

DROIT ADMINISTRATIF

Jean-François Brisson, Professeur.
Licence 2, droit, Série 2
Année universitaire 2018-2019

Le régime juridique des services publics *TD n°6*

Documents :

I- **Références textuelles**

- Art. 1^{er}, 6 et 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
- Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (art.7, 12, 16 et 18)
- Code des transports (extrait), issu de la loi du 21 août 2007

II- **Jurisprudence**

- Conseil d'Etat, ass., 10 janvier 1902, *Cie. nouvelle du gaz de Déville-Lès-Rouen*, n°94624
- Conseil d'Etat, ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645
- Conseil d'Etat, 9 mars 1951, *Sté des concerts du conservatoire*, req. n° 92004
- Conseil d'Etat, ass., 28 mai 1954, *Barel*
- Conseil d'Etat, sect., du 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* n° 88032 et 88148
- Conseil d'Etat, sect., 27 septembre 2006, *François Bayrou et a.*, n° 290716
- Cass. soc., 19 mars 2013, *Assoc. Baby Loup*, n° 11-28.845, n° 12-11.690
- CEDH 2 octobre 2014, *Mattely c./ France*, (Requête no 10609/10)
- Conseil d'Etat, 4 / 6 SSR, du 13 mars 2002, *Union fédérale des consommateurs 177509*, publié au recueil *Lebon* (Ext., note *Deffigier*, *RFDA* 2003, p.772 ; note *Koubi*, *Gugliemi*, *AJDA* 2002, 976.
-

III- **Intervention de Jean-Marc Sauvé vice-président du Conseil d'Etat lors des 10 ans de droit de la non-discrimination Colloque organisé par le Défenseur des droits**

IV- **Documents annexés**

- Norbert FOULQUIER, Frédéric ROLIN, « Constitution et service public », Dalloz, Les « Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel », 2012/4 N°37.
- Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », RFDA, 2006 p. 1219 et s.

Exercices :

Sujet 1 : Dissertation : *Les « lois de Rolland », horizon indépassable de la théorie indépassable de la théorie des services publics ?*

Sujet 2 : Commentaire d'arrêt : **Conseil d'Etat, 4 / 6 SSR, du 13 mars 2002, Union fédérale des consommateurs 177509, publié au recueil Lebon (Ext.)**

Considérant que, le 25 juillet 1995, le conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens a adopté une décision relative à "l'aménagement des régimes tarifaires applicables aux liaisons ferroviaires Paris-Banlieue de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) et de la Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)-Ile-de-France et aux réseaux routiers de la RATP" ; que les requêtes présentées pour l'UNION FEDERALE DES CONSOMMATEURS et par M. KOUA Y... sont dirigées contre cet acte ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

(...)

En ce qui concerne la violation du principe d'égalité : Considérant, en premier lieu, que contrairement à ce que soutiennent les requérants le Syndicat des transports parisiens a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, décider l'instauration d'un titre de transport unique applicable à des usagers ne se trouvant pas tous dans la même situation ; que, d'ailleurs, il résulte de ce qui a été dit précédemment que la mise en place de la nouvelle tarification, qui a pour objet de mettre un terme à des disparités tarifaires, relève des nécessités d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ferré dans la région des transports parisiens ;

Considérant, en deuxième lieu, que M. KOUA Y... soutient que l'article 4 de la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il fixe un premier niveau de prix relativement moins élevé que celui arrêté pour les autres niveaux de prix ; que, toutefois, le Syndicat des transports parisiens n'était pas tenu d'étendre l'avantage tarifaire accordé aux usagers concernés par le premier niveau aux autres usagers ;

Considérant enfin qu'en prévoyant par l'article 6 une tarification spéciale au bénéfice des usagers résidant dans les communes les plus proches de Paris de nature à limiter l'incidence financière pour les intéressés résultant de la mise en place de la nouvelle tarification, le

Syndicat des transports parisiens n'a pas méconnu le principe d'égalité ;
Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le moyen tiré de ce que les
dispositions des articles 1er à 4 et 6 de la décision du 25 juillet 1995 auraient porté atteinte au
principe d'égalité doit être écarté ;

(...) ».

Document n°1 : Article 1^{er}, 6 et 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Article 1^{er}

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Article 10

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

Document n°2 : Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (art.7, 12, 16 et 18)

Article 7

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Article 12

La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

Article 16

La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

Article 18

Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

Document n°3 : Code des transports (extrait), issu de la loi du 21 août 2007, AJDA 2007, p. 1752, comm. F. Melleray

Section 2 : L'organisation de la continuité du service public en cas de perturbation prévisible du trafic Article L1222-2

Après consultation des usagers lorsqu'il existe une structure les représentant, l'autorité organisatrice de transport définit les dessertes prioritaires en cas de perturbation prévisible du trafic. Sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent :

1° De grèves ;

2° De plans de travaux ;

3° D'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

4° D'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;

5° De tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transports par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice de transports ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

I. Article L1222-3

Pour assurer les dessertes prioritaires, l'autorité organisatrice de transports détermine différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation.

Pour chaque niveau de service, elle fixe les fréquences et les plages horaires. Le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit également garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examens nationaux. Il prend en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite.

Les priorités de desserte et les différents niveaux de service sont rendus publics. Article L1222-4

L'entreprise de transports élabore : 1° Un plan de transports adapté aux priorités de desserte et aux niveaux de service définis par l'autorité organisatrice de transports, qui précise, pour chaque niveau de service, les plages horaires et les fréquences à assurer ;

2° Un plan d'information des usagers qui permet de donner à ceux-ci les informations prévues à l'article L. 1222-8.

Après consultation des institutions représentatives du personnel, elle soumet ces plans à l'approbation de l'autorité organisatrice de transports.

II. Article L1222-5

Les plans mentionnés à l'article L. 1222-4 sont rendus publics et intégrés aux conventions d'exploitation conclues par les autorités organisatrices de transports avec les entreprises de transports. Les conventions en cours sont modifiées en ce sens avant le 1er janvier 2008. Elles peuvent l'être par voie d'avenant. Les collectivités territoriales sont informées, de manière directe et préalable, des plans de desserte et des horaires qui sont maintenus.

III. Article L1222-6

Le représentant de l'Etat est tenu informé par l'autorité organisatrice de transports de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus ainsi que de l'élaboration des plans mentionnés à l'article L. 1222-4 et de leur intégration aux conventions d'exploitation.

En cas de carence de l'autorité organisatrice de transports, et après une mise en demeure, le représentant de l'Etat arrête les priorités de desserte ou approuve les plans mentionnés à l'article L. 1222-4.

IV. Article L1222-7

Dans les entreprises de transports, l'employeur et les organisations syndicales représentatives concluent un accord collectif de prévisibilité du service applicable en cas de perturbation prévisible du trafic.

L'accord collectif de prévisibilité du service recense, par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification, les catégories d'agents et leurs effectifs ainsi que les moyens matériels, indispensables à l'exécution, conformément aux règles de sécurité en vigueur applicables à l'entreprise, de chacun des niveaux de service prévus dans le plan de transports adapté.

