

Peut-on suspendre le refus de mettre à disposition une salle communale à une association culturelle au motif qu'elle porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte ?

RÉSUMÉ Eu égard à l'existence d'une salle disponible, le refus de mettre à la disposition de l'association requérante une salle municipale afin de permettre d'accueillir la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte, constitutive d'une situation d'urgence et il y a seulement lieu, afin de remédier à l'atteinte aux libertés fondamentales ainsi constatée, d'enjoindre au maire de mettre à la disposition de l'association des musulmans de Mantes Sud la salle.

ABSTRACTS Cultes ■ Refus de mise à disposition d'une salle communale ■ Célébration d'une fête religieuse ■ Suspension (art. L. 521-2 du code de justice administrative) ■ Atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ■ Existence.

CE (JRF) 23 septembre 2015, Association des musulmans de Mantes, req. n° 393639.

ORDONNANCE

Vu la procédure suivante :

L'association des musulmans de Mantes sud a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative, d'enjoindre au maire de la commune de Mantes-la-Ville de mettre à sa disposition une salle municipale lui permettant d'accueillir mille personnes, afin de célébrer la fête de l'Aïd-el-Kébir, le jeudi 24 septembre 2015, de sept à onze heures, sous astreinte de 100 € par jour de retard. Par une ordonnance n° 1506105 du 18 septembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande.

Par une requête enregistrée le 21 septembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'association des musulmans de Mantes sud demande au juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de faire droit à sa demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Mantes-la-Ville la somme de

2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie, dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu de culte pour la fête de l'Aïd-el-Kébir qui a lieu le jeudi 24 septembre 2015 et que toutes ses tentatives pour trouver un autre lieu de culte ont été infructueuses ;
 - le rejet implicite de sa demande par le maire de Mantes-la-Ville porte une atteinte grave et manifestement illégale à ses libertés de culte et de réunion ;
 - le rejet contesté est entaché d'un défaut de motivation ; [...]
 - le rejet contesté est entaché d'une erreur de droit et de détournement de pouvoir ;
 - l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de fait ou du moins d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'appréciation de la capacité d'accueil des deux salles municipales Aimé-Bergeal et Jacques-Brel.
- [...]

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le

juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » ;

2. Considérant que l'association des musulmans de Mantes Sud a demandé le 6 mai 2015, le 3 juin 2015, puis le 1^{er} août 2015 au maire de Mantes-la-Ville la mise à disposition gracieuse ou la location du gymnase municipal Aimé-Bergeal, le 24 septembre 2015, de 7h00 à 11h00 afin de célébrer la fête de l'Aïd-el-Kebir ; qu'aucune suite n'ayant été donnée à ces demandes, elle a saisi le tribunal administratif de Versailles d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Mantes-la-Ville de mettre à sa disposition une salle municipale le 24 septembre 2015, de 7h00 à 11h00 ; que, par une ordonnance du 18 septembre 2015, le juge des référés du tribunal

administratif de Versailles a rejeté cette demande ; qu'elle relève appel de cette ordonnance ;

3. Considérant qu'en égard à l'objet de la demande présentée devant le premier juge, et alors même que les courriers adressés au maire de Mantes-la-Ville ne sollicitaient la mise à disposition que du gymnase Aimé-Bergeal, les conclusions, présentées en appel à titre subsidiaire, tendant à la mise à disposition de la salle de spectacle polyvalente Jacques-Brel sont recevables ;

4. Considérant que les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que : « Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. / Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. / Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. » ; que ces dispositions permettent à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ; qu'en revanche les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice cultuel ; que si une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte, un tel refus peut être légalement fondé sur l'existence d'une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction et des échanges au cours de

l'audience publique qu'environ un millier de personnes sont attendues pour la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir organisée, le 24 septembre 2015 au matin, par l'association des musulmans de Mantes Sud ; que, selon les indications fournies par cette dernière, la cérémonie comportera un prêche d'une heure suivie d'une prière collective d'environ dix minutes ; que cette dernière a fait valoir, au cours de l'audience publique, que la mise à disposition d'une salle entre 7h00 et 9h00 seulement serait de nature à permettre le bon déroulement de cette cérémonie ; qu'en l'absence de tout local, susceptible d'accueillir un tel nombre de personnes, mis à la disposition de l'association requérante, non plus d'ailleurs qu'à celle de l'autre association locale regroupant les fidèles du culte musulman, le risque est avéré que la cérémonie se déroule dans des conditions comparables à celles dans lesquelles s'est tenue, le 18 juillet 2015, la fête de fin de Ramadan ; qu'à cette occasion, plus d'un millier de personnes se sont retrouvées aux abords du local de 90 mètres carrés qu'occupe l'association des musulmans de Mantes Sud ;

