

## sommaire

## CHRONIQUES

- Territoire(s) et « spécificité territoriale », enjeux du grand débat national : entre état des lieux et questions ..... 171  
**Didier GUIGNARD**
- Le CNFPT dans le récent rapport parlementaire relatif à la formation et la gestion des carrières des agents des collectivités locales ..... 175  
**Xavier POCQUET DU HAUT-JUSSÉ**

## JURISPRUDENCE

## Actes des collectivités locales

- La jurisprudence du Conseil d'État sur l'interdiction des signes religieux dans les bâtiments et emplacements publics est-elle conforme au principe constitutionnel de laïcité ? ..... 179  
 ■ CE (4/1 CHR) 22 février 2019, *M. B.*, n° 423702  
 Conclusions **Frédéric DIEU**

## Fonction publique territoriale

- Quelles décisions s'imposent face à l'incapacité physique d'un agent contractuel de droit public à occuper son emploi ? ..... 184  
 ■ CE (3/8 CHR) 7 décembre 2018, *Région Hauts-de-France*, n° 401812  
 Conclusions **Vincent DAUMAS**
- À quel moment doit s'appliquer l'article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en particulier son IV concernant l'imputabilité au service des pathologies des fonctionnaires ? ..... 189  
 ■ TA Lyon (7/8 CHR) 13 mars 2019, *Mme V. c/ Ministre des Armées*, n° 1705471  
 Conclusions **Christophe RIVIÈRE**

## Collectivités à statut particulier

- Qui est compétent en Nouvelle-Calédonie pour fixer les règles d'affichage, sur le terrain, concernant les autorisations d'urbanisme ? ..... 196  
 ■ CE Avis (10/9 CHR) 13 février 2019, n° 422283  
 Conclusions **Anne ILJIC**

## Contentieux des collectivités locales

- Quelles sont les modalités de présentation des pièces jointes en cas de transmission électronique des recours ? ..... 201  
 ■ CE (Section du contentieux) 5 octobre 2018, *M. Sergent et autres*, n° 418233  
 Conclusions **Vincent DAUMAS**
- Avant la mise en œuvre du décret JADE que recouvre l'exception de travaux publics de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ? ..... 207  
 ■ CE (5/6 CHR) 4 février 2019, *Mme Montier*, n° 17047  
 Conclusions **Cécile BARROIS DE SARIGNY**
- Quelles sont les règles de présentation de pièces très nombreuses transmises au juge administratif par la voie des téléprocédures ? ..... 211  
 ■ CE (8/3 CHR) 6 février 2019, *Société Attractive Fragrances et Cosmetics*, n° 415582  
 Conclusions **Karin CIAVALDINI**
- La procédure d'admission des pourvois en cassation est-elle applicable à tout pourvoi même transmis par une autre juridiction saisie à tort ? ..... 215  
 ■ CE (S. du contentieux) 15 février 2019, *Mme Antoine*, n° 416590  
 Conclusions **Charles TOUBOUL**
- Dans quelle mesure la juridiction doit-elle, à peine d'irrégularité de sa décision, inviter les parties représentées par un avocat à présenter en personne des observations ? ..... 221  
 ■ CE (4/1 CHR) 27 février 2019, *Mme Vicente*, n° 404966  
 Conclusions **Frédéric DIEU**
- Existe-t-il un délai raisonnable au terme duquel une personne n'est plus recevable à contester une décision administrative implicite de rejet ? ..... 225  
 ■ CE (5/6 CHR) 18 mars 2019, *M. B.*, n° 417270  
 Conclusions **Cécile BARROIS DE SARIGNY**

