



**HAL**  
open science

**Le nouveau déferé laïcité à l'épreuve de la libre  
adaptation du service public. Réflexions à partir de  
l'ordonnance du Conseil d'État du 21 juin 2022,  
Commune de Grenoble, n° 464648**

Aboubacry Kebe

► **To cite this version:**

Aboubacry Kebe. Le nouveau déferé laïcité à l'épreuve de la libre adaptation du service public. Réflexions à partir de l'ordonnance du Conseil d'État du 21 juin 2022, Commune de Grenoble, n° 464648. 2023. hal-04283494

**HAL Id: hal-04283494**

**<https://univ-rochelle.hal.science/hal-04283494v1>**

Preprint submitted on 13 Nov 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Le nouveau déféré laïcité à l'épreuve de la libre adaptation du service public**

### **Réflexions à partir de l'ordonnance du Conseil d'État du 21 juin 2022, Commune de Grenoble, n° 464648.**

**Aboubacry KEBE**, Enseignant-chercheur contractuel à l'Université de La Rochelle

Si la cacophonie politico-médiatique suscitée par l'affaire du port du « burkini »<sup>1</sup> dans les piscines de Grenoble est partiellement dû à la mise en œuvre inédite du nouveau déféré laïcité, il traduit également les limites du pouvoir d'appréciation reconnues au gestionnaire du service public.

Introduit par la loi séparatisme<sup>2</sup>, le déféré-suspension laïcité permet au représentant de l'État de demander au juge des référés « la suspension d'un acte de nature à *porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics* ». Dans ces conditions, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet est tenu de prononcer la suspension dans les quarante-huit heures.

L'affaire des piscines de Grenoble constitue la première mise en œuvre de cette nouvelle procédure. La commune de Grenoble avait par délibération adopté un nouveau règlement intérieur pour les quatre piscines municipales dont elle assure la gestion afin de permettre aux usagers qui le souhaiteraient de couvrir davantage leur corps. Cette délibération approuve le nouvel article 10 du règlement des piscines municipales<sup>3</sup> autorisant le port de certaines tenues de bain. Cet acte a été déféré par le préfet de l'Isère devant le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble pour demander sa suspension sur le fondement des articles L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales et L. 544-1 et L. 544-3 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 25 mai 2022<sup>4</sup>, le juge des référés du Tribunal administratif de Grenoble a, suspendu l'exécution de ces dispositions litigieuses en tant qu'elles autorisent l'usage de tenues de bains non près du corps moins long que la mi-cuisse. Il a estimé que les dispositions de l'article 10 du règlement litigieux portaient gravement atteinte au principe de neutralité des services publics. En appel, la commune de Grenoble a demandé au juge des référés du Conseil

---

<sup>1</sup> Gilles Le Chatelier, « Organisation du service public et prise en compte des convictions religieuses d'usagers : le retour du burkini », *AJ Collectivités Territoriales* 2022 p. 451.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

<sup>3</sup> Règlement intérieur des piscines de la Ville de Grenoble

<sup>4</sup> TA de Grenoble, ordonnance n° 2203163 du 25 mai 2022.

d'État d'annuler cette ordonnance et de rejeter la demande de suspension présentée par le préfet de l'Isère. Dans son ordonnance du 21 juin 2022, le juge des référés du Conseil d'État rejette la demande de la Commune de Grenoble<sup>5</sup>.

Confirmant l'ordonnance de première instance, le Conseil d'État rappelle que le gestionnaire d'un service public est tenu de veiller au respect de la neutralité du service et à l'égalité de traitement des usagers en réglementant l'organisation et le fonctionnement du service. Dans cette optique, cette première décision rendue dans l'urgence semble traduire la prévalence de l'objectif poursuivi par le pouvoir exécutif tendant à préserver la laïcité et la neutralité des services publics.

Motivée par l'adhésion de tous les citoyens aux valeurs de la République, la loi séparatisme vise à conforter « *les fondements intangibles de la liberté, l'égalité, la fraternité, l'éducation et la laïcité* ». Dans l'optique de lutter contre le communautarisme, elle tend à dissiper l'entrisme communautariste concourant à la dénaturation des fondements de la société. Face au débat public communautariste constaté dans « *les quartiers, les services publics et notamment l'école, le tissu associatif, les structures d'exercice du culte* » ainsi que les insuffisances constatées du dispositif juridique vis-à-vis de la montée en puissance de l'islamisme radical et de tous les séparatismes, l'adoption de mesures consolidant les principes de la République paraissait nécessaire<sup>6</sup> ainsi que le renforcement de l'efficacité du contrôle juridictionnel des actes des collectivités territoriales.

