

Délibération n° 2010-161 du 13 septembre 2010

Opinions politiques/Accès à un équipement municipal/Règlement intérieur/Fonctionnement des services publics/Observations.

La haute autorité a été saisie par une association d'une réclamation relative au rejet de sa demande d'adhésion à un équipement municipal. La décision de refus est fondée sur un article du règlement intérieur de cet équipement, modifié au cours de l'enquête menée par la haute autorité, qui exclu : les mutuelles, les syndicats, les partis politiques, les coopératives ainsi que les associations à but culturel et celles à caractère ésotérique ou favorisant la promotion et le développement des associations de ce type. L'association estime que ce refus constitue une rupture du principe d'égalité ainsi qu'une atteinte au principe de non-discrimination à raison de son supposé objet politique. Le Collège de la haute autorité considère que le règlement intérieur contesté institue une discrimination prohibée, et que l'association réclamante ne pouvait être exclue de l'équipement municipal sur le fondement du seul motif tiré de ce qu'il s'agirait d'un organisme à caractère politique. Elle doit donc être regardée comme ayant fait l'objet d'une discrimination prohibée notamment par l'article 11 (liberté de réunion et d'association) combiné avec l'article 14 (non-discrimination) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En conséquence, le collège de la haute autorité décide de présenter des observations dans l'instance en cours devant le tribunal administratif saisi.

Le Collège :

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 11 et 14 ;

Vu le Code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2144-3 ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, notamment son article 13 ;

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, notamment son article 9.

Sur proposition de la Présidente :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, par courrier du 9 juillet 2008, par l'association M, représentée par son Président, Monsieur S, par l'intermédiaire de son avocat, Me D, d'une réclamation relative au rejet de sa demande d'adhésion à la Cité des A de la ville de Z., résultant, en dernier lieu, d'un refus implicite de son Maire du 7 juin 2008, contesté devant le tribunal administratif de Marseille par requête du 10 juillet 2008.

La Cité des A, qui compte plus de 650 associations adhérentes, se propose « *d'offrir aux usagers qui en sont membres : un instrument qui les aide à développer leur action sociale, éducative, culturelle, etc ; / un ensemble de services spécialisés ; / du matériel et des moyens techniques ; / et d'informer le public sur toutes les activités et manifestations organisées.* » (article 1/2 de son règlement intérieur). Elle offre aux associations adhérentes, de nombreux moyens matériels (salles, photocopies, internet, boîtes aux lettres...), ainsi que des aides comptables, juridiques (...). Elle a ainsi pour vocation de promouvoir et faciliter la vie associative locale par le biais d'un ensemble de ressources et de services.

L'association réclamante considère que le refus d'adhésion opposé par la ville de Z. constitue une rupture du principe d'égalité des usagers devant le service public, ainsi qu'une atteinte au principe de non-discrimination à raison de son « *supposé* » objet politique.

Le premier refus opposé à M (du 8 juin 2007) était expressément fondé sur l'article 2/8 du règlement intérieur de la Cité des A, tel qu'il a été approuvé par le Conseil Municipal de Z. lors de sa séance du 12 décembre 2005 (délibération n° 05/1302/CESS), qui dispose, que « *Ne peuvent adhérer à la Cité des A : les Mutuelles, les Syndicats, les Partis Politiques, les Coopératives ainsi que les associations à but culturel et celles à caractère ésotérique ou favorisant la promotion et le développement des associations de ce type.* ».

Le 16 août 2007 A a présenté une demande de réexamen de sa demande d'adhésion.

Par un courrier du 22 novembre 2007, Monsieur G, Secrétaire Général de la ville de Z., a indiqué à M, que la Cité des A ne peut conformément à son règlement intérieur « *accueillir des organismes ayant des objectifs les conduisant à mener des actions à caractère politique* », et a invité l'association à préciser les motivations de sa demande d'adhésion, ainsi que le contenu et les modalités du programme d'éducation populaire qu'elle souhaitait développer à partir de cette adhésion « *à l'exclusion de toute inspiration d'ordre politique* ».