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 232

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 236

**MODÈLE D'ACTE** MODÈLE TYPE DE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES AIRES DE GRAND PASSAGE ..... 242

**erratum** ..... 244

# BJCL

comité de rédaction

**Bernard POUJADE**

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

**Michel DEGOFFÉ**

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes

**François SÈNERS**

Conseiller d'État

**Jean-Claude Bonichot**

Conseiller d'État

**Xavier Cabannes**

Professeur à l'Université Paris-Descartes

**Pierre Collin**

Conseiller d'État

**Claire Cornet**

Administrateur territorial

**Sébastien Ferrari**

Professeur agrégé des Facultés de droit  
à l'Université Grenoble-Alpes

**Lionel Fourny**

Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association des  
directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

**Mattias Guyomar**

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

**Laetitia Janicot**

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

**Christian Pisani**

Notaire

**Olivier Ritz**

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

**Rémy Schwartz**

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

**Christophe Soulard**

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé à  
l'Université de Lorraine

**Laurent Touvet**

Conseiller d'État

## Éditorial

### À propos d'Europe

À un moment important de nos institutions marqué par les déclarations du président de la république tirant le bilan du grand débat national et par l'imminence des futures élections européennes, un événement n'a que peu attiré l'attention : celui de la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Le 28 mars 2019, le Sénat a adopté le projet de loi autorisant la ratification dudit protocole.

La Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe - première organisation internationale à avoir intégré l'acteur infra-étatique dans son action - à la suite de réflexions entamées dès la fin des années 1960, a été ouverte à la signature le 15 octobre 1985. Cette charte, qui fixe des normes communes pour protéger et développer les droits et libertés des collectivités locales, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988 et a été ratifiée depuis, par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. La France l'a ratifiée le 17 janvier 2007.

La Charte est complétée par un Protocole additionnel, qui vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour tout citoyen qui réside dans la circonscription de la collectivité locale de participer aux affaires de cette collectivité locale. Ce Protocole additionnel, dont l'élaboration a demandé plus de vingt ans de travail intergouvernemental au sein du Conseil de l'Europe, a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012 et est actuellement ratifié par dix-huit États membres du Conseil de l'Europe.

La ratification de cette convention a pour but de conforter le rôle de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la promotion de la démocratie locale. Elle intervient à point au moment où les soubresauts de la société française sont liés à un besoin d'institutions démocratiques facilitant la participation des citoyens.

Mais comme l'a souligné le rapport sénatorial Courtial, cette ratification ne risque pas de changer grand-chose dans le droit interne car « *des outils favorisant la participation effective de chaque citoyen aux affaires des collectivités locales existent en droit français, ce qui permet déjà une application effective du Protocole, sans qu'aucune modification législative ou constitutionnelle ne soit nécessaire. Outre des dispositifs sectoriels comme la consultation locale pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement prévue par l'article L.120-1 du code de l'environnement, les principaux outils de démocratie locale ont été mis en place par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003* ».

Ce propos peut paraître incongru en ce moment, mais c'est une vérité dont peu ont conscience! ■

Bernard POUJADE



# La jurisprudence du Conseil d'État sur l'interdiction des signes religieux dans les bâtiments et emplacements publics est-elle conforme au principe constitutionnel de laïcité?

**RÉSUMÉ** L'interprétation que les décisions d'Assemblée du Conseil d'État du 9 novembre 2016, *Commune de Melun* et *Fédération de la libre-pensée de Vendée*, ont donnée des dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 qui ont pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes est conforme au principe constitutionnel de laïcité.

**ABSTRACTS** Régime des actes administratifs des collectivités locales ■ Principe de légalité ■ Neutralité du service public ■ Interdiction des signes ou emblèmes religieux sur les emplacements publics ■ Conformité au principe constitutionnel de laïcité de la jurisprudence du Conseil d'État.

**CE (4/1 CHR) 22 février 2019, M. B., n° 423702 – M. Chambon, Rapp. – M. Dieu, Rapp. public – SCP Spinosi, Sureau et SCP Matuchansky, Poupot, Valdélièvre, Av.**

## Conclusions

### Frédéric DIEU, rapporteur public

L'interprétation que vos décisions d'Assemblée du 9 novembre 2016, *Commune de Melun* et *Fédération de la libre-pensée de Vendée*, ont donnée des dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 est-elle conforme au principe constitutionnel de laïcité? M. B. est d'avis que non et, dans le cadre de son pourvoi en cassation dirigé contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy présente une QPC qui vise à remettre en cause cette interprétation.