6. Considérant que s'il résulte de l'instruction que le gymnase Aimé-Bergeal, d'une part, est occupé le 24 septembre 2015 de 8h30 à 17h00 par plusieurs classes du collège « Les plaisances », la salle de spectacle Jacques-Brel n'est retenue que de 9h00 à 16h30 pour les besoins de la formation aux premiers secours de plusieurs dizaines d'agents de la commune ; qu'il ressort du procès-verbal de la commission communale de sécurité, consécutif à la visite du 7 février 2012, que cette salle comporte, au rez-de-chaussée, une salle polyvalente de 511 m² susceptible d'accueillir, dans le respect des normes de sécurité, un effectif cumulé de 954 personnes ; que, dans ces conditions, le refus de mettre à la disposition de l'association requérante une salle municipale afin de permettre d'accueillir la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kebir porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte, constitutive d'une situation d'urgence ; qu'il résulte de ce qui précède que l'association des musulmans de Mantes Sud est fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de

Versailles a rejeté, par l'ordonnance attaquée, la demande dont il était saisi ; que, dans les circonstances rappelées ci-dessus, il y a seulement lieu, afin de remédier à l'atteinte aux libertés fondamentales ainsi constatée, d'enjoindre au maire de Mantes-la-Ville de mettre à la disposition de l'association des musulmans de Mantes Sud la salle polyvalente Jacques-Brel le 24 septembre 2015, de 7h00 à 9h00, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Mantes-la-Ville la somme de 2 000 € à verser à l'association des musulmans de Mantes Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du 18 septembre 2015 du tribunal administratif de Versailles est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Mantes-la-Ville de mettre à la disposition de l'association des musulmans de Mantes Sud la salle polyvalente Jacques-Brel le 24 septembre 2015, de 7h00 à 9h00.

Article 3 : La commune de Mantes-la-Ville versera la somme de 2 000 € à l'association des musulmans de Mantes Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association des musulmans de Mantes Sud est rejeté.

[...] ■

OBSERVATIONS

Il n'est pas rare que le juge administratif des référés soit confronté à des contentieux relatifs à des refus de mise à disposition de salles communales à des associations culturelles¹. Le ministre de l'Intérieur a souligné qu'une association confessionnelle peut, au même titre que toute autre association, bénéficier de la mise à disposition de locaux communaux, y compris pour l'exercice de son culte². En l'occurrence, il s'agissait du refus de mise à disposition à l'association des musulmans de Mantes Sud d'une salle pour la célébration de la fête de l'Aïd-el-Kébir organisée le 24 septembre 2015 au matin. Le juge des référés prend d'abord le soin de rappeler des principes généraux issus de l'arrêt *Commune de Montpellier*³, à savoir que le CGCT permet à une commune, en tenant compte des nécessités qu'elles mentionnent, d'autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte par une association, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte. En revanche, les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, décider qu'un local dont elles sont propriétaires sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice culturel. Si une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte, un tel refus peut être légalement fondé sur l'existence d'une menace à l'ordre public ou sur un motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services.

On peut se demander si cette décision est vraiment conciliable avec la jurisprudence issue d'un arrêt du Conseil d'État, *Commune de la Roque-d'Anthéron*⁴, qui considère que la mise à disposition d'une salle communale peut être refusée pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales ou par celles du maintien de l'ordre public. Ainsi, une commune peut décider d'exclure de ce droit tous les organismes à caractère politique

ou exerçant des offices religieux dans le but de mettre les locaux communaux à l'abri des querelles politiques ou religieuses ; dans ce dossier, la commune avait décidé, par sa délibération, que la salle du foyer rural dénommée « Salle des fêtes Marcel Pagnol » pouvait être louée à la journée à toutes associations, groupements et organismes laïques ou religieux, à l'exclusion des associations, groupements et organismes à caractère politique ou exerçant des offices religieux. Dans la présente affaire, le contentieux se présentait sous une forme moins « subtile », à savoir un refus de mise à disposition de toutes les salles communales sans forcément de justifications valables pour certaines d'entre elles. D'où l'injonction prononcée par le juge des référés pour permettre l'exercice du culte.