Il fixe les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible, l'organisation du travail est révisée et les personnels disponibles réaffectés afin de permettre la mise en œuvre du plan de transports adapté. En cas de grève, les personnels disponibles sont les personnels de l'entreprise non grévistes. A défaut d'accord applicable, un plan de prévisibilité est défini par l'employeur. Un accord collectif de prévisibilité du service qui entre en vigueur s'applique en lieu et place du plan de prévisibilité. L'accord ou le plan est notifié au représentant de l'Etat et à l'autorité organisatrice de transports. Section 3 : La mise en œuvre de la continuité du

V. service public Article L1222-8

En cas de perturbation du trafic, tout usager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré, dans les conditions prévues par le plan d'information des usagers.

En cas de perturbation prévisible, l'information aux usagers doit être délivrée par l'entreprise de transports au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation.

VI. Article L1222-9

L'entreprise de transports informe immédiatement l'autorité organisatrice de transports de toute perturbation ou risque de perturbation.

VII. Article L1222-10

Après chaque perturbation, l'entreprise de transports communique à l'autorité organisatrice de transports un bilan détaillé de l'exécution du plan de transports adapté et du plan d'information des usagers. Elle établit une évaluation annuelle des incidences financières de l'exécution de ces plans et dresse la liste des investissements nécessaires à l'amélioration de leur mise en œuvre. Cette évaluation est rendue publique. Article L1222-11

En cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transports adapté ou du plan d'information des usagers prévus à l'article L. 1222-4, l'autorité organisatrice de transports impose à l'entreprise de transports, quand celle-ci est directement responsable du défaut d'exécution, un remboursement total des titres de transports aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ces plans. La charge de ce remboursement ne peut être supportée directement par l'autorité organisatrice de transports. L'autorité organisatrice de transports détermine par convention avec l'entreprise de transports les modalités pratiques de ce remboursement selon les catégories d'usagers.

VIII. Article L1222-12

L'utilisateur qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport a droit à la prolongation de la validité de cet abonnement pour une durée équivalente à la période d'utilisation dont il a été privé, ou à l'échange ou au remboursement du titre de transport non utilisé ou de l'abonnement.

L'acte de remboursement est effectué par l'autorité ou l'entreprise qui lui a délivré l'abonnement ou le titre de transport dont il est le possesseur. Lorsque des pénalités pour non-réalisation du plan de transport adapté sont par ailleurs prévues, l'autorité organisatrice de transports peut décider de les affecter au financement du remboursement des usagers.

Document n°4 : Conseil d'Etat, ass.,10 janvier 1902, Cie. nouvelle du gaz de Déville-Lès-Rouen, n°94624

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Compagnie Nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen, société anonyme dont le siège social est à Déville-lès-Rouen, Rue aux Juifs n° 32, représentée par son directeur et ses administrateurs en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 23 février et le 28 août 1898 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté en date du 9 décembre 1897, par lequel le conseil de préfecture de la Seine-Inférieure a rejeté sa demande d'indemnité formée contre la commune de Deville-lès-Rouen, à raison du préjudice résultant pour elle de l'autorisation donnée au sieur X..., auquel est substituée la Compagnie électrique de la banlieue de Rouen, de poser sur le territoire de la commune des fils pour l'éclairage électrique à fournir aux particuliers ; Vu la loi du 28 pluviose an VIII ; Considérant que la commune de Deville-lès-Rouen soutient que si elle a concédé à la Compagnie requérante le privilège exclusif de l'éclairage par le gaz, ce privilège dans le silence des traités de 1874 et de 1887, ne s'étend pas à l'éclairage par tout autre moyen et notamment par celui de l'électricité, la commune n'ayant pas renoncé au droit de faire profiter

ses habitants de la découverte d'un nouveau mode d'éclairage ;

Considérant que le silence gardé sur ce point par les premières conventions de 1874 est facile à expliquer et doit être interprété en faveur de la Compagnie du gaz ; qu'il en est autrement du défaut de toute stipulation dans le traité de prorogation intervenu en 1887, époque où l'éclairage au moyen de l'électricité fonctionnait déjà dans des localités voisines ; qu'à cet égard les parties sont en faute de n'avoir pas manifesté expressément leur volonté, ce qui met le juge dans l'obligation d'interpréter leur silence et de rechercher quelle a été en 1887 leur commune intention ;

Considérant qu'il sera fait droit à ce qu'il y a de fondé dans leurs prétentions contraires en reconnaissant à la Compagnie du gaz le privilège de l'éclairage n'importe par quel moyen et à la commune de Deville la faculté d'assurer ce service au moyen de l'électricité, en le concédant à un tiers dans le cas où la Compagnie requérante dûment mise en demeure refuserait de s'en charger aux conditions acceptées par ce dernier ;

Considérant, il est vrai, que la commune allègue que les longues négociations engagées sans résultat dès 1893 entre elle et la Compagnie et à la suite desquelles est intervenu le traité passé en janvier 1897 avec le sieur X... constitue une mise en demeure suffisante pour rendre ce traité définitif ;

Mais considérant que ces négociations antérieures à la solution d'un litige qui porte sur l'étendue des obligations imposées à chacune des parties dans le traité de 1887 ne peuvent remplacer la mise en demeure préalable à l'exercice du droit de préférence reconnu par la présente décision en faveur de la Compagnie requérante ;

DECIDE : Article 1er : L'arrêté ci-dessus visé du Conseil de préfecture de la Seine-Inférieure en date du 9 décembre 1897 est annulé. Article 2 : Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision la commune de Deville mettra la Compagnie du gaz en demeure de déclarer avant l'expiration du mois suivant si elle entend se charger du service de l'éclairage au moyen de l'électricité dans les conditions du traité passé avec le sieur X....

Article 3 : Il est sursis à statuer jusqu'après l'exécution à donner à l'article 2 ci-dessus sur la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie du gaz. Article 4 : Les dépens exposés jusqu'à ce jour seront supportés par la commune de Deville.

Article 5 : Expédition Intérieur.

