



LOI DE 1905 : UNE CONCILIATION UTILE VUE PAR...

DENYS DE BÉCHILLON

Professeur de droit public à l'université de Pau

Dans une société complexe et se voulant pacifiée par le droit, aucun impératif n'est plus éminent que celui de concilier. Nombreux sont les intérêts légitimes mais opposés ; nombreux sont également les droits et les principes dont l'antagonisme ne demande qu'à entrer en ébullition. Il faut faire tenir ensemble cette fédération précaire de normes et d'attentes afin que chacun y trouve son compte. C'est l'office du juge, pour une large part, que de s'y employer.

Les arrêts d'Assemblée du 19 juillet 2011 par lesquels le Conseil d'État a renouvelé sa lecture de la loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'État permettent d'identifier trois ingrédients utiles à la fabrication d'un compromis acceptable.

Un bon sens de l'équilibre, tout d'abord : celui dont on a besoin pour juger qu'une commune peut financer un orgue dans une église parce que l'intérêt public s'attache (aussi) à l'organisation de cours ou de concerts ; qu'une deuxième peut subventionner la construction d'un ascenseur dans une basilique parce qu'il facilitera (aussi) la venue des personnes handicapées dans un édifice important pour le rayonnement culturel et économique de la ville ; qu'une troisième peut aménager un lieu d'abattage rituel parce que cela permet (aussi) de protéger la santé et la salubrité d'une manière juridiquement acceptable si l'accès s'opère dans de strictes conditions d'égalité de traitement et de neutralité vis-à-vis des cultes, etc.

Ensuite, quelques dispositions au pragmatisme ne sont pas de trop non plus. Il en faut pour savoir que certaines questions n'apparaîtront pas, ou en tout cas pas sereinement, sur l'agenda législatif, et qu'il y a avantage, lorsque c'est nécessaire, à leur ôter tout le venin qu'on peut.

Une petite dose d'hypocrisie utile fournira enfin l'adjuvant nécessaire pour faire vivre ces fictions juridiques sans lesquelles le système du droit ne sait pas fonctionner. Il n'était pas forcément démontrable que des lois récentes aient, pour de bon, entendu déroger à la loi de 1905 pour permettre qu'un bail emphytéotique administratif serve à construire des édifices culturels. Mais le bénéfice existe à ce que l'on puisse faire « comme si » tout au moins lorsque cela permet, comme il faut l'espérer, que la question religieuse soit, de moins en moins, un problème. ■

ACTUALITÉ

Séparation des églises et de l'État



Le Conseil d'État précise la façon dont il convient de concilier des intérêts publics locaux et la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État.

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État était saisie de cinq affaires ayant pour point commun des projets en lien avec un culte dans des collectivités territoriales. Un administré de la commune de Trélazé reprochait à la municipalité d'avoir acquis un orgue destiné à la paroisse locale. A Lyon, une association contestait l'installation par la mairie d'un ascenseur facilitant l'accès à la basilique de Fourvière. Au Mans, l'aménagement d'un abattoir de moutons, principalement pour les musulmans fêtant l'Aid-el-Kébir, posait question. A Montpellier, il était reproché au conseil municipal d'avoir mis une salle polyvalente à disposition du culte musulman. Enfin, le cas d'un bail emphytéotique administratif (bail de 99 ans) entre la mairie de Montreuil et une association religieuse, en vue de la construction d'une mosquée, était soumis au Conseil d'État. La haute juridiction administrative devait ainsi pour l'essentiel se prononcer sur la question de l'articulation entre des intérêts publics locaux et les principes posés par la loi du 9 décembre 1905.

Dans ses cinq décisions, le Conseil d'État a rappelé qu'en vertu des principaux articles de cette loi, les collectivités publiques peuvent financer les seules dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des églises et de l'État. Elles peuvent uniquement accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels. Il leur est en revanche interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte.