On s'interrogera néanmoins sur la tendance qui se dégage de cette nouvelle décision. Elle est à rapprocher de celle rendue le 19 juillet 2011 à propos de l'aménagement de locaux pour y installer un abattoir temporaire d'ovins en vue de la fête de l'Aïd-el-Kébir⁵, qui constitue un dernier pas dans le sens d'un assouplissement de la loi de 1905. Dans cette espèce, était en cause une délibération du conseil de la communauté urbaine du Mans fixant à 380 000 € l'enveloppe budgétaire destinée à l'aménagement de locaux désaffectés en vue d'y aménager un abattoir temporaire agréé d'ovins, à l'occasion de l'Aïd-el-Kébir. Le rapporteur a considéré qu'il s'agissait d'un projet mixte utile en partie aux fidèles ; le seul inconvénient, et il est de taille, est que l'aménagement de l'abattoir visait à permettre l'exercice du culte. Mais le Conseil d'État a considéré pour sa part que la loi de 1905 ne s'opposait pas « à ce qu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ou qui sont prévues par ses statuts, construise ou acquière un équipement ou autorise l'utilisation d'un équipement existant, afin de permettre l'exercice de pratiques à caractère rituel relevant du libre exercice des cultes, à condition qu'un intérêt public local, tenant notamment à la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité publique et de la santé publique, justifie une telle intervention et qu'en outre le droit d'utiliser l'équipement soit concédé dans des conditions, notamment tarifaires, qui respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité et qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte ». Comme l'a dit une commentatrice, « l'écran législatif de 1905 disparaît. C'est l'intérêt des fidèles qui est en jeu ; le Conseil

¹ Cf. pour la suspension, selon la procédure de l'art. L. 521-2, de décisions du maire de Paris des 22 avril et 4 mai 2004 rejetant la mise à disposition d'un stade à une association culturelle pour le 23 mai 2004 : TA Paris (réf.) 13 mai 2004, *Association culturelle des témoins de Jéhovah de France* : AJDA 2004.1598, note G. Gonzalez ; D. 2004.2398, note A. Gray.

² Rép. min. : JO Sénat Q, 4 déc. 1997, p. 3394.

³ Rec., p. 398 ; AJDA : Rec., p. 1460.

⁴ 21 mars 1990, req. n° 76765 : Rec., p. 74.

⁵ CE 19 juillet 2011, *Communauté urbaine du Mans Le Mans Métropole*, : Rec., p. 393 ; BJCL 7-8/11, p. 507, concl. É. Geffray.

d'État en fait un intérêt public local. Selon lui, cet intérêt tient "notamment" à la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public »⁶. Comme le relève le rapporteur public, « le principe de non-subventionnement doit être concilié avec les nécessités de l'ordre public qui constituent le point de départ du raisonnement ». C'est donc le libre exercice des cultes lié aux exigences de l'ordre public qui justifie une intervention des collectivités territoriales. L'intérêt public résulte de "la conciliation [...] entre le souhait de rendre possible l'exercice du culte et des impératifs d'ordre public" ». Cette association prévaut sur le principe de non-subvention. Beaucoup ont entrevu les conséquences de la jurisprudence au sein même du Conseil d'État puisque les commentateurs du centre de documentation du Conseil d'État, X. Domino et A. Bretonneau, se demandent pour leur part s'il faut « déduire du terme de "nécessité" (que les cultes soient exercés dans des conditions conformes à l'ordre public) que pèse sur les collecti-

vités une obligation de procéder aux aménagements nécessaires ? Nous ne le pensons pour notre part pas, et croyons qu'il est toujours loisible aux autorités locales d'interdire les pratiques d'abattage "sauvage", sans que pèse sur elles une obligation d'aménagement de structure à hauteur des besoins. Il faut donc, à notre sens, lire la décision comme signifiant que les collectivités publiques peuvent, sous conditions, mener à bien ce type d'actions, et non pas qu'elles le doivent. Mais sur ce point, nous ne pouvons exclure d'être un jour démentis »⁷.

La présente décision fait de la garantie de l'ordre public une justification de l'obligation de trouver une salle pour une cérémonie religieuse.

C'est bien l'intérêt des fidèles qui est en jeu. ■

Bernard POUJADE

⁶ E. Forey, « L'interdiction de financer les cultes dans la jurisprudence administrative », *Société Droit et Religion*, n° 3 2013, p. 100.

⁷ *AJDA* 2011, p. 1674.