### Un litige relatif à l'adoption d'un blason municipal

Disons d'abord un mot du litige. M. B., conseiller municipal de la commune de Moëslains (Haute-Marne), a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler la délibération du 9 novembre 2015 par laquelle le conseil municipal a décidé d'adopter un blason destiné à être utilisé sur les différents documents municipaux. L'élu s'est en effet ému de la présence sur ce blason de deux volutes de crosses épiscopales faisant référence aux évêques Saint-Nicolas et Saint-Aubin auxquels sont dédiées les deux églises de la commune.

M. B. a notamment soutenu que l'utilisation par ce blason de symboles religieux méconnaissait l'interdiction posée par les dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 selon lesquelles : « Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monu-

*ments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions. »*

Argumentation curieuse en présence d'un emblème qui, semble-t-il, n'a pas vocation à être élevé ou apposé sur un monument ou un emplacement public. Quoiqu'il en soit, le tribunal administratif a écarté ce moyen comme les autres et rejeté la demande de M. B. Il s'est pourvu en cassation contre l'arrêt du 28 juin 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté son appel contre ce jugement et a donc présenté une QPC à l'appui de son pourvoi.

Il soutient que les dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, telles que vous les interprétez, méconnaissent le principe constitutionnel de laïcité. Selon votre interprétation, dont ont fait application les juges du fond, ces dispositions s'opposent à l'installation, par les personnes publiques, « dans un emplacement public, d'un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d'un culte ou marquant une préférence religieuse ». Réserve faite de l'usage purement scripturaire qui sera peut-être fait du blason épiscopal, ces dispositions ainsi interprétées sont applicables, et ont de toute façon été appliquées, au litige. Voilà donc vos chambres réunies saisies de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'interprétation donnée à ces dispositions législatives en novembre 2016 par votre Assemblée du contentieux. C'est inhabituel et un peu surprenant mais ça n'est pas inédit.

## Recevabilité et pertinence de la QPC

1. Arrêtons-nous successivement sur la possibilité de contester par voie de QPC l'interprétation jurisprudentielle de dispositions législatives et sur la possibilité pour le Conseil d'État de se prononcer, dans le cadre d'une QPC, sur des dispositions législatives telles qu'il les a lui-même interprétées.

Le Conseil constitutionnel admet d'abord que puisse être contestée par la voie de la QPC « la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère » à une disposition législative<sup>1</sup>.

Le commentaire aux Cahiers de la décision n° 2010-39 QPC affirme à cet égard que le justiciable « ne s'est pas vu reconnaître le droit à contester une norme dans une abstraction théorique qui serait distincte de l'application qui est susceptible d'en être faite dans le litige où il est partie [mais qu'il a] le droit que soit examinée la constitutionnalité d'une disposition législative telle qu'elle est interprétée ou appliquée, c'est-à-dire compte tenu de la portée effective que lui confère une interprétation jurisprudentielle constante ». Il va de soi en l'espèce que nous sommes face à une interprétation jurisprudentielle constante des dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 : elle l'est par l'autorité et la solennité de la formation de jugement qui l'a énoncée, elle l'est également par les réitérations fichées dont elle a fait l'objet<sup>2</sup>.

Par ailleurs, vous vous êtes déjà prononcés sur une QPC portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de dispositions législatives que vous aviez vous-mêmes interprétées<sup>3</sup>.