Document n°5 : Conseil d'Etat, ass., 7 juillet 1950, Dehaene, n°01645

Vu la requête présentée par le sieur X... Charles , chef de bureau à la Préfecture d'Indre-et-Loire, ladite requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 10 mars 1949, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler : 1° un arrêté du préfet d'Indre-et-Loire en date du 13 juillet 1948 le suspendant de ses fonctions ; 2° un arrêté du préfet d'Indre-et-Loire en date du 30 juillet 1948 lui infligeant un blâme ; Vu la Constitution de la République française ; Vu les lois du 19 octobre 1946, du 27 décembre 1947 et du 28 septembre 1948 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;

En ce qui concerne la mesure de suspension : Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la mesure de suspension dont le sieur X... a été frappé le 13 juillet 1948 a été rapportée le 20 juillet 1948, antérieurement à l'introduction du pourvoi ; qu'ainsi la requête est, sur ce point, sans objet ;

En ce qui concerne le blâme : Considérant que le sieur X... soutient que cette sanction a été prise en méconnaissance du droit de grève reconnu par la Constitution ;

Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution, que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", l'assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels,

dont la grève constitue l'une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ;

Considérant que les lois des 27 décembre 1947 et 28 septembre 1948, qui se sont bornées à soumettre les personnels des compagnies républicaines de sécurité et de la police à un statut spécial et à les priver, en cas de cessation concertée du service, des garanties disciplinaires, ne sauraient être regardées, à elles seules, comme constituant, en ce qui concerne les services publics, la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution ;

Considérant qu'en l'absence de cette réglementation, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ; qu'en l'état actuel de la législation il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations ;

Considérant qu'une grève qui, quel qu'en soit le motif, aurait pour effet de compromettre dans ses attributions essentielles l'exercice de la fonction préfectorale porterait une atteinte grave à l'ordre public ; que dès lors le gouvernement a pu légalement faire interdire et réprimer la participation des chefs de bureau de préfecture à la grève de juillet 1948 ;

Considérant qu'il est constant que le sieur X..., chef de bureau à la préfecture d'Indre-et-Loire, a, nonobstant cette interdiction, fait grève du 13 au 20 juillet 1948 ; qu'il résulte de ce qui précède que cette attitude, si elle a été inspirée par un souci de solidarité, n'en a pas moins constitué une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ; qu'ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en lui infligeant un blâme le préfet d'Indre-et-Loire a excédé ses pouvoirs ;

DECIDE : Article 1er - La requête susvisée du sieur X... est rejetée. Article 2 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Intérieur.

Document n° 6 : Conseil d'Etat, 9 mars 1951, Sté des concerts du conservatoire, req. n° 92004

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Société des concerts du conservatoire, dont le siège social est ..., ladite requête et ledit mémoire enregistrés les 4 août 1947 et 21 janvier 1948 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler la décision implicite résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le Président du conseil des ministres et par laquelle celui-ci a rejeté la demande d'indemnité de la société requérante en réparation du préjudice né de la suppression, par les services de la Radiodiffusion française, de la retransmission de ses concerts ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de la sanction infligée par le comité de direction de la société des concerts du Conservatoire, conformément aux statuts de celle-ci, à deux membres de cette association qui, au lieu d'assurer leur service dans son orchestre, ont, malgré la défense qui leur en avait été faite, prêté leur concours à un concert organisé à la radiodiffusion française le 15 janvier 1947, l'administration de la radiodiffusion française a décidé de suspendre toute retransmission radiophonique des concerts de la société requérante jusqu'à ce que le ministre chargé des Beaux-Arts se soit prononcé sur la demande de sanction

qu'elle formulait contre le secrétaire général de ladite société ;
Considérant qu'en frappant la société requérante d'une mesure d'exclusion à raison des incidents susrelatés, sans qu'aucun motif tiré de l'intérêt général pût justifier cette décision, l'administration de la radiodiffusion française a usé de ses pouvoirs pour un autre but que celui en vue duquel ils lui sont conférés et a méconnu le principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics et qui donnait à la société requérante, traitée jusqu'alors comme les autres grandes sociétés philharmoniques, vocation à être appelée, le cas échéant, à prêter son concours aux émissions de la radiodiffusion ; que cette faute engage la responsabilité de l'Etat ; que, compte tenu des éléments de préjudice dont la justification est apportée par la société requérante, il sera fait une juste appréciation des circonstances de la cause en condamnant l'Etat à payer à la société des concerts du Conservatoire une indemnité de 50.000 francs, avec intérêts au taux légal à compter du 24 février 1947, date de la réception de sa demande de dommages-intérêts par le président du conseil des ministres ;
DECIDE : Article 1er - La décision implicite du président du conseil des ministres rejetant la demande d'indemnité de la société des concerts du Conservatoire est annulée. Article 2 - L'Etat paiera à ladite société une somme de 50.000 francs, laquelle portera intérêt, au taux légal, à compter du 24 février 1947. Article 3 - Le surplus des conclusions de la requête est rejeté. Article 4 - Les dépens seront supportés par l'Etat. Article 5 - Expédition de la présente décision sera transmise au ministre de l'Information.

Document n° 7 : Conseil d'Etat, ass., 28 mai 1954, Barel

Vu 1° La requête présentée par le sieur X..., demeurant à Nice, avenue du docteur Moriez, ladite requête enregistrée le 25 septembre 1953 sous le n° 28238 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration en date du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ;
Vu 2° La requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés par le sieur A..., demeurant à Saint-Servais Côtes-du-Nord, ladite requête et ledit mémoire enregistrés les 1er octobre 1953 et 27 février 1954 sous le n° 28493 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ;
Vu 3° La requête présentée par le sieur Z..., demeurant ..., ladite requête enregistrée le 1er octobre 1953 sous le n° 28524 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration en date du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux

épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ;

Vu 4° La requête présentée par le sieur Y..., demeurant ..., ladite requête enregistrée le 23 octobre 1953 sous le n° 30237 du secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre au directeur de l'Ecole nationale d'administration du 7 septembre 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ;

Vu 5° La requête présentée par le sieur B..., demeurant ..., ladite requête enregistrée le 24 octobre 1953 sous le n° 30256 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 24 octobre 1953 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision, notifiée par lettre du directeur de l'Ecole nationale d'administration du 3 août 1953 et par laquelle le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a refusé de l'inscrire sur la liste des candidats admis à prendre part aux épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration ; Vu la Constitution de la République française du 27 octobre 1946 ; Vu l'ordonnance du 9 octobre 1945 ; les décrets des 9 octobre 1945 et 13 janvier 1950 ; Vu l'arrêté du Président du conseil des ministres du 29 mars 1952 ; Vu le décret du 18 juillet 1953 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; le décret du 30 septembre 1953 ;

Considérant que les requêtes susvisées présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

Sur les interventions : Considérant que les groupements intervenants ont intérêt à l'annulation des décisions attaquées ; que, dès lors, leurs interventions sont recevables ;

Sur la légalité des décisions attaquées : Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois ; Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 13 janvier 1950, modifiant le décret du 9 octobre 1945 relatif à l'Ecole nationale d'administration, "les conditions générales d'admission au concours, le nombre des places mises au concours, la date d'ouverture des épreuves et la liste des candidats admis à y prendre part sont fixés par arrêtés du Président du Conseil" ; que, par décret du 18 juillet 1953, le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a été chargé d'exercer les attributions conférées au Président du Conseil par les décrets susvisés des 9 octobre 1945 et 13 janvier 1950 ;

Considérant que, s'il appartient au secrétaire d'Etat, chargé par les textes précités d'arrêter la liste des candidats admis à concourir, d'apprécier, dans l'intérêt du service, si les candidats présentent les garanties requises pour l'exercice des fonctions auxquelles donnent accès les études poursuivies à l'Ecole nationale d'administration et s'il peut, à cet égard, tenir compte de faits et manifestations contraires à la réserve que doivent observer ces candidats, il ne saurait, sans méconnaître le principe de l'égalité de l'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics, écarter de ladite liste un candidat en se fondant exclusivement sur ses opinions politiques ;