En conséquence de l'avis du Conseil d'État proposant l'extension du déféré accéléré « *aux décisions de nature à porter gravement atteinte au principe de neutralité des services publics* »<sup>7</sup>, le Gouvernement soumettait ainsi aux parlementaires la faculté de permettre au Préfet de demander la suspension provisoire en cas de déféré juridictionnel de ces actes<sup>8</sup>. La loi confortant le respect des principes de la République étend ainsi le déféré-suspension aux actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Cette nouvelle procédure permet que ces actes soient soumis plus rapidement au juge administratif, lequel doit se prononcer dans le délai de quarante-huit-heures suivant la saisine du Préfet.

---

<sup>5</sup> « Laïcité (port du « burkini ») : confirmation de l'interdiction », *Recueil Dalloz* 2022 p. 1210.

<sup>6</sup> *Exposé des motifs de la loi confortant le respect des principes de la République*, précité.

<sup>7</sup> CE, *Avis n° 401549 sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République*, p. 10 Le CE a formulé ses réserves sur l'extension du déféré accéléré aux actes qui méconnaissent l'obligation de refuser ou de retirer les subventions des collectivités.

<sup>8</sup> Article 2 du projet de loi.

Il est clair que l'ambition affichée par l'exécutif pour renforcer les principes de laïcité et de neutralité des services publics paraît plus ou moins claire, il n'en reste pas moins que les contours d'« *actes portant gravement atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics* » ne sont pas précisés.

À cet égard, une instruction gouvernementale en date du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics précise aux préfets la liste des domaines dans lesquels ils peuvent exercer cette nouvelle prérogative<sup>9</sup>. Les catégories d'actes qui en découlent renvoient notamment aux actes soumis à l'obligation de transmission dans le cadre du contrôle de légalité, mais aussi à d'autres types d'actes ou de décisions de nature implicite ou révélée.

Ainsi, si un acte soumis au contrôle de légalité revêt une sensibilité particulière dans le cadre de la lutte contre les atteintes graves aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, il peut faire l'objet d'un déferé laïcité. Il en est ainsi de l'organisation des services publics locaux, des marchés ayant pour objet l'exécution du service public et des délégations de service public, des subventions ou du soutien aux associations comme les délibérations attribuant une subvention ou des délibérations fixant le règlement d'occupation des locaux ainsi que des recrutements au sein de la fonction publique territoriale. Les représentants de l'État sont tenus à un impératif de vigilance à l'égard des actes susceptibles de porter atteinte à la laïcité et à la neutralité des services publics. En conséquence, les Préfets de région et de département sont tenus de prioriser le contrôle de ces actes concernant les collectivités territoriales.

L'extension de ces catégories d'actes aux décisions implicites et révélées des représentants de ces collectivités traduit un contrôle prudent des décisions adoptées par les élus locaux à l'égard de certaines communautés. Ainsi, les décisions implicites de rejet ou d'acceptation sont susceptibles d'être déferés même au titre du déferé laïcité, notamment en cas de silence gardé par le représentant des collectivités territoriales sur une demande faite par le Préfet.

Dans la même optique, les décisions révélées pouvant être qualifiées de décisions expresses peuvent être soumises au nouveau déferé laïcité dès lors qu'elles sont susceptibles d'affecter la laïcité et la neutralité des services publics. C'est le cas notamment d'une décision annoncée par le maire dans le bulletin municipal et au cours d'entretiens avec la presse promouvant le communautarisme etc.

---

<sup>9</sup> Instruction du 31 décembre 2021 (NOR : TERB2132392J), publiée le 14 janvier 2022 (BOMI 2022-1-1).

L'instruction de la hiérarchie à l'égard des maires, présidents de région et de département incite à la mobilisation des services, à la vigilance et au renforcement des moyens de contrôle. C'est ainsi que les dirigeants de collectivités territoriales peuvent recourir à tous les moyens qui leurs sont dévolus en assortissant leur déféré laïcité d'une demande de suspension.