Vous jugez en outre, comme la Cour de cassation, que vous pouvez statuer en toute impartialité sur une QPC dirigée contre des dispositions législatives telles que vous les avez vous-mêmes interprétées. Votre décision *M. et Mme Dion* du 12 septembre 2011<sup>4</sup> juge sur ce point que : « La circonstance que le Conseil d'État a, dans ses formations contentieuses, fixé sur certains points l'interprétation à donner des dispositions en litige ne fait pas obstacle à ce qu'il statue, ainsi que le lui prescrit l'article 61-1 de la Constitution, sur le bien-fondé d'un renvoi au Conseil constitutionnel de la question de constitutionnalité soulevée. » C'est ainsi que vous avez écarté l'argumentation des requérants qui, contestant votre impartialité, vous demandaient de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel sans exercer votre rôle de juge du filtre.

## Portée de la jurisprudence Commune de Melun

2. Ainsi rassurés malgré la configuration très particulière de la présente QPC, nous pouvons en venir à l'examen de son

caractère sérieux, étant précisé que le principe constitutionnel de laïcité est bien au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit<sup>5</sup> et que le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises d'en faire application. La seule question est de savoir si l'interprétation que vous avez donnée des dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 est conforme au principe constitutionnel de laïcité qui est la norme de référence. Cela signifie qu'est inopérante l'argumentation de M. B. reprochant à votre interprétation d'être *contra legem*, c'est-à-dire d'être contraire à la lettre et l'esprit de l'article 28.

Arrêtons-nous précisément sur votre interprétation. Elle conduit nous semble-t-il à estimer que l'installation dans un emplacement public (terme générique qui inclut les bâtiments publics) d'un signe ou emblème qui n'est ni la manifestation de la reconnaissance d'un culte ni la marque d'une préférence religieuse ne méconnaît pas le principe constitutionnel de laïcité. Selon la définition que donne de ce principe composite la jurisprudence du Conseil constitutionnel (en premier lieu dans la décision précitée du 21 février 2013) : « Il en résulte la neutralité de l'État [...] il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte. » La jurisprudence constitutionnelle ajoute que « le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes [et] qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte ». Trois remarques nous semblent à ce stade nécessaires.

La première est qu'ainsi défini, le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas aux personnes publiques, plus exactement n'impose pas de leur interdire, d'installer des signes ou emblèmes religieux dans des emplacements publics. Le Conseil constitutionnel n'a pas élevé à la dignité constitutionnelle les dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 : on ne peut donc parler, comme le fait M. B., d'une « interdiction constitutionnelle des signes et emblèmes religieux sur les emplacements publics ». Cela nous conduit à une deuxième remarque. La définition constitutionnelle du principe de laïcité est proche (sans se confondre certes avec elle) des dispositions des articles 1 et 2 de la loi de 1905 qui en constituent le Titre I<sup>er</sup> intitulé « Principes ». Rappelons que l'article 1<sup>er</sup> dispose : « 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. » L'obligation de « respect de toutes les croyances » énoncée par le Conseil constitutionnel fait écho à l'obligation législative d'assurer la liberté de conscience. La garantie du libre exercice des cultes est en outre expressément reprise par le juge constitutionnel.

L'article 2 de la loi de 1905 énonce quant à lui une triple abstention de la République qui « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». L'interdiction législative de reconnaître et de salarier les cultes est là encore expressément constitutionnalisée. Seule l'interdiction de subventionner les cultes demeure de rang législatif : le Conseil constitutionnel a très probablement voulu maintenir les dispositifs législatifs dérogatoires à la loi de 1905 sur ce point, en particulier les dispositifs de garantie d'emprunts et de baux emphytéotiques à caractère culturel et les dispositifs d'exonérations d'impôts.

<sup>1</sup> Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B.* [Adoption au sein d'un couple non marié], point 2 ; décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau* [Imposition due par une société agricole], point 4.

<sup>2</sup> CE (10/9 CHR) 28 juillet 2017, *M. Bonn*, n° 408920 : Rec., T., p. 446 ; CE (8/3 CHR) 25 octobre 2017, *Fédération morbihannaise de la libre-pensée et autres*, n° 396990 : *ibidem*.