Considérant que les requérants, auxquels le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil a, par les décisions attaquées, refusé l'autorisation de prendre part au concours ouvert en 1953 pour l'admission à l'Ecole nationale d'administration, soutiennent qu'ils n'ont été éliminés de la liste des candidats arrêtée par ledit secrétaire d'Etat qu'à raison des opinions politiques qui leur ont été imputées ; qu'ils se prévalent à l'appui de leur allégation de circonstances et de faits précis constituant des présomptions sérieuses ; que, néanmoins, le secrétaire d'Etat, dans ses observations sur les pourvois, s'il a contesté la portée des circonstances et faits susmentionnés, s'est borné à indiquer, en outre, qu'il appartenait au Conseil d'Etat de rechercher parmi les pièces versées aux dossiers celles qui lui permettraient de dégager les motifs des décisions prises et s'est ainsi abstenu de faire connaître le motif de ses décisions. Qu'en cet état de la procédure la Section du Contentieux, chargée de l'instruction des requêtes, usant du pouvoir qui appartient au Conseil d'Etat d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et de permettre la vérification des

allégations des requérants a, par délibération du 19 mars 1954, demandé au secrétaire d'Etat la production des dossiers constitués au sujet de la candidature de chacun des requérants ; qu'en ce qui concerne les sieurs X... et Y..., aucune suite n'a été donnée par le secrétaire d'Etat à cette demande ; que, s'agissant des sieurs A..., Z... et B..., la Section du Contentieux a, en réponse à une lettre du secrétaire d'Etat en date du 13 mai 1954 concernant ces trois candidats, précisé que les dossiers dont le Conseil d'Etat réclamait la communication comprennent l'ensemble des pièces, rapports et documents au vu desquels les décisions attaquées ont été prises. Qu'il n'a pas été satisfait à cette dernière demande par les productions faites le 25 mai 1954 ; qu'il ressort de l'ensemble des circonstances susrelatées de l'affaire que le motif allégué par les auteurs des pourvois doit être regardé comme établi ; que, dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que les décisions déferées au Conseil d'Etat reposent sur un motif entaché d'erreur de droit et, par suite, à en demander l'annulation pour excès de pouvoir ;
DECIDE : Article 1er - Les interventions susvisées sont admises. Article 2 - Les décisions du secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil notifiées le 3 août 1953 aux sieurs X..., A..., Z... et B... et la décision du même secrétaire d'Etat notifiée le 7 septembre 1953 au sieur Y... sont annulées. Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil.

Document n°8 : Conseil d'Etat, sect., du 10 mai 1974, Denoyez et Chorques n° 88032 et 88148

Requête du sieur Denoyez z... Tendante à l'annulation du jugement du 7 juin 1972 par lequel le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande dirigée contre la décision du 3 juin 1971 du préfet de la Charente-Maritime refusant d'une part de le faire bénéficier du tarif appliqué aux habitants de l'île de Ré par la régie départementale des passages d'eau, d'autre part de lui restituer un trop-perçu du prix depuis 1964 et enfin d'abroger le tarif des cartes d'abonnement en vigueur depuis janvier 1972 sur la liaison la pallice-sablanceaux, ensemble à l'annulation de ladite décision et du tarif "abonnement" de 1972 ;

requête du sieur x... Edouard tendante à l'annulation du jugement du 7 juin 1972 par lequel ledit tribunal a rejeté sa demande dirigée contre la décision du 27 octobre 1971 du même préfet refusant de lui accorder le bénéfice du tarif appliqué aux habitants de l'île de Ré par la régie départementale des passages d'eau, ensemble à l'annulation de la dite décision ; vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; le code général des impôts ;

considérant que les requêtes susvisées du sieur y... Et du sieur x... Présentent à juger la même question ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

sur les conclusions des requêtes tendant à l'annulation des décisions du préfet de la Charente-Maritime : cons. Que les sieurs y... Et x..., tous deux propriétaires dans l'île de Ré de résidences de vacances, ont demandé au préfet de la Charente-Maritime de prendre toutes dispositions pour que la régie départementale des passages d'eau, qui exploite le service de bacs reliant la pallice à sablanceaux île de Ré, leur applique dorénavant non plus le tarif général mais soit le tarif réduit réservé aux habitants de l'île de Ré, soit, à défaut, le tarif consenti aux habitants de la Charente-Maritime ; que, par deux décisions, respectivement en date des 3 juin et 27 octobre 1971, le préfet a refusé de donner satisfaction à ces demandes ; que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté les requêtes introduites contre ces décisions par les sieurs y... Et x... ;

cons. Que le mérite des conclusions des requêtes est subordonné à la légalité des trois tarifs

distincts institues, sur la liaison entre la pallice et l'île de re, par le conseil général de la Charente-Maritime et mis en vigueur par un arrêté préfectoral du 22 mai 1970 ;
cons. Que la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, a diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure ;
cons., d'une part, qu'il existe, entre les personnes résidant de manière permanente à l'île de re et les habitants du continent dans son ensemble, une différence de situation de nature à justifier les tarifs de passage réduits applicables aux habitants de l'île ; qu'en revanche, les personnes qui possèdent dans l'île de re une simple résidence d'agrément ne sauraient être regardées comme remplissant les conditions justifiant que leur soit appliqué un régime préférentiel ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à revendiquer le bénéfice de ce régime ;
cons., d'autre part, qu'il n'existe aucune nécessité d'intérêt général, ni aucune différence de situation justifiant qu'un traitement particulier soit accordé aux habitants de la Charente-Maritime autres que ceux de l'île de Ré ; que les charges financières supportées par le département pour l'aménagement de l'île et l'équipement du service des bacs ne sauraient, en tout état de cause, donner une base légale à l'application aux habitants de la Charente-Maritime d'un tarif de passage différent de celui applicable aux usagers qui résident hors de ce département ; que, par suite, le conseil général ne pouvait pas légalement édicter un tarif particulier pour les habitants de la Charente-Maritime utilisant le service de bacs pour se rendre à l'île de Ré ; que, par voie de conséquence, les sieurs y... Et x... Ne sauraient utilement se prévaloir des dispositions illégales du tarif des passages pour en demander le bénéfice ; qu'ils ne sont, dès lors pas, sur ce point, fondés à se plaindre que, par les jugements attaques, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté leurs requêtes ;
sur les autres conclusions de la requête du sieur y... : cons. d'une part, que les conclusions en indemnité et les conclusions tendant au remboursement du trop-perçu que le sieur y... Impute à l'application qui lui a été faite des tarifs en vigueur ne sauraient, en conséquence de ce qui a été dit ci-dessus, être accueillies ;
cons., d'autre part, que les conclusions tendant à l'annulation des tarifs d'abonnement établis pour l'année 1972 ont été présentées pour la première fois en appel ; qu'elles sont, par suite, irrecevables ;... Rejet avec dépens.