Dans ce cadre, deux enseignements majeurs se dégagent des décisions du Conseil d'État. D'une part, si la loi de 1905 interdit en principe toute aide à l'exercice d'un culte, elle prévoit elle-même expressément des dérogations ou doit être combinée avec d'autres législations qui y dérogent. D'autre part, les collectivités territoriales peuvent prendre des décisions ou financer des projets en rapport avec des édifices ou des pratiques culturels mais en respectant des conditions indispensables. Ces décisions doivent tout à la fois résulter d'un intérêt public local, respecter le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité, exclure toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. ■

Conseil d'État, Assemblée du contentieux, 19 juillet 2011, Commune de Trélazé, n°308544 ⊕

Conseil d'État, Assemblée du contentieux, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P., n°308817 ⊕


Conseil d'État, Assemblée du contentieux, 19 juillet 2011, Communauté urbaine du Mans – Le Mans Métropole, n°309161 ⊕

Conseil d'État, Assemblée du contentieux, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier, n°313518 ⊕

Conseil d'État, Assemblée du contentieux, 19 juillet 2011, Mme V., n°320796 ⊕

DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE

Par un arrêté du 25 mars 2008, le préfet de la Réunion a déclaré d'utilité publique les acquisitions et travaux nécessaires au projet de réalisation du tram-train sur l'île de la Réunion. La cour a relevé que certains coûts avaient été minorés, voire omis, dans le bilan socio-économique compris dans le dossier soumis à enquête publique et que l'information en matière de financement se bornait à faire référence à un partenariat public/privé dont les conditions, telles qu'elles pouvaient être estimées au moment de l'enquête, n'étaient pas indiquées. Elle en a déduit que l'évaluation prévue par le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs était entachée d'une insuffisance substantielle entraînant l'annulation de l'arrêté.

CAA BORDEAUX, 30 juin 2011,
nos 09BX01492, 09BX01891, M. V.,
ASSOCIATION TRACE TRAM et autres 

CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Saisi d'un déferé préfectoral contre un contrat de délégation de service public, il appartient au juge administratif de censurer toute illégalité substantielle, y compris les irrégularités entachant la procédure de passation du contrat, sous réserve d'une modulation des effets de l'annulation du contrat en cas d'atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits des cocontractants. La convocation du comptable public de la collectivité et du représentant du ministère chargé de la concurrence aux réunions de la commission de délégation de service public constitue une formalité substantielle. Par suite, faute de convocation de ces personnes, et en l'absence d'atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits des cocontractants, dès lors qu'en l'espèce, après suspension de l'exécution du contrat en référé, une convention provisoire avait été mise en place, le tribunal annule le contrat litigieux.

TA Amiens, 26 avril 2011,
1000854, Préfet de l'Aisne, R

AGENT CONTRACTUEL


Le tribunal annule le licenciement pour motif économique d'un agent contractuel, en relevant que la collectivité employeur a méconnu le principe général du droit selon lequel, lorsqu'elle supprime pour motif économique l'emploi d'un agent bénéficiaire d'un contrat à durée indéterminée, l'autorité administrative doit le reclasser et ne peut le licencier que si le reclassement s'avère impossible ou si l'agent refuse le reclassement qui lui est proposé.

TA Nantes, 18 mai 2011,
n° 0705084, Mme D



© PhotoDoc / Business and Industry

Licences 4G – téléphonie mobile

CE, JUGE DES RÉFÉRÉS, 7 SEPTEMBRE 2011, SOCIÉTÉ FREE MOBILE SAS, N° 351246 

Le Conseil d'État a été saisi par la société Free Mobile d'une demande d'annulation de deux textes réglementaires adoptés le 14 juin 2011, qui ont défini les modalités et les conditions d'attribution des licences 4G. La société Free Mobile entendait contester le fait que ces textes posaient comme principe l'exigibilité immédiate, lors de l'attribution d'un lot, d'une part fixe de la redevance qui sera acquittée par les titulaires de licences. Le Conseil d'État se prononcera sur cette requête dans les prochains mois. Toutefois, comme le prévoit l'article L.521-1 du code de justice administrative, la société Free Mobile a demandé au juge des référés du Conseil d'État la suspension de ces mêmes textes, le temps que l'affaire soit jugée. Celui-ci a rejeté cette requête pour défaut d'urgence

