;

[...]

Considérant ce qui suit :

1. En application du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. Aux termes du troisième alinéa de cet article, reproduit à l'article L. 554-1 du code de justice administrative : " Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois ". Son cinquième alinéa, repris à l'article L. 554-3 du code de justice administrative, ajoute que " Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures ".

2. Par délibération du 16 mai 2022, le conseil municipal de Grenoble a approuvé un nouveau règlement intérieur des quatre piscines municipales dont la commune est gestionnaire. L'article 10 de ce règlement, dans sa rédaction issue de cette délibération, dispose : " Pour des raisons d'hygiène et de sécurité, l'accès aux bassins se fait exclusivement dans une tenue de bain correspondant aux

obligations suivantes : " (...) Les tenues de bain doivent être faites d'un tissu spécifiquement conçu pour la baignade, ajustées près du corps, et ne doivent pas avoir été portées avant l'accès à la piscine. Les tenues non prévues pour un strict usage de la baignade (short, bermuda, sous-vêtements etc), les tenues non près du corps plus longues que la mi-cuisse (robe ou tunique longue, large ou évasée) et les maillots de bain-short sont interdits. (...) "

3. Sur le fondement des dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet de l'Isère a demandé au tribunal administratif de Grenoble de suspendre l'exécution de ces dispositions en se prévalant de l'atteinte portée aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Par une ordonnance du 25 mai 2022, dont la commune de Grenoble relève appel, le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble a suspendu l'exécution de l'article 10 du règlement des piscines de Grenoble en tant qu'il autorise l'usage de tenues de bains non près du corps moins longues que la mi-cuisse.

Sur les interventions :

4. Eu égard à l'objet et à la nature du litige, la Ligue des droits de l'homme et l'association Alliance citoyenne, d'un côté, et la Ligue du droit international des femmes, de l'autre, justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien, respectivement, des conclusions de la commune de Grenoble et de leur rejet. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur la demande en référé :

5. En premier lieu, le moyen tiré de ce que la minute de l'ordonnance attaquée ne serait pas signée, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 742-5 du code de justice administrative, manque en fait.

6. En second lieu, d'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales citées au point 1 que le représentant de l'Etat dans le département a la faculté, sur le fondement du troisième alinéa de cet article, d'assortir son recours contre un acte d'une commune qu'il estime contraire à la légalité d'une demande de suspension qui n'est alors subordonnée à aucune condition d'urgence et sur laquelle le juge des référés dispose d'un mois pour statuer. En revanche, il ne peut saisir le juge des référés d'une demande visant à ce qu'il statue, sur le fondement du cinquième alinéa, dans le très bref délai de 48 heures, que pour autant que l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou, depuis l'ajout issu de l'article 5 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, invoqué en l'espèce, " à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics "

7. D'autre part, aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ". 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. ". Aux termes de l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : " 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 ". Aux termes de l'article 2 de la même loi : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ".

8. Le gestionnaire d'un service public est tenu, lorsqu'il définit ou redéfinit les règles d'organisation et de fonctionnement de ce service, de veiller au respect de la neutralité du service et notamment de l'égalité de traitement des usagers. S'il lui est loisible, pour satisfaire à l'intérêt général qui s'attache à ce que le plus grand nombre d'usagers puisse accéder effectivement au service public, de tenir compte, au-delà des dispositions légales et réglementaires qui s'imposent à lui, de certaines spécificités du public concerné, et si les principes de laïcité et de neutralité du service public ne font pas obstacle, par eux-mêmes, à ce que ces spécificités correspondent à des convictions religieuses, il n'est en principe pas tenu de tenir compte de telles convictions et les usagers n'ont aucun droit qu'il en soit ainsi, dès lors que les dispositions de l'article 1er de la Constitution interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers. Cependant, lorsqu'il prend en compte pour l'organisation du service public les convictions religieuses de certains usagers, le gestionnaire de ce service ne peut procéder à des adaptations qui porteraient atteinte à l'ordre public ou qui nuiraient au bon fonctionnement du service, notamment en ce que, par leur caractère fortement dérogoire par rapport aux règles de droit commun et sans réelle justification, elles rendraient plus difficile le respect de ces règles par les usagers ne bénéficiant pas de la dérogation ou se traduiraient par une rupture caractérisée de l'égalité de traitement des usagers, et donc méconnaîtraient l'obligation de neutralité du service public.

9. La commune de Grenoble, ainsi qu'il ressort de ses écritures et de ses déclarations à l'audience publique, soutient avoir introduit l'adaptation, rappelée au point 2, du règlement intérieur des piscines qu'elle gère au motif de permettre aux usagers qui le souhaiteraient de pouvoir davantage couvrir leur corps, quel que soit la raison de ce souhait. Cependant, d'une part, au regard des modifications apportées par la délibération du 16 mai 2022 au précédent règlement et du contexte dans lequel il y a été procédé, tel que rappelé à l'audience, l'adaptation exprimée par l'article 10 du nouveau règlement doit être regardée comme ayant pour seul objet d'autoriser les costumes de bain communément dénommés " burkinis ", d'autre part, il résulte de l'instruction que cette dérogation à la règle commune, édictée pour des raisons d'hygiène et de sécurité, de port de tenues de bain près du corps, est destinée à satisfaire une revendication de nature religieuse. Ainsi, il apparaît que cette dérogation très ciblée répond en réalité au seul souhait de la commune de satisfaire à une demande d'une catégorie d'usagers et non pas, comme elle l'affirme, de tous les usagers. Si, ainsi qu'il a été rappelé au point précédent, une telle adaptation du service public pour tenir compte de convictions religieuses n'est pas en soi contraire aux principes de laïcité et de neutralité du service public, d'une part, elle ne répond pas au motif de dérogation avancé par la commune, d'autre part, elle est, par son caractère très ciblé et fortement dérogoire à la règle commune, réaffirmée par le règlement intérieur pour les autres tenues de bain, sans réelle justification de la différence de traitement qui en résulte. Il s'ensuit qu'elle est de nature à affecter tant le respect par les autres usagers de règles de droit commun trop différentes, et ainsi le bon fonctionnement du service public, que l'égalité de traitement des usagers.

10. Il résulte de ce qui vient d'être dit qu'en procédant à l'adaptation en litige du règlement intérieur des piscines qu'elle gère, la commune de Grenoble a méconnu les conditions, rappelées au point 8, qui président à la faculté du gestionnaire d'un service public d'adapter ce service, y compris pour tenir compte de convictions religieuses. Dans ces conditions, la commune de Grenoble n'est pas

fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble, qui, ce faisant, n'a pas statué au-delà des conclusions dont il était saisi, a estimé que les dispositions litigieuses portaient gravement atteinte au principe de neutralité des services publics.

11. Il résulte de ce qui précède que la requête de la commune de Grenoble doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : Les interventions de la Ligue des droits de l'homme, de l'association Alliance citoyenne et de la Ligue du droit international des femmes sont admises.

Article 2 : La requête de la commune de Grenoble est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Grenoble, au préfet de l'Isère, au ministre de l'intérieur, à la Ligue des droits de l'homme, à l'association Alliance citoyenne et à la Ligue du droit international des femmes.