Document n°9 : Conseil d'Etat, sect., 27 septembre 2006, François Bayrou et a., n° 290716

(...) Considérant, en deuxième lieu, que le Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, prévoit en son neuvième alinéa que tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité ; que l'article 20 de la loi du 6 août 1986 modifiée rappelle en conséquence, en son deuxième alinéa, que les opérations de transfert qu'il régit ne peuvent concerner les entreprises visées par ces dispositions ; que l'exploitation d'une entreprise ne peut avoir les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait au sens de ces textes que si elle est exercée à l'échelon national ; qu'en l'espèce, aucune des sociétés dont s'agit, chargées de la construction et de l'exploitation de réseaux autoroutiers selon le régime prévu à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne s'est vu attribuer de concession, à l'échelon national, pour l'ensemble des autoroutes ; qu'il ne résulte d'aucun principe, d'aucune règle de valeur

constitutionnelle, ni d'aucune loi que l'exploitation des concessions autoroutières doive être érigée en service public national ; que, par suite, l'ASSOCIATION DE

DEFENSE DES USAGERS ET DE SAUVEGARDE DU PATRIMOINE AUTOROUTIER n'est pas fondée à soutenir que le Premier ministre a, par les décrets attaqués, méconnu la portée des dispositions précitées ; (...)

Document n°10 : Cass. soc., 19 mars 2013, Assoc. Baby Loup, n° 11-28.845, n° 12-11.690

(...) LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE

SOCIALE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le troisième moyen, pris en sa première branche

:

Vu les articles L. 1121-1, L. 1132-1, L. 1133-1 et L. 1321-3 du code du travail, ensemble l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Attendu que le principe de laïcité instauré par l'article 1er de la Constitution n'est pas applicable aux salariés des employeurs de droit privé qui ne gèrent pas un service public ; qu'il ne peut dès lors être invoqué pour les priver de la protection que leur assurent les dispositions du code du travail ; qu'il résulte des articles L. 1121-1, L. 1132-1, L. 1133-1 et L. 1321-3 du code du travail que les restrictions à la liberté religieuse doivent être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, répondre à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et proportionnées au but recherché ; Attendu, selon l'arrêt attaqué, que, suivant contrat à durée indéterminée du 1er janvier 1997, lequel faisait suite à un emploi solidarité du 6 décembre 1991 au 6 juin 1992 et à un contrat de qualification du 1er décembre 1993 au 30 novembre 1995, Mme X...épouse Y... a été engagée en qualité d'éducatrice de jeunes enfants exerçant les fonctions de directrice adjointe de la crèche et haltegarderie gérée par l'association Baby Loup ; qu'ayant bénéficié en mai 2003 d'un congé maternité suivi d'un congé parental jusqu'au 8 décembre 2008, elle a été convoquée par lettre du 9 décembre 2008 à un entretien préalable en vue de son éventuel licenciement, avec mise à pied à titre conservatoire, et licenciée le 19 décembre 2008 pour faute grave aux motifs notamment qu'elle avait contrevenu aux dispositions du règlement intérieur de l'association en portant un voile islamique ; que, s'estimant victime d'une discrimination au regard de ses convictions religieuses, Mme X...épouse Y... a saisi la juridiction prud'homale le 9 février 2009, à titre principal, en nullité de son licenciement ; Attendu que, pour dire le licenciement fondé et rejeter la demande de nullité du licenciement, l'arrêt retient que les statuts de l'association précisent que celle-ci a pour but de développer une action orientée vers la petite enfance en milieu défavorisé et d'œuvrer pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes du quartier, qu'elle s'efforce de répondre à l'ensemble des besoins collectifs émanant des familles, avec comme objectif la revalorisation de la vie locale, sur le plan professionnel, social et culturel sans distinction d'opinion politique ou confessionnelle, que conformément à

ces dispositions la crèche doit assurer une neutralité du personnel dès lors qu'elle a pour vocation d'accueillir tous les enfants du quartier quelle que soit leur appartenance culturelle ou religieuse, que ces enfants, compte tenu de leur jeune âge, n'ont pas à être confrontés à des manifestations ostentatoires d'appartenance religieuse, que tel est le sens des dispositions du règlement intérieur entré en vigueur le 15 juillet 2003, lequel, au titre des règles générales et permanentes relatives à la discipline au sein de l'association, prévoit que le principe de la liberté de conscience et de religion de chacun des membres du personnel ne peut faire obstacle au respect des principes de laïcité et de neutralité qui s'appliquent dans l'exercice de l'ensemble des activités développées par Baby Loup, tant dans les locaux de la crèche ou ses annexes qu'en accompagnement extérieur des enfants confiés à la crèche, que les restrictions ainsi prévues apparaissent dès lors justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché au sens des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail, qu'il résulte des pièces fournies, notamment de l'attestation d'une éducatrice de jeunes enfants, que la salariée, au titre de ses fonctions, était en contact avec les enfants ;

Qu'en statuant ainsi, alors qu'elle avait constaté que le règlement intérieur de l'association Baby Loup prévoit que « le principe de la liberté de conscience et de religion de chacun des membres du personnel ne peut faire obstacle au respect des principes de laïcité et de neutralité qui s'appliquent dans l'exercice de l'ensemble des activités développées par Baby Loup, tant dans les locaux de la crèche ou ses annexes qu'en accompagnement extérieur des enfants confiés à la crèche », ce dont il se déduisait que la clause du règlement intérieur, instaurant une restriction générale et imprécise, ne répondait pas aux exigences de l'article L. 1321-3 du code du travail et que le licenciement, prononcé pour un motif discriminatoire, était nul, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres griefs visés à la lettre de licenciement, la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses constatations, a violé les textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS et sans qu'il soit nécessaire de statuer sur les autres griefs :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 27 octobre 2011, entre les parties, par la cour d'appel de Versailles ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris ; (...)

Document n°11 : CEDH 2 octobre 2014, Mattely c./ France, (Requête no 10609/10)

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

55. La Cour rappelle que l'article 11 § 1 présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect spécial de la liberté d'association. Les termes « pour la défense de ses intérêts » qui figurent à cet article ne sont pas redondants et la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. Il doit donc être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 12 ARRÊT MATELLY c. FRANCE

27 octobre 1975, §§ 38-40, série A no 19, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, §§ 39-41, série A no 20, et *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, nos 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 42, CEDH 2002 V).

56. Le paragraphe 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de l'article 11 : il cite expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des « restrictions légitimes », sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause (*Syndicat national de la police belge*, précité, § 40, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, no 28602/95, §§ 28 et 29, CEDH 2006-II, *Wille c. Liechtenstein* [GC], no 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII, *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], no 34503/97, § 107, CEDH 2008, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Roumanie* [GC], no 2330/09, § 145, CEDH 2013 (extraits)).

57. La Cour souligne qu'elle a considéré à cet égard que les restrictions pouvant être imposées aux trois groupes de personnes cités par l'article 11 appellent une interprétation stricte et doivent dès lors se limiter à l'« exercice » des droits en question. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit de s'organiser (*Demir et Baykara*, précité, §§ 97 et 119).