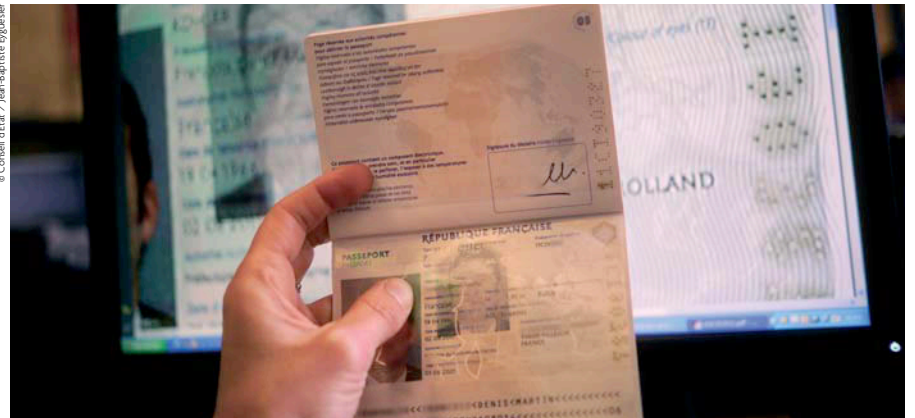
(l'une des conditions indispensables à une demande de suspension), sans avoir à se prononcer sur les moyens critiquant la légalité des décisions contestées. Il a jugé que la société Free Mobile ne justifiait ni d'une atteinte suffisamment grave et immédiate à ses intérêts, ni de conséquences susceptibles d'affecter durablement la structure concurrentielle du marché qui seraient de nature à constituer une situation d'urgence. Le juge des référés a indiqué que même si les capacités financières de la société sont moindres que celles d'opérateurs plus anciennement présents sur le marché de la téléphonie mobile, il ne résultait pas de l'instruction qu'elle se trouverait dans l'incapacité de déposer un dossier de candidature ni qu'elle serait ainsi écartée de la procédure d'attribution des nouvelles fréquences. ■

Passeport biométrique

CE, 26 OCTOBRE 2011, ASSOCIATION POUR LA PROMOTION DE L'IMAGE ET AUTRES, N°S 317827 ET AUTRES. 

Le décret instituant le passeport biométrique, ainsi que la circulaire précisant ses conditions d'application, étaient contestés devant le Conseil d'État par des titulaires de passeports français, des associations de défense des droits et par des professionnels du secteur de la photographie. En premier lieu, les requérants estimaient que les mesures de collecte et de traitement des données personnelles prévues par le décret constituaient une atteinte disproportionnée à la vie privée. En second lieu, il était soutenu qu'en prévoyant que la photographie d'identité pourrait être réalisée sur place par l'administration, le décret portait une atteinte illégale au principe de liberté du commerce et de l'industrie et au principe de libre concurrence. Le

Conseil d'État a, dans l'exercice de sa mission de garant des libertés publiques, annulé les dispositions prévoyant la collecte de huit empreintes digitales, alors que seules deux sont destinées à figurer dans le passeport. Le Conseil d'État a en revanche admis la création d'un fichier central des passeports après un examen approfondi des garanties de fonctionnement prévues (accès et durée de conservation limités, impossibilité de recherche par les données biométriques). Le Conseil d'État a rappelé en outre que l'Etat peut toujours répondre à ses besoins en s'appuyant sur ses propres moyens. Il a donc rejeté la critique des professionnels de la photographie contre la prise des photographies pour les passeports directement par l'administration. ■



© Conseil d'État / Jean-Baptiste Eggenster

Audience solennelle de rentrée du tribunal administratif de Lyon

Un premier bilan de la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité

Au cours de l'audience solennelle de rentrée du tribunal administratif de Lyon le 12 septembre 2011, s'est tenue une conférence sur la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). En présence de Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés et de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a rappelé que la QPC a, « vue de la juridiction administrative, pleinement atteint les objectifs qui lui étaient assignés. »

« Non seulement [la QPC] se traduit par le « Passage d'une culture de la loi à une culture de la constitution » qui va largement au-delà du cercle restreint des praticiens du droit, mais, plus encore, cette procédure s'est résolument imposée comme la pierre d'angle du système de garantie des droits fondamentaux dans notre ordre juridique, aux côtés de l'apport qui demeure essentiel des deux ordres juridiques européens, celui de l'Union et celui de la convention européenne des droits de l'Homme ». Lors de son intervention, le vice-président du Conseil d'État a souligné que « la possibilité de contester une disposition législative en vigueur permet également de surmonter les limites du contrôle de conventionnalité et