Dans ce cadre, la recevabilité de la demande de suspension suppose que celle-ci soit associée à une requête au fond et déposée dans les délais de droit commun. De plus, il convient d'établir que l'acte contesté porte gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Si la condition d'urgence est obligatoire dans le cadre du référé classique, tel n'est pas le cas en matière de déféré laïcité puisque l'urgence n'est pas à démontrer.

Au demeurant, la jurisprudence devra dans tous les cas préciser les actes susceptibles de porter atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics nécessitant l'intervention rapide du juge laissant subsister un nid de contentieux. La première mise en œuvre de ce nouvel instrument par le Préfet de l'Isère pourrait laisser croire que le déféré laïcité constitue un prétexte de neutralisation des convictions religieuses dans l'espace public, mais aussi de limitation des pouvoirs d'adaptation des gestionnaires de services publics<sup>10</sup>.

En effet, dans l'affaire des piscines de Grenoble, le juge des référés du Conseil d'État a écarté les moyens soutenus par la commune visant à permettre aux usagers le souhaitant de couvrir davantage leur corps. Il apparaît en effet que la ville voulait établir un compromis, au nom de la liberté de religion entre les règles communes qui visent à protéger l'ordre public et les normes de « pudeur islamique » prônées par certains courants de l'islam. Mais le juge des référés a procédé à une application implacable du nouvel instrument (I) matérialisée par une interprétation défigurée de l'égalité des usagers du service public (II).

---

<sup>10</sup> Adaptation du service aux convictions religieuses des usagers : le « oui mais » du Conseil d'Etat au burkini – Conseil d'Etat 21 juin 2022 – AJDA 2022. 1736. Le Conseil d'Etat sonne le glas du burkini dans les piscines de Grenoble – Conseil d'Etat 21 juin 2022 – AJDA 2022. 1255

## **I. La réception implacable du déferé laïcité**

Cette rigueur découle de l'interprétation rigide de la neutralité du service public (A) faisant primer l'ordre public et le bon fonctionnement du service (B).

### **A. L'interprétation stricte de la neutralité du service public**

Conçu à l'image d'une obligation d'impartialité des agents du service public à l'égard des usagers ou d'un devoir d'exemplarité de leur part envers les publics<sup>11</sup>, le principe de neutralité revêt une double dimension. Si la première vise le domaine intellectuel à travers la pensée, l'opinion, l'expression, l'opinion, la seconde dimension est liée au champ de la visibilité et s'attache ainsi aux comportements, aux tenues vestimentaires ainsi qu'aux accessoires arborés. Cette dernière permet aux pouvoirs publics d'interdire notamment le port de tenues ou de signes manifestant ostensiblement des convictions religieuses dans l'espace public.

Ce principe est d'autant plus exigeant à l'égard des agents publics tel que le prévoit l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983<sup>12</sup> qui soumet le fonctionnaire à une obligation de neutralité et d'exercice de ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il est tenu de s'abstenir de manifester ses opinions religieuses dans l'exercice de ses fonctions. Cette obligation de neutralité s'applique à tous les agents publics, mais aussi aux élus locaux<sup>13</sup> et donc à tous les gestionnaires de services publics. En tant que gestionnaire du service public municipal, le maire est soumis à l'exigence de neutralité stricte. Il est à cet égard tenu d'en garantir l'accès à tous les usagers de sa municipalité où s'impose le respect de ce principe. Il se doit d'adopter un comportement impartial vis à vis des usagers du service public. En ce sens, le maire est tenu de veiller au respect de tous les principes de laïcité et de neutralité dans tous les services publics placés sous son autorité.

L'application du principe de neutralité n'est pas à l'abri d'éventuelles instrumentalisation de la religion à des fins politiques<sup>14</sup>, d'où la nécessité d'articuler la neutralité et la laïcité. C'est à ce titre que le Conseil constitutionnel avait estimé que « *les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquels « la France est une République laïque interdisent à quiconque*

---

<sup>11</sup> G.-J. Guglielmi, *Droit du service public*, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 423.

<sup>12</sup> Modifié par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 - art. 1. loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016, *JORF* n°0094 du 21 avril 2016.