58. Partant, la Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels (*Demir et Baykara*, précité, §§ 144-145).

59. La Cour rappelle également que pour être compatible avec le paragraphe 2 de l'article 11, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale doit être « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes et « nécessaire, dans une société démocratique », à la poursuite de ce ou ces buts (voir, entre autres, *Demir et Baykara*, précité, § 117, et *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 150).

60. L'expression « prévue par la loi » impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, laquelle doit être accessible aux personnes concernées avec une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni* (no 1) du 26 avril 1979, série A no 30, § 49, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], no 25390/94, § 34, CEDH 1999-III, et *Perinçek c. Suisse*, no 27510/08, § 67, CEDH 2013).

61. Cette expression renvoie toutefois d'abord au droit interne et il n'appartient en principe pas à la Cour de contrôler la régularité ni l'opportunité des décisions prises sur son fondement, mais seulement d'étudier les incidences de telles décisions sur le droit du requérant de ARRÊT MATELLY c. FRANCE 13 ;

Mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (*Bulğa et autres c. Turquie*, no 43974/98, § 70, 20 septembre 2005, *Demir et Baykara*, précité, § 119, *Sindicatul "Păstorul cel Bun"*, précité, § 153, et *Sampaio e Paiva de Melo c. Portugal*, no 33287/10, § 34, 23 octobre 2013).

62. S'agissant enfin de la recherche d'un but légitime et du caractère proportionné de la mesure litigieuse avec celui-ci, la Cour rappelle que le terme « ordre », tel qu'il figure dans l'article 11 § 2, ne désigne pas seulement l'« ordre public » mais aussi l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors que le désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 98, série A no 22, et *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi c. Autriche*, 19 décembre 1994, § 32, série A no 302). Elle considère toutefois que l'interdiction pure et simple de constituer ou d'adhérer à un syndicat ne constitue pas, en tout état de cause, une mesure « nécessaire dans une société démocratique » au sens de ce même article (*Demir et Baykara*, précité, §§ 126-127).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur l'existence d'une ingérence

63. La Cour estime que l'ordre donné au requérant de ne plus adhérer à l'association s'analyse en une ingérence de l'État défendeur dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas.

64. Il reste à établir si cette ingérence était prévue par la loi, si elle poursuivait un but légitime et, dans l'affirmative, si elle était nécessaire dans une société démocratique.

ii. Sur la base légale et le but de l'ingérence

65. La Cour relève que cette décision a été prise en application de plusieurs dispositions du code de la Défense qui distinguent précisément l'adhésion à des groupements professionnels, interdite, de l'adhésion à de simples associations, permise. Ces dispositions actualisent une interdiction déjà ancienne dont font l'objet les militaires à ce sujet. Elles ont en outre été complétées par un arrêt du Conseil d'État, rendu quelques mois avant la constitution de l'association, ayant qualifié de « groupement professionnel » au sens dudit article une association ayant pour objet statutaire « la défense des intérêts matériels et moraux des militaires » (paragraphe 29 ci-dessus).

66. Partant, la Cour estime que l'ingérence dans le droit du requérant était bien prévue par la loi.

67. La Cour considère ensuite, avec le Gouvernement, que cette interdiction poursuivait un but légitime de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaire aux forces armées dont la gendarmerie fait partie. 14 ARRÊT MATELLY c. FRANCE

iii. Sur la nécessité dans une société démocratique

68. La Cour relève d'emblée que les dispositions internes issues du code de la Défense, sur le fondement desquelles l'ordre adressé au requérant a été pris, interdisent purement et simplement l'adhésion des militaires à tout groupement de nature syndicale.

69. La Cour concède au Gouvernement que cette interdiction ne traduit pas pour autant un désintéret de l'institution militaire pour la prise en compte des situations et préoccupations matérielles et morales de ses personnels, ainsi que la défense de leurs intérêts. Elle note que

l'État français a, au contraire, mis en place des instances et des procédures spéciales pour y veiller.

70. Toutefois, elle estime que la mise en place de telles institutions ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier.

71. La Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux (paragraphe 56 à 58 ci-dessus).

72. Or, la Cour relève en l'espèce que l'ordre initial de démissionner de l'association a été pris, puis jugé en dernier lieu conforme au droit, à la seule lecture des statuts de l'association et à l'existence possible, dans la définition relativement large de son objet, d'une dimension syndicale. Elle note cependant que, d'une part, le requérant avait pris soin d'informer sa hiérarchie préalablement à la constitution de l'association et que, d'autre part, celle-ci a très rapidement modifié ses statuts, afin de se mettre en conformité avec le statut et les obligations incombant aux militaires, à la suite des remarques formulées par le directeur général de la gendarmerie.

73. Elle constate ainsi que les autorités internes n'ont pas tenu compte de l'attitude du requérant et de son souhait de se mettre en conformité avec ses obligations.

74. Enfin, s'agissant de la référence faite par le Gouvernement à la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux, la Cour rappelle que lorsqu'elle examine le but et l'objet des dispositions de la Convention, elle prend également en considération les éléments de droit international dont relève la question juridique en cause. Ensembles constitués des règles et principes acceptés par une grande majorité des États, les dénominateurs communs des normes de droit international ou des droits nationaux des États européens reflètent une réalité que la Cour ne saurait ignorer lorsqu'elle est appelée à clarifier la portée d'une disposition de la Convention que le recours aux moyens d'interprétation classiques n'a pas permis de dégager avec un degré suffisant de certitude (*Demir et Baykara*, précité, § 76). Or elle constate, au regard de sa jurisprudence (paragraphe 56 et 57 ci-dessus), que tel n'est pas le cas en l'espèce s'agissant de la question de la reconnaissance d'une liberté syndicale au profit des militaires.

75. En conclusion, la Cour estime que les motifs invoqués par les autorités pour justifier l'ingérence dans les droits du requérant n'étaient ni pertinents ni suffisants, dès lors que leur décision s'analyse comme une interdiction absolue pour les militaires d'adhérer à un groupement professionnel constitué pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux. Si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de cette liberté, une atteinte prohibée par la Convention.

76. Partant, l'ingérence dénoncée ne saurait passer pour proportionnée et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

77. Dès lors, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

**Document n°12 : Intervention de Jean-Marc Sauvé vice-président
du Conseil d'Etat lors des 10 ans de droit de la non-discrimination
Colloque organisé par le Défenseur des droits**

Le principe d'égalité et le droit de la non-discrimination

**Intervention de Jean-Marc Sauvé¹, vice-
président du Conseil d'Etat**

L'égalité n'est pas seulement inscrite au frontispice de toute Constitution démocratique, elle exprime l'une des plus puissantes aspirations des sociétés modernes. « Les peuples démocratiques – souligne Tocqueville - ont un goût naturel pour la liberté. (...) Mais ils ont pour l'égalité une passion ardente, insatiable, éternelle et invincible »². Aux XVIIIème et XIXème siècles, cette passion trouva sa traduction juridique dans l'égalisation des droits civils et politiques et dans l'affirmation de l'unité du peuple français. Le principe d'égalité a ceci de fondamental, qu'il n'est pas seulement un droit parmi d'autres, mais une exigence tutrice et transversale, qui conditionne l'application des autres droits fondamentaux. Il ne fonde pas seulement un « droit à l'égalité », il est plus profondément un « droit à l'égalité des droits »³. Ce principe rayonne ainsi sur tout notre ordonnancement juridique. En ces temps d'autodénigrement, voire de masochisme national, gardons à l'esprit qu'il inspire la jurisprudence des cours suprêmes françaises bien plus fortement que celle des cours homologues d'autres Etats partageant le même patrimoine de droits que la France, notamment

¹ Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, magistrat administratif, chargé de mission auprès du viceprésident du Conseil d'État.