© Conseil d'État/Jean-Pierre Delagade

de donner une portée effective à l'ensemble des principes constitutionnels. Le contrôle de conventionnalité a constitué un apport essentiel à la garantie des droits fondamentaux. Mais il ne permet au juge que d'écarter l'application d'une loi et non de la censurer. A l'inverse, si la QPC est accueillie, le Conseil constitutionnel prononce l'abrogation de la loi. Dans une stratégie contentieuse, le choix de poser une telle question n'est donc pas exempt d'une certaine dimension « altruiste » et conduit à une solution plus efficace en raison de l'effet erga omnes qui s'attache à une telle abrogation. »

S'agissant de l'efficacité propre de ce mécanisme, Jean-Marc Sauvé a affirmé qu'elle « a été renforcée dans la juridiction administrative par une préparation et une organisation rigoureuses. En amont, c'est tout d'abord un travail de formation et d'information qui a été réalisé afin de permettre une appropriation anticipée du

nouveau mécanisme. Les choix de procédure et de méthode retenus par notre ordre de juridiction ont aussi permis un traitement efficace des demandes, dans les délais fixés par la loi. Les statistiques attestent que les mesures prises permettent de répondre pleinement aux objectifs d'efficacité et de rapidité qui sont au cœur de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité : au 1er septembre 2011, le Conseil d'État avait été saisi de plus de 400 questions ; plus d'un quart avait fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel et le délai moyen de traitement des questions reçues par le Conseil d'État était, à la même date, de 1 mois et 16 jours, soit la moitié de celui imparti par le législateur organique. » ■

Extraits de l'intervention de Jean-Marc Sauvé, prononcée le 12 septembre 2011 lors de l'audience solennelle de rentrée du tribunal administratif de Lyon. Retrouvez l'intégralité sur www.conseil-etat.fr

Institutions ou professionnels : en partenariat avec...

Au carrefour des réflexions sur les questions juridiques et de société, le Conseil d'État a placé son activité événementielle en 2011 sous le signe du partenariat. En effet, le Conseil d'État s'est associé avec le Conseil économique, social et environnemental pour traiter la thématique de l'eau et de son droit (19 janvier 2011) et avec la Chambre de commerce et d'industrie de Paris pour traiter celle des développements de la médiation (4 mai 2011).

De plus, les 20 et 21 octobre 2011, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont organisé

conjointement un colloque ayant pour thème « santé et justice : quelles responsabilités ? 10 ans après la loi du 4 mars 2002 ». Cette initiative, inédite entre les deux juridictions, permet de surcroît aux professionnels concernés de s'exprimer sur ce sujet de forte actualité.

Dans ce même esprit, les conférences du cycle du droit européen des droits de l'homme, qui s'est conclu en juin dernier, ont permis d'associer de nombreux juges des juridictions européennes et des professionnels du droit. Celles du cycle consacré à la démocratie

environnementale ont, de leur côté, largement impliqué des universitaires, des avocats et des experts. La dernière conférence de ce cycle aura lieu le 23 novembre prochain sur le thème des études d'impact et de l'évaluation environnementale. ■



© Conseil d'État/Jean-Baptiste Eygarre

Un colloque organisé dans le cadre du cycle consacré au droit public économique +

La valorisation économique des propriétés des personnes publiques

Le 6 juillet dernier, le Conseil d'État a organisé à l'ÉNA un colloque sur la valorisation économique des propriétés des personnes publiques. Ce colloque a centré ses travaux sur le domaine matériel des personnes publiques, les problématiques relatives à leur patrimoine immatériel devant faire l'objet d'un prochain colloque en 2012.

Les deux tables rondes de la journée ont mis en avant toutes les potentialités de valorisation du domaine public, soit par la conclusion de nombreux contrats d'utilisation du domaine, soit par la voie de la cession. Le président de la section du contentieux a mis en perspective la jurisprudence fort riche de la matière ; les intervenants se sont, quant à eux, attachés à livrer leur expérience à partir de situations très concrètes. Un dialogue croisé entre le professeur Yves Gaudemet et le conseiller d'État Roland Peylet a conclu ce colloque original et fructueux.