<sup>3</sup> CE (10/9 SSR) 25 juin 2010, *Mortagne*, n° 326363 : Rec., p. 217 ; CE (10/9 SSR) 16 juillet 2010, *SCI La Saulaie*, n° 334665 : Rec., p. 315 ; CE (5/4 SSR) 14 septembre 2011, *Pierre*, n° 348394 : Rec., p. 441.

<sup>4</sup> (1/6 SSR) n° 347444 : Rec., T., p. 112.

<sup>5</sup> Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013 ; décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017 ; décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

Malgré cela, il existe une forte adhérence entre le Titre I<sup>er</sup> de la loi de 1905 et le principe constitutionnel de laïcité et il est conféré aux articles 1 et 2 de cette loi une autorité et prééminence qui font défaut à ses autres articles, parmi lesquels l'article 28.

Notre dernière remarque porte sur la conception et l'application souples du principe constitutionnel du principe de laïcité que retient le Conseil constitutionnel, conception et application souples qui visent à tenir compte de la réalité sociale et historique de la France et dont l'on trouve, plus qu'un écho, un prolongement dans vos décisions d'Assemblée de 2016.

Dans ses décisions du 21 février 2013 et du 2 juin 2017, le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur les travaux préparatoires des Constitutions de 1946 et 1958, a jugé que la définition qu'il venait de donner du principe constitutionnel de laïcité ne remettait pas en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables en Alsace et Moselle et en Guyane, où la loi de 1905 n'est pas applicable. Le Conseil constitutionnel admet ainsi le maintien de régimes des cultes dérogatoires qui ne font pas application de l'interdiction constitutionnelle de reconnaître et salarier les cultes.

### Convergence des jurisprudences des deux juridictions du Palais royal

3. Revenons maintenant à l'interprétation posée par vos décisions d'Assemblée de 2016. Elle nous semble proche, dans son inspiration et son esprit, de la façon dont le Conseil constitutionnel définit et applique le principe constitutionnel de laïcité.

Ainsi, lorsque vous affirmez d'abord que les dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 prohibent l'installation par les personnes publiques, dans un emplacement public, de signes ou emblèmes «*manifestant la reconnaissance d'un culte*», vous vous inscrivez bien dans la lettre et l'esprit du principe constitutionnel de laïcité. L'interdiction ainsi définie par votre jurisprudence prolonge en effet l'interdiction constitutionnelle faite à l'État, c'est-à-dire à toute collectivité publique, de reconnaître un culte, interdiction constitutionnelle dont nous avons vu qu'elle était la reprise de l'interdiction posée par l'article 2 de la loi de 1905. Par ailleurs, manifester signifiant simplement «*faire connaître publiquement, ouvertement*», on ne peut suivre M. B. lorsqu'il affirme que l'idée de manifestation implique «*un comportement ou une attitude supplémentaire de la personne publique qui ne se limiterait pas à arborer le signe ou l'emblème religieux mais l'afficherait de façon plus ostensible ou ostentatoire*». C'est faire dire beaucoup, et même trop, à la notion de manifestation qui suppose seulement que l'emblème ou le signe soit visible et le soit par le public, ce qui au demeurant relève de l'évidence puisque l'on parle de signes ou emblèmes installés dans des emplacements publics. Lorsque l'on parle d'élever ou d'apposer des signes ou emblèmes religieux dans un emplacement public, on parle donc nécessairement de manifester la reconnaissance d'un culte.

Lorsque vous affirmez ensuite que les dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 prohibent l'installation par les personnes publiques, dans un emplacement public, de signes ou emblèmes «*marquant une préférence religieuse*», vous êtes également fidèles à la définition qu'a donnée le Conseil

constitutionnel du principe constitutionnel de laïcité. L'interdiction de marquer une préférence religieuse nous semble la conséquence directe et la traduction fidèle de l'obligation constitutionnelle de neutralité de l'État qui est le cœur du principe constitutionnel de laïcité. Être neutre en effet, c'est précisément ne marquer aucune préférence. Dire, comme vous le faites implicitement mais nécessairement, que les emblèmes ou signes religieux qui ne marquent aucune préférence ne méconnaissent pas le principe constitutionnel de laïcité est donc tout à fait conforme à ce principe tel que le définit le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, là encore, nous ne pouvons suivre M. B. lorsqu'il affirme que la notion de marque d'une préférence religieuse induit «*une forme d'intentionnalité de la personne publique, qui entend, par le fait d'arborer un signe ou un emblème religieux, prendre parti en faveur de la religion ainsi représentée*».