² A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. 2, éd. GF-Flammarion, 1981, Paris, p. 122.

³ L. Favoreu, P. Gaïa, R. Gheventian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, éd. Dalloz, 8^e éd., p. 866.

à l'égard des lois et règlements. Ce principe s'énonce, dans sa formule la plus ramassée et la plus féconde, aux articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁴ et à l'article 1^{er} de notre Constitution : la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion ». En droit administratif, avant même qu'on ne reconnût à la Déclaration de 1789 une valeur constitutionnelle⁵, le principe d'égalité régissait et régit encore, en tant que principe général du droit, l'organisation et le fonctionnement des services publics⁶, l'accès à la fonction publique⁷ et le statut des fonctionnaires⁸, la situation des contribuables⁹ et des utilisateurs du domaine public¹⁰, ou encore le régime de responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques¹¹. La consécration concrète du principe d'égalité dans les services publics, en tant que principe général du droit, a été l'une des grandes œuvres du Conseil d'Etat à partir de la III^{ème} République. Pour reprendre les termes du professeur Rivero, la multiplicité de ces applications ne peut pas ne pas frapper : « Le pilier de l'égalité, à son sommet, s'épanouit et se diversifie, tels ces piliers de cathédrales qui évoquent la ligne du palmier, en un bouquet de nervures dont chacune supporte sa part de la voûte »¹².

Principe fondateur et intangible, l'égalité demeure consubstantielle à notre vie démocratique, mais elle voit ses conditions de mise en œuvre et son contenu juridique se transformer. Longtemps cherchée dans la seule généralité de la loi, l'égalité se développe désormais aussi par différenciation, s'intéressant non plus seulement à l'homme abstrait et universel, mais aussi à l'homme incarné et situé, pris dans ses déterminations physiques, sociales et économiques. Si le principe d'égalité impose ainsi de traiter de la même manière des personnes placées dans une même situation, il n'exclut pas des différences de traitement, à condition qu'elles soient justifiées par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général¹³ en rapport avec l'objet de la loi qui les établit - elles doivent être objectivement fondées -, que ces différences de traitement soient proportionnées à la cause qui les justifie et que, bien entendu, elles soient étrangères à toute discrimination. Mais le principe d'égalité ne

admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

⁵ Par sa décision CC n°73-51 DC du 27 décembre 1973, *Loi de finances pour 1974*, dite « Taxation d'office », le Conseil constitutionnel s'est référé pour la première fois au principe d'égalité devant la loi, tel que « contenu dans la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution ». Dès 1971, le Conseil constitutionnel avait consacré la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 (CC n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*).

⁶ Voir pour la reconnaissance d'un principe général du droit d'égalité devant le service public : CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Rec. 151.

⁷ Voir pour la reconnaissance d'un principe général du droit d'égalité d'accès aux emplois et fonctions publics : CE, Ass., 18 mai 1954, *Barel*, Rec. 308.

⁸ Voir pour la reconnaissance du principe de l'égalité aptitude des femmes aux emplois publics : CE, Ass., 3 juillet 1936, *Dlle Bobard*, Rec. 721 ; pour le développement de ce principe, en particulier dans les statuts de la fonction publique : *GAJA*, n°48, 19^e éd., p. 306.

⁹ Voir en ce qui concerne le principe d'égalité devant l'impôt : CE, Sect., 4 février 1944, *Guiéysse*, Rec. 45.

¹⁰ CE, Sect., 2 novembre 1956, *Biberon*, Rec. 403.

¹¹ Voir en ce qui concerne une décision individuelle légal : CE 30 novembre 1923, *Couitéas*, Rec. 789 ; en ce qui concerne un acte réglementaire légal : CE, Sect., 22 février 1963, *Commune de Gavarnie*, Rec. 113 ; en ce qui concerne une loi : CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*, Rec. 25 ; en ce qui concerne une convention internationale : CE, Ass., 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*, Rec. 257.

⁴ Art.1^{er} : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » ; art. 6 : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également

¹² J. Rivero, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, tome XIV, années 1961-1962, éd. Dalloz, 1965, p. 841.

¹³ Voir, par exemple, en ce qui concerne les conditions de modulation des tarifs d'un service public selon le lieu de résidence des usagers : CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. 274 ; ou encore en ce qui concerne les conditions d'accès à un service public communal non obligatoire, selon l'intensité du lien entre les usagers et la commune : CE, Sect., 13 mai 1994, *Commune de Dreux*, Rec. 233 ; ou les conditions de modulation des tarifs de ce type de service public, selon le niveau de ressources de la famille de l'usager : CE, Sect., 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, Rec. 499.

va pas, chez nous du moins, jusqu'à consacrer un droit à la différence¹⁴. Notre droit épouse ainsi les aspérités du réel, non pas contre le principe d'égalité, mais pour mieux le servir. Il en va de même lorsqu'il vise à corriger, voire à compenser des inégalités résultant de pratiques discriminatoires. Le droit à la non-discrimination fournit à cet égard « des solutions opératoires auxquelles l'égalité seule ne pourrait parvenir »¹⁵. Car ce droit offre « une technique de qualification des ruptures d'égalité »¹⁶ ou, pour le dire autrement, il fait « office de 'médiateur' entre le principe général d'égalité et des situations empiriques »¹⁷. Grâce à lui, une dynamique nouvelle s'est inscrite dans notre Constitution¹⁸ et notre loi⁵, et elle a pu se diffuser dans la jurisprudence. Pour autant, si le droit à la non-discrimination s'est développé au tournant des années 2000, sous l'impulsion également du droit de l'Union européenne⁶ et de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'égalité réelle peine à naître de l'égalité juridique. Comme le soulignait l'exposé des motifs du projet de la loi instituant la première autorité de lutte contre les discriminations, la HALDE⁷, celle-ci devait « répond(re) à la nécessité impérieuse de trouver, dans notre pays, les voies et moyens de lutter efficacement contre les pratiques discriminatoires qui portent atteinte au principe d'égalité et, par là même, à la cohésion sociale ». Depuis plus d'une décennie, s'est ainsi exprimée dans nos institutions, nos pratiques et nos jurisprudences une ambition nouvelle

¹⁴ Voir CE, Ass., 28 mars 1997, *Sté Baxter*, n°179049 : « le principe d'égalité n'implique pas que des entreprises se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents ».