États généraux du droit administratif : succès du premier rendez-vous +

Les premiers « États généraux du droit administratif » ont rassemblé plus de 300 personnes jeudi 30 juin 2011. Organisé par le Conseil national des barreaux et le Conseil d'État, ce rendez-vous a permis aux participants d'échanger entre professionnels du droit sur le bilan d'une première année de QPC. Ils se sont ensuite retrouvés dans différents ateliers pour débattre de questions qui font l'actualité et le quotidien de la justice administrative : « la procédure contentieuse administrative : des écritures aux observations orales » ; « L'expertise devant le juge administratif : les apports du décret n°2010-164 du 22 février 2010 » ; « Les procédures de référé précontractuel et contractuel après l'ordonnance n°2009-515 du 7 mai 2009 et le décret n°2009-1456 du 27 novembre 2009 » ;

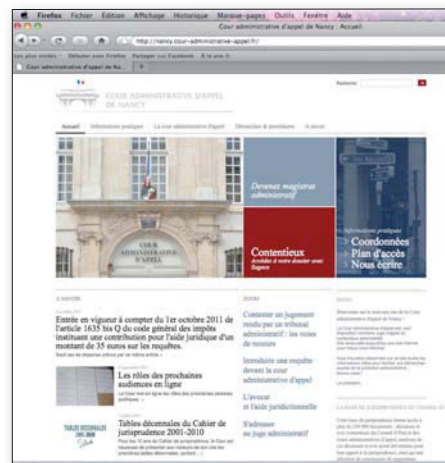
« Environnement et urbanisme : les apports de la loi Grenelle II ».

Fort de ce premier rendez-vous, les « États généraux du droit administratif » se tiendront dorénavant chaque année. Ils auront pour vocation « d'approfondir, avec les avocats, mais aussi avec les experts, les autres professions juridiques et les membres de l'Université, les contacts étroits et réguliers qu'entretient déjà la juridiction administrative, presque quotidiennement, avec ces professions et qui se traduisent, notamment, par le renforcement de la place du droit administratif dans les programmes des Ecoles de formation des barreaux et par l'accueil régulier des élèves avocats dans toutes les juridictions administratives » a rappelé Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État.

SUR LE NET

À consulter en ligne

Les décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits qui sont retenues pour le Recueil Lebon font l'objet d'une analyse par le Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État. Ces analyses, diffusées sous la forme d'une compilation mensuelle (ou, pour les mois d'été, bimestrielle), sont désormais accessibles en ligne sur www.conseil-etat.fr. Par ailleurs, à l'occasion des 10 ans de son Cahier de jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Nancy a mis en ligne sur <http://nancy.cour-administrative-appel.fr> les tables décennales portant sur la période 2001-2010. ■



NOMINATIONS

Au Conseil d'État

FLORENCE HÉRY, magistrat
directrice du centre de formation de la justice administrative depuis le 1^{er} septembre 2011

Dans les cours administratives d'appel

ODILE PIERART, conseiller d'État
présidente de la cour administrative d'appel de Nancy depuis le 2 octobre 2011

JACQUELINE SILL, conseiller d'État
présidente de la cour administrative d'appel de Marseille depuis le 1^{er} septembre 2011

Dans les tribunaux administratifs

CHRISTIAN CAU,
président du tribunal administratif de Dijon depuis le 1^{er} août 2011

JEAN-PAUL DENIZET,
président du tribunal administratif de Limoges depuis le 1^{er} août 2011

JEAN-FRANÇOIS DESRAMÉ,
président du tribunal administratif de Grenoble depuis le 1^{er} septembre 2011

RÉGIS FRAISSE,
président du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie et de Mata-Utu depuis le 1^{er} septembre 2011

GILDUIN HOUIST,
président du tribunal administratif de Besançon depuis le 1^{er} septembre 2011

BERNARD LEPLAT,
président du tribunal administratif de Polynésie Française depuis le 1^{er} août 2011

FRANCIS MALLOL,
président du tribunal administratif de Strasbourg depuis le 1^{er} septembre 2011

DANIÈLE MAZZEGA,
président du tribunal administratif de Nice depuis le 1^{er} septembre 2011

GUILLAUME MULSANT,
président du tribunal administratif de Bastia depuis le 1^{er} août 2011

BENOÎT RIVAUX,
président du tribunal administratif de Lille depuis le 1^{er} septembre 2011

JEAN-CLAUDE STORTZ,
président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise depuis le 2 octobre 2011

BRIGITTE VIDARD,
président du tribunal administratif de Nîmes depuis le 1^{er} août 2011

GUY VIVENS,
président du tribunal administratif de Cayenne depuis le 1^{er} septembre 2011