Car lorsque vous interdisez à la personne publique de marquer une préférence religieuse, vous ne cherchez pas à savoir si c'est volontairement ou involontairement, délibérément ou accidentellement, que cette préférence a été marquée. Vous ne vous immiscez pas dans la subjectivité de la personne publique mais vous examinez si, objectivement, une préférence religieuse a été marquée par la personne publique.

Nous concluons de tout cela que la question de la conformité au principe constitutionnel de laïcité des dispositions de l'article 28 de la loi de 1905 telles qu'interprétées par votre jurisprudence constante n'est pas sérieuse. Elle n'est pas non plus nouvelle en ce que le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de faire application de ce principe.

Il est vrai que le critère de la nouveauté est d'application très souple et permet au juge du filtre de renvoyer au Conseil constitutionnel toute question que l'on peut qualifier de «*sensible*». Il en est ainsi en présence d'un sujet de société important : cela vous a conduits à juger nouvelle, sans vous prononcer sur son caractère sérieux, la QPC portant sur la fin de vie <sup>6</sup>. Toutefois, même si le principe de laïcité cristallise bien des passions, nous ne pensons pas avoir affaire ici à un véritable sujet de société.

Enfin, même si nous concevons que vous pourriez trouver inconfortable, voire malvenu, d'avoir à vous prononcer sur votre propre jurisprudence, l'existence de trois précédents, l'obligation constitutionnelle qui vous est faite par l'article 61-1 de la Constitution d'exercer votre office de juge du filtre et l'assurance de l'absence de caractère sérieux de la QPC nous convainquent de ne pas recourir au critère de la nouveauté pour la renvoyer au Conseil constitutionnel.

Par ces motifs nous concluons au refus de renvoi de la QPC soulevée par M. B. ■

<sup>6</sup> CE (1/6 CHR) 3 mars 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (UNAFTC)*, n° 403944.

## Arrêt

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire, enregistré le 28 novembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présenté en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, M. A... B... demande au Conseil d'État, à l'appui de son pourvoi tendant à l'annulation de l'arrêt n° 17NC02320 du 28 juin 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté son appel dirigé contre le jugement n° 1602096 du 4 juillet 2017 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté sa demande d'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 9 novembre 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de Moëslains (Haute-Marne) a décidé d'adopter un blason, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, tel qu'interprété par le Conseil d'État statuant au contentieux.

Vu les autres pièces du dossier ; [...]

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État [...]* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision

du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> 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* ». Le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Ce principe impose notamment que la République assure la liberté de conscience et l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et garantisse le libre exercice des cultes. Il en résulte également la neutralité de l'État et des autres personnes publiques à l'égard des cultes, la République n'en reconnaissant ni n'en salariant aucun. La loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État traduit ces exigences constitutionnelles. Ainsi, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* » et, aux termes de son article 2 : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte*. »

3. Pour la mise en œuvre de ces principes, l'article 28 de cette même loi précise que : « *Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires ainsi que des musées ou expositions*. » Ces dispositions définissent ainsi, sous réserve des

exceptions expressément prévues au même article, une interdiction ayant pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes. Telles qu'elles sont interprétées par le Conseil d'État statuant au contentieux, elles s'opposent à toute installation par une personne publique, dans un emplacement public, d'un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d'un culte ou marquant une préférence religieuse.