<sup>13</sup> Observatoire de la laïcité, *Rapport « Laïcité et collectivités locales »*, 2019-2020, décembre 2020.

<sup>14</sup> G.-J. Guglielmi, *Droit du service public*, précité, p. 430.

*de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* »<sup>15</sup>. Ce considérant est également rappelé par le juge des référés du Conseil d'État dans l'ordonnance relative aux piscines de Grenoble dès lors qu'il rappelle que le gestionnaire d'un service public n'est en principe pas tenu de tenir compte des convictions religieuses s'il veut satisfaire les spécificités d'un public déterminé. Quand bien même il pourrait tenir compte de ces spécificités, c'est à la condition de ne pas entraver les principes de laïcité et de neutralité du service public<sup>16</sup>.

Ainsi, l'obligation de neutralité religieuse est liée à la laïcité<sup>17</sup>. La neutralité de l'État et des services publics s'impose à tous les agents publics au niveau national et territorial. En ce sens, la haute juridiction administrative avait déjà considéré que les agents publics sont tenus de respecter le « *devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public* »<sup>18</sup>. Par son avis du 3 mai 2000 *Dlle Marteaux*, le Conseil d'État rappelle que « *le principe de laïcité fait obstacle à ce que les agents du service de l'enseignement public disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses* »<sup>19</sup>. Ainsi, le juge administratif veille au respect par les agents publics de l'interdiction de manifester des convictions religieuses dans le service public. Il en est ainsi lorsqu'il confirme les sanctions disciplinaires à l'encontre de ces agents<sup>20</sup>.

Dans l'affaire des piscines de Grenoble, le juge des référés du Conseil d'État devait se prononcer sur le respect de l'obligation de neutralité des services publics par le conseil municipal dès lors que celui-ci a autorisé le port de tenues de bain non près du corps moins long que la mi-cuisse. Il semblerait que cette autorisation devait avoir pour effet de permettre aux femmes musulmanes de couvrir leur corps notamment avec le « burkini » afin de se baigner dans des conditions de pudeur conformes à leurs croyances religieuses. C'est en tout cas ce qui résultait de ses écritures et déclarations faites à l'audience publique par la Commune de Grenoble qui soutenait que l'adaptation du règlement intérieur des piscines avait pour « *motif de permettre aux usagers qui le souhaiteraient de pouvoir davantage couvrir leur corps, quel*

---

<sup>15</sup> Cons. Constit., Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

<sup>16</sup> Tribunal administratif d'Orléans, 22 mars 2023, 2301082,

<sup>17</sup> Olivia BUI-Xuan, « Président d'Université et Prêtre. Libre propos sur l'arrêt du Conseil d'État du 27 juin 2018, Syndicat de l'Enseignement Supérieur, SNESU P-FSU », in *Les transformations du droit, Mélanges en l'honneur de François Colly*, La Mémoire du Droit, 2021, p. 26.

<sup>18</sup> CE, 3 mai 1950, *Delle Jamet*, n°28238.

<sup>19</sup> CE, Avis, 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, requête n°217017, publié au recueil.

<sup>20</sup> CE, « Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses », dossier thématique du 25 novembre 2014, 19 p.

*que soit la raison de ce souhait* ». Il n'est pas donc établi que la commune de Grenoble visait par cette adaptation à satisfaire expressément les exigences d'une communauté musulmane. Mais au demeurant, c'est ce motif que le juge des référés du Conseil d'État a retenu en appréciant l'atteinte au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité des services publics. Ainsi, le juge des référés du Conseil d'État concrétise son contrôle en situant l'adaptation opérée en l'espèce au vu de son contexte dès lors que celle-ci « *doit être regardée comme ayant pour seul objet d'autoriser les costumes de bain communément dénommés « burkinis* ». De façon excessive, le juge administratif des référés va jusqu'à considérer que cette dérogation à la règle commune, édictée pour des raisons d'hygiène et de sécurité, de port de tenues de bain près du corps est destinée à satisfaire une revendication de nature religieuse ». (point 9), en ce sens que le conseil municipal a voulu satisfaire une catégorie ciblée d'usagers de confession musulmane. À cet égard, cette motivation de nature alambiquée soulève quelques interrogations : quel est le fondement des convictions religieuses retenues en l'espèce par le juge des référés du Conseil d'État ? celui-ci n'était-il pas animé par l'intuition de donner plein effet aux exigences de laïcité et de neutralité des services publics issues de la loi séparatisme ? C'est ce que semble révéler l'appréciation stricte de l'obligation de neutralité opérée en l'espèce au regard de la motivation basée sur la préservation de l'ordre public et le bon fonctionnement du service.

