

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N° 21TL01227

COMMUNE DE BEAUCAIRE

Mme Virginie Restino
Rapporteure

Mme Sylvie Cherrier
Rapporteure publique

Audience du 12 janvier 2023
Décision du 26 janvier 2023

135-01-04
26-03-07
30-01-03-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle la commune de Beaucaire a refusé d'abroger l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires, adopté par une délibération du conseil municipal du 28 juin 2018.

Par un jugement n° 1902318 du 9 février 2021, le tribunal administratif de Nîmes a annulé cette décision et enjoint au maire de Beaucaire d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal, au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification du jugement, un projet de délibération portant abrogation de la délibération du 28 juin 2018 en tant qu'elle adopte l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 29 mars 2021, sous le n° 21MA01227 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille puis sous le n° 21TL01227 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la commune de Beaucaire, représentée par Me Josserand, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme ;

3°) de mettre à la charge de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision de réorganisation du service public de la restauration scolaire aboutissant à la suppression des menus de substitution est conforme aux principes de laïcité et de neutralité du service public ;
- la délibération du 28 juin 2018 adoptant l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires est conforme au principe d'égalité des usagers devant le service public ;
- elle ne disposait pas des moyens humains et financiers pour maintenir un menu de substitution.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 octobre 2022, la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, représentée par Me Albinet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de Beaucaire une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de la commune de Beaucaire.

Par ordonnance du 14 octobre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 4 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code de l'éducation ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Virginie Restino, première conseillère,
- et les conclusions de Mme Sylvie Cherrier, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 juin 2018, le conseil municipal de Beaucaire a adopté le règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires et fixé son entrée en vigueur à compter de la rentrée de l'année scolaire 2018-2019. L'article 5 de ce règlement, qui est relatif au rappel des règles afférentes au principe de laïcité, fait obstacle à ce qu'un menu de substitution soit proposé dans les cantines des écoles maternelles et élémentaires publiques de la commune lorsque la demande est fondée sur un motif religieux. La commune de Beaucaire relève appel du jugement

par lequel le tribunal administratif de Nîmes a, d'une part, annulé la décision par laquelle elle a implicitement rejeté la demande de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme tendant à l'abrogation de l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires et, d'autre part, enjoint à son maire d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal, au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification de ce jugement, un projet de délibération portant abrogation de la délibération du 28 juin 2018 en tant qu'elle a adopté l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires et enfin a rejeté ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'éducation : « *L'Etat prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse* ».

3. S'il n'existe aucune obligation pour les collectivités territoriales gestionnaires d'un service public de restauration scolaire de distribuer à ses usagers des repas différenciés leur permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses, et aucun droit pour les usagers qu'il en soit ainsi, dès lors que les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers, 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.

4. Lorsque les collectivités ayant fait le choix d'assurer le service public de restauration scolaire définissent ou redéfinissent les règles d'organisation de ce service public, il leur appartient de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités.

5. L'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires, adopté par délibération du conseil municipal de Beaucaire le 28 juin 2018 rappelle, à destination des « *usagers du service public municipal de restauration collective* », certains principes relatifs à la laïcité et à la neutralité des services publics et indique, à son troisième alinéa : « *Aucune demande particulière, fondée sur des motifs religieux, ne pourra donc justifier une adaptation du service* ».

6. Les dispositions de cet article qui, prises ensemble, font obstacle à ce qu'un menu de substitution soit proposé dans les cantines des écoles maternelles et élémentaires publiques lorsque la demande est fondée sur un motif religieux, se réfèrent aux principes de laïcité et de neutralité du service public. Toutefois, comme il a été rappelé au point 3 ci-dessus, ces principes ne font pas, par eux-mêmes, obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent proposer des repas de

substitution dans les cantines scolaires. Ainsi, le motif retenu par l'article 5 du règlement intérieur attaqué pour justifier l'absence de menus de substitution proposés pour un motif religieux est entaché d'erreur de droit.

7. Toutefois, pour établir que cet article 5 était légal, la commune de Beaucaire invoque, dans sa requête communiquée à la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, un autre motif, tiré des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont elle dispose.

8. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

9. En l'espèce, eu égard au contenu des dispositions de l'article 5 précédemment rappelé, la substitution de motif indiquée au point 7 implique de modifier complètement ces dispositions. Elle n'est donc pas de nature à les justifier.

10. Au surplus, en tout état de cause, la commune requérante n'établit pas la contrainte que feraient peser sur ses moyens humains et financiers les menus de substitution proposés pour un motif religieux en se prévalant du coût moyen de chaque repas servi dans une cantine scolaire restant à sa charge, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et qu'il n'est d'ailleurs pas allégué, que ce reste à charge ne serait pas le même pour chaque repas, indépendamment de son contenu et, s'agissant des menus de substitution, indépendamment du motif de leur demande.

11. Il résulte de ce qui précède que la commune de Beaucaire n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a annulé la décision implicite par laquelle elle a rejeté la demande de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme tendant à l'abrogation de l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires, a enjoint à son maire d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal, au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification de ce jugement, un projet de délibération portant abrogation de la délibération du 28 juin 2018 en tant qu'elle adopte l'article 5 du règlement intérieur des temps d'accueils périscolaires et a rejeté sa demande d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme à verser à la commune de Beaucaire au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Beaucaire une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Beaucaire est rejetée.

Article 2 : La commune de Beaucaire versera une somme de 2 000 euros à la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Beaucaire et à la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme.

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 12 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Barthez, président,
M. Lafon, président assesseur,
Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 janvier 2023.

La rapporteure,

Le président,

V. Restino

A. Barthez

Le greffier,

F. Kinach

La République mande et ordonne au préfet du Gard en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.