4. Contrairement à ce que M. B... se borne à soutenir, cette interprétation, en ce qu'elle caractérise « *l'élévation ou l'apposition d'un signe ou emblème religieux* » par l'installation d'un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d'un culte ou marquant une préférence religieuse, ne restreint pas la portée des dispositions qu'elle a pour objet d'expliquer.

5. Dès lors, M. B... n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir qu'en raison d'une telle restriction, ces dispositions de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, méconnaîtraient, dans l'interprétation que leur donne le Conseil d'État statuant au contentieux, le principe constitutionnel de laïcité. Par suite, la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux.

6. Il résulte de tout ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B...

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup> :** Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. B...

[...] ■

## Observations

Il n'est pas rare que les communes qui n'en disposent pas encore décident de se doter d'un blason. La création d'un tel emblème conduit fréquemment, selon les canons d'une ancienne héraldique municipale, à emprunter à l'histoire locale et il arrive que ces emprunts fassent écho à l'histoire religieuse. La décision d'une commune de faire figurer sur son blason des crosses épiscopales faisant référence à d'anciens évêques a suscité un contentieux perdu par le requérant devant les juges du fond. Ayant saisi le Conseil d'État d'un pourvoi en cassation, le requérant a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) tendant à faire déclarer contraire à la Constitution la jurisprudence *Commune de Melun et Fédération de la Libre-pensée de Vendée* du 9 novembre 2016.

Dans ces deux décisions d'Assemblée du contentieux<sup>7</sup>, le Conseil d'État avait tranché les litiges suscités par l'installation de crèches de Noël dans des bâtiments ou devant des bâtiments de collectivités territoriales. Ses

deux décisions, très commentées, ont fixé un cadre d'ensemble délimitant ce qu'il est possible de faire en la matière, au regard du principe de laïcité et des règles fixées par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Elles jugent que ces dispositions imposent notamment aux personnes publiques de veiller à la neutralité des agents publics et des services publics à l'égard des cultes, en particulier en n'en reconnaissant ni n'en subventionnant aucun. Elles soulignent en particulier que l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905, qui a pour objet d'assurer la neutralité des personnes publiques à l'égard des cultes, s'oppose à l'installation par ces personnes, dans un emplacement public, d'un signe ou emblème manifestant la reconnaissance d'un culte ou marquant une préférence religieuse. Le Conseil d'État a néanmoins considéré que la loi ménage des exceptions à cette interdiction, en réservant notamment la possibilité pour les personnes publiques d'apposer de tels signes ou emblèmes dans un emplacement public à titre d'exposition et en prévoyant que l'interdiction ne s'applique qu'après l'entrée en vigueur de la loi.

<sup>7</sup> N° 395122 et n° 395223, *BJCL* 12/2016, p. 728.

Dans la présente décision, le Conseil d'État a été confronté, par la voie de la QPC, à la contestation de la constitutionnalité de cette jurisprudence de 2016. Comme le rappellent les conclusions du rapporteur public, une QPC peut viser l'interprétation jurisprudentielle d'une règle législative. Il est un peu étrange qu'en pareille circonstance le juge chargé du filtrage de la QPC soit le même que celui dont la jurisprudence est contestée, mais cela n'entache nullement l'impartialité de la procédure comme cela a été jugé à plusieurs reprises. En l'espèce, le Conseil d'État n'a pas eu matière à hésiter : ses décisions *Commune de Melun* et *Fédération de la Libre-pensée de Vendée* sont parfaitement en phase

avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe de laïcité. Comme le rappelle le rapporteur public, cette jurisprudence, fixée notamment par une décision du 21 février 2013, ne déduit du principe constitutionnel de laïcité de la République que l'exigence de neutralité de l'État et l'interdiction, pour la République, de reconnaître un culte quelconque. L'interprétation faite par le Conseil d'État des dispositions de l'article 28 de la loi de 1905, ici en cause, n'a pas pour effet de restreindre la portée de ces règles et il n'était nul besoin de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel pour s'en assurer. ■

François SÉNERS