## **B. La prévalence de l'ordre public et du bon fonctionnement du service**

Le juge des référés du Conseil d'État rappelle que si le maire peut tenir compte des convictions religieuses des usagers pour l'organisation du service, il ne saurait procéder à des adaptations qui « *porteraient atteinte à l'ordre public ou qui nuiraient au bon fonctionnement du service, ou qui se traduiraient par une rupture caractérisée de l'égalité de traitement des usagers, au point de méconnaître l'obligation de neutralité du service public* » (point 8). Il en résulte que le gestionnaire du service public municipal ne saurait dépasser les limites inhérentes à la préservation de l'ordre public et le bon fonctionnement du service. En effet, les libertés de croyances, de pensée, d'opinion et d'expression reconnues aux usagers ne sont pas sans limites. Leur exercice ne doit pas constituer des troubles à l'ordre public susceptibles d'entraver le bon fonctionnement du service public.

En jugeant ainsi, le juge administratif adopte une conception évasive de l'ordre public qui non seulement restreint le pouvoir d'adaptation reconnu au gestionnaire du service, mais aussi les libertés d'expressions collectives et personnelles des usagers. Il convient de rappeler que le maire en tant qu'agent exécutif de la commune est garant du maintien de l'ordre public défini



dans le Code général des collectivités territoriales comme le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques<sup>21</sup>. Cela résulte de ses pouvoirs de police municipale. A ce titre, il contribue à la détermination des composantes de l'ordre public sous le contrôle du représentant de l'État et du juge administratif.

S'il est vrai que la conciliation entre l'ordre public et les libertés publiques énoncée à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen n'est pas aisée, il convient de rappeler que « *les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers* », [...] *mais « que toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception »*<sup>22</sup>. Mais à force de restreindre les libertés des citoyens, l'exception devient la règle et la liberté l'exception. Qui plus est, suivant la jurisprudence du Conseil d'État « *si le maire est chargé [...] du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois* »<sup>23</sup>. C'est dans la même optique que le juge des référés du Conseil d'État avait d'ailleurs annulé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice refusant de suspendre l'interdiction du port du burkini en 2016 dans les plages de la commune de Ville neuve-Loubet, suite aux attentats terroristes du 14 juillet 2016 en considérant que le maire de la commune avait excédé ses pouvoirs de police administrative et porté atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté de conscience et à la liberté personnelle en édictant l'arrêté litigieux<sup>24</sup>.

Dans l'affaire des piscines de Grenoble, le maire était motivé par le souci de préserver les libertés des usagers, mais le préfet de l'Isère ainsi que les juges administratifs des référés de première instance et d'appel ont manifestement accordé le primat à la neutralité des services publics, la préservation de l'ordre public et le bon fonctionnement du service sur les libertés des usagers. Il en résulte qu'en l'espèce que l'obligation de neutralité du service incombant au maire s'applique aussi à l'endroit de l'utilisateur du service public qui est confronté à la restriction de ses croyances religieuses dans l'espace public. Tout cela est motivé selon le juge des référés du Conseil d'État par la garantie de l'égalité de traitement des usagers. Cependant, la mise en œuvre de cet impératif a conduit en l'espèce à une inégalité de traitement entre ces usagers des

---

<sup>21</sup> Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>22</sup> V. Conclusions du commissaire gouvernement Corneille sur l'arrêt Baldy, rendu par le Conseil d'État le 10 août 1917, cité par Bernard Stirn, « Ordre public et libertés publiques », colloque de l'AFPD, l'Ordre public, 2015.

<sup>23</sup> CE, Abbé Olivier, 19 février 1909, 27355, rec. p. 181.

<sup>24</sup> CE, ord., 26 août 2016, n° 402742, 402777.

piscines de Grenoble eu égard à l'appréciation erronée de ce principe fondamental des services publics faite par le juge des référés du Conseil d'État.