¹⁵ R. Hernu, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, éd. LGDJ, 2003, p. 18.

¹⁶ G. Calvès, « Non-discrimination et égalité : de la fusion à la séparation ? », in F. Fines, C. Gauthier et M. Gautier, *La non discrimination entre les européens*, éd. Pedone, 2012, p. 9.

⁵ Voir en particulier la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; voir aussi la récente loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

⁶ Voir notamment en ce qui concerne le droit dérivé : directive n°2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, directive n°2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, directive n°2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) ; voir en ce qui concerne le droit primaire de l'Union européenne, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne: Art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE) : « 1. Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. / 2. Par dérogation au paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter les principes de base des mesures d'encouragement de l'Union, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1. ».

⁷ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

¹⁷ G. Calvès, « Non-discrimination et égalité : de la fusion à la séparation ? », in F. Fines, C. Gauthier et M. Gautier, *La non discrimination entre les européens*, éd. Pedone, 2012, p. 10.

¹⁸ Voir notamment en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes : le second alinéa de l'art. 1er de la Constitution, dans sa version issue de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ; voir également les attributions du Défenseur des droits : titre XI bis, art. 71-1, issu de la loi constitutionnelle n°2008-724 : « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. / Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. (...) ».

pour la promotion de l'égalité concrète entre les citoyens et les personnes, conduisant à une lutte plus effective contre les discriminations.

Y ont contribué les initiatives de la HALDE, puis du Défenseur des droits, comme les décisions de justice. A cet égard, il est frappant de constater combien les techniques de contrôle se sont renouvelées, à mesure que les chefs de discrimination illicite se sont diversifiés. Le contrôle de proportionnalité s'est en effet approfondi et il s'exerce désormais d'une manière plus concrète, qu'il s'agisse d'examiner les cas de discriminations directes, par exemple liées à l'âge⁸, au sexe⁹ ou au handicap, mais aussi de discriminations indirectes¹⁰, en vérifiant que le groupe discriminé bénéficie effectivement de mesures compensatoires adaptées¹¹. La même approche concrète se retrouve, lorsqu'il s'agit d'engager la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, par exemple en raison de l'insuffisante accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments recevant du public¹². Par suite, des éléments essentiels de l'office du juge administratif ont été précisés, eu égard à la spécificité du contentieux des discriminations. C'est le cas notamment de la charge de la preuve, qui a été aménagée pour tenir compte « des difficultés propres à l'administration de la preuve en ce domaine et des exigences qui s'attachent aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes »¹³.

Il faut ainsi saluer l'heureuse initiative du Défenseur des droits d'organiser le présent colloque qui permettra de dresser un bilan des avancées jurisprudentielles de la décennie et des nouvelles pratiques contentieuses. Il doit aussi être l'occasion de tracer des perspectives et de formuler des propositions, à l'heure où le Parlement examine la création d'une action de groupe en matière de discrimination au sein du projet de loi sur la « Justice du XXIème siècle

⁸ Voir, par exemple, en ce qui concerne l'âge de mise en inactivité du personnel des industries électriques et gazières : CE 13 mars 2003, *Cherence*, n°352393 ; en ce qui concerne la limite d'âge de 65 ans pour un cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale : CE 22 mai 2013, *Kiss*, n°351183 ; en ce qui concerne la limite d'âge de 57 ans pour tous les fonctionnaires du corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne : CE 4 avril 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c. Lambois*, n°362785 et autres ; en ce qui concerne la condition d'âge minimal pour se présenter au second concours d'agrégation de droit public : CE 26 janvier 2015, *Slama*, n°373746.

⁹ Voir, par exemple, en ce qui concerne une discrimination directe liée au sexe en matière de droit à une pension de réversion : CE 5 juin 2002, *Choukroun*, n°202667 ; en matière de droit à une pension de retraite bonifiée : CE 29 juillet 2002, *Griesmar*, n°141112 ; en matière de droit à une jouissance immédiate à une pension de retraite : CE 29 janvier 2003, *Beraudo*, n°245601 et CE 26 février 2003, *Llorca*, n°187401.

¹⁰ Voir pour une des premières formulations explicites dans la jurisprudence administrative : CE 18 octobre 2002, *Spaggiari*, n°224804.

¹¹ CE, Ass., 27 mars 2015, *Quintanel*, n° 372426.

¹² Voir en ce qui concerne l'insuffisante accessibilité de locaux des palais de justice : CE, Ass., 22 octobre 2010, *Bleitrach*, n°301572.

¹³ CE, Ass., 30 octobre 2009, *Perreux*, n°298348.

»¹⁴. Les réflexions d'aujourd'hui permettront, je l'espère, de ne pas opposer un modèle français, qui serait nécessairement abstrait, ignorant des inégalités réelles et incapable de les résorber, et une approche anglo-saxonne, plus empirique, réactive et donc plus effective. Elles sauront aussi ne pas en rester à une conception mécanique et univoque des relations entre notre ordre juridique et ceux de l'Union européenne comme de la convention européenne des droits de l'Homme, conception selon laquelle il n'y aurait place, entre les Etats et l'Europe, qu'à des alignements, voire des soumissions, ou des rébellions. Il existe en effet un espace de dialogue et des marges d'adaptation et d'appréciation, dans le respect des traditions nationales et des principes fondateurs de l'Union comme de la convention européenne des droits de l'Homme. Les ordres juridiques européens sont, faut-il le rappeler, bâtis sur le principe de subsidiarité¹⁵ et c'est une approche non pas cloisonnée, mais intégrée de la lutte contre les discriminations qu'il faut promouvoir. Si des progrès restent nécessaires, notre principe d'égalité n'exclut d'ores et déjà ni la prise en compte des situations concrètes de discrimination, ni l'usage d'outils de prévention, de correction ou de compensation de leurs effets. Sa spécificité tient finalement à la recherche d'un équilibre délicat, mais inévitable que soulignait déjà Jean Rivero : il ne faut ni « perdre de vue la permanence de la personne humaine à travers tous les accidents » ni, à l'inverse, « se confiner dans la seule contemplation de l'essentielle égalité naturelle »¹⁶.

Documents annexés

Norbert FOULQUIER, Frédéric ROLIN, « Constitution et service public », Dalloz, Les « Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel », 2012/4 N°37.

Virginie DONIER, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », RFDA, 2006 p. 1219 et s.

¹⁴ Voir titre V du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle (JUSX1515639L) ainsi que l'avis du Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-AvisPublications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Mesures-relatives-a-lajustice-du-XXIeme-siecle>.

¹⁵ Voir notamment en ce qui concerne l'Union européenne, les art. 5 et 12 du TUE ; en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'Homme, le protocole n°15 – qui n'est pas encore entré en vigueur – réaffirme le principe de subsidiarité, en introduisant dans le préambule de la Convention une référence à ce principe ainsi qu'à la doctrine des marges nationales d'appréciation.

¹⁶ J. Rivero, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », in *Travaux de l'Association Henri Capitant*, tome XIV, années 1961-1962, éd. Dalloz, 1965, p. 841.