## **II. L'interprétation défigurée de l'égalité des usagers du service public**

Le raisonnement du Conseil d'État dans l'appréciation de l'égalité de traitement des usagers induit une distinction absconse entre ces catégories (A) restreignant, dans l'absolu, le pouvoir d'adaptation du service (B).

### **A. Le traitement extravagant des usagers du service**

Considérant que la prise en compte des convictions religieuses dans l'adaptation du service rendrait plus difficile l'interdiction de se prévaloir de ses croyances religieuses au risque d'entraver son respect par les autres usagers, le juge des référés du Conseil d'État motive son ordonnance par la nécessaire préservation de l'égalité de traitement des usagers. Il estime que les adaptations faites par le conseil municipal de Grenoble empêcheraient le respect de ces règles par les usagers non bénéficiaires de la dérogation contestée ou se traduiraient par une rupture caractérisée de l'égalité de traitement des usagers portant atteinte à l'obligation de neutralité du service public.

Cette appréciation saugrenue appelle plusieurs remarques. En quoi les usagers non bénéficiaires de la dérogation pourraient-ils entraver les règles d'adaptation du service alors que ladite dérogation ne leur vise pas ? la permission du port de tenues permettant de couvrir le corps peut-elle empêcher le non-respect des règles de laïcité et de neutralité des services publics ?

Pourtant, le juge des référés admet curieusement que l'adaptation du service public aux convictions religieuses « *n'est pas en soi contraire aux principes de laïcité et de neutralité du service public* ». Mais il semble remettre en question la dérogation très ciblée de celle-ci qui vise à satisfaire une catégorie d'usagers et non pas tous les usagers, comme le prétendait le conseil municipal de Grenoble. Or, cette dérogation entraîne une différence de traitement injustifiée et serait de nature à affecter l'égalité de traitement des usagers. Ainsi, le raisonnement alambiqué du juge des référés ne permet pas d'apprécier l'éventuelle violation des règles de droit commun par les autres usagers. En réalité, ces derniers ne seraient pas défavorisés par la délibération contestée puisqu'elle ne leur impose nullement de s'habiller comme les musulmanes de Grenoble en portant une tenue près du corps. Cette exigence n'est pas de nature à limiter l'accès aux piscines par les autres usagers de la municipalité.

Il appert donc utile de s'interroger sur la conception des usagers retenue en l'espèce par le juge des référés. En voulant préserver une égalité de traitement entre les usagers, n'a-t-il pas plutôt dénaturé la substance de ce principe qui n'interdit pas une dérogation justifiée par une différence de situation pour des motifs d'intérêt général. En effet, ce principe « ne s'oppose pas » à ce que le législateur ou - devant le Conseil d'État<sup>25</sup> - l'autorité investie du pouvoir réglementaire « règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit »<sup>26</sup>. Dès lors, ce principe demeure accommodant et ne saurait avoir pour limites autre que celles qui sont liées aux exigences de l'intérêt général.

Dans le cas d'espèce, quand bien même l'ordonnance du juge des référés est motivée par la préservation de la neutralité du service public, il convient de rappeler que la neutralité exclut toute forme de discrimination entre les usagers des services publics et bannit en conséquence toute différenciation illégitime. Toutefois en recherchant une parfaite égalité de tous les usagers, le juge administratif a, au bout du compte, empêché l'accès aux piscines à une catégorie ciblée d'usagers qui ne pourraient pas bénéficier de ce service en raison de leurs croyances religieuses. Cette dérogation « très ciblée » retenue par le juge des référés conduit au demeurant à une interdiction « très ciblée » de l'accès des piscines grenobloises aux femmes souhaitant se baigner avec une tenue près du corps. Il en résulte une remise en cause du principe général d'égalité de traitement de tous les usagers devant le service public. En favorisant ainsi une catégorie d'usagers au détriment des autres, le juge des référés a remis en cause la neutralité nécessaire à l'égale liberté de conscience et de respect des croyances religieuses<sup>27</sup>. S'il est vrai que pour parvenir à une égalité de fait véritable, il peut être nécessaire de recourir à des inégalités de droit<sup>28</sup>, la limitation de la quête d'une égalité de fait a engendré au cas d'espèce des inégalités tant de nature juridique que factuelles. Le juge des référés a méconnu en définitive l'obligation de traiter de façon égale toutes les personnes en respectant leur liberté de

---

<sup>25</sup> Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'information et de soutien des immigrés et des fédérations des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, 322326, p. 142.

<sup>26</sup> Cons. const., déc. n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, Cons. const., déc. n° 97-388 DC du 20 mars 1997, *Loi créant les plans d'épargne retraite*. V. Cécile Barrois de Sarigny, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », Titre VII, n° 4 - Avril 2020.

<sup>27</sup> Marie-Joëlle Redor-Fichot, « Laïcité et principe de non-discrimination », *Les Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux, revue du CRDFED*, n°4, 2005, p. 88.

<sup>28</sup> Nicole Belloubet, « Le principe d'égalité », *AJDA* 1998, p. 152.

conscience et leur dignité<sup>29</sup>. Du reste, cette ordonnance conduit à limiter le pouvoir d'adaptation du service reconnu au gestionnaire du service public municipal.

## **B. La restriction du pouvoir d'adaptation du service**

Si l'ordonnance du Conseil d'État n'interdit pas la considération des convictions de chacun, il rappelle tout de même que le gestionnaire du service public n'y est pas tenu eu égard au caractère facultatif de cette adaptation<sup>30</sup>. Cependant, le service doit être adapté conformément au principe de laïcité et de neutralité des services publics dans le respect de l'égalité de traitement de tous les usagers.

À ce titre, il faut rappeler que le juge des référés du Conseil d'État avait déjà ordonné que les collectivités territoriales gestionnaires d'un service public de restauration scolaire n'étaient pas obligées de distribuer aux élèves des repas différenciés leur permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses<sup>31</sup>. Les menus de substitution des cantines scolaires devaient donc demeurer facultatifs. En tout état de cause, ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas. Seules les exigences liées au bon fonctionnement du service ou aux moyens humains et financiers de ces collectivités justifient l'interruption du service d'un tel menu<sup>32</sup>. Si dans l'affaire des piscines de Grenoble, **le Conseil d'État n'interdit pas totalement l'adaptation de l'accès aux piscines à des convictions religieuses**, la subordination de cette adaptation au respect des principes de laïcité et de neutralité des services publics relativise la portée d'une telle adaptation au préjudice des libertés fondamentales susceptibles d'être remises en cause.

Au demeurant, le gestionnaire du service public municipal perd sa marge d'appréciation en ce sens qu'il ne saurait procéder à des adaptations qui porteraient atteinte à l'ordre public ou nuiraient au bon fonctionnement du service en rendant plus difficile le respect de ces règles par

---

<sup>29</sup> En sa qualité de représentant de l'État, le maire est tenu d'assurer l'égalité de traitement de tous les usagers incombant aux fonctionnaires en vertu de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>30</sup> Jean-Pierre Camby, Jean-Éric Schoettl, « Le burkini dans les piscines municipales de Grenoble : l'appréciation du Conseil d'État », Note sous Conseil d'État, réf., 21 juin 2022, Préfet de l'Isère, n° 464648.

<sup>31</sup> CE, 11 décembre 2020, Commune de Châlons-sur-Saône, n° 426483. Éric Landot, Les menus de substitution en restauration scolaire ne sont ni illégaux (ils ne sont pas contraires à la laïcité) ni obligatoires (libre à une commune de le faire ou non), *Blog juridique du monde public*, 2020.

<sup>32</sup> « Faculté pour les collectivités de distribuer des menus de substitution », *Recueil Lebon* – 2020. « La laïcité ne justifie pas la suppression des menus de substitution dans les cantines scolaires », *AJ Collectivités Territoriales* 2021 p. 157.

les usagers ne bénéficiant pas de la dérogation. La neutralité du service public l'emporte sur le pouvoir d'adaptation des collectivités territoriales mais aussi sur les libertés fondamentales que le juge des référés libertés est censé garantir. Il reste que le déferé-laïcité demeure un instrument nouveau augurant un contentieux substantiel au regard des pressions politiques et administratives du ministère de l'intérieur sur les représentants de l'État. Cet aspect ne saurait échapper à la vigilance du juge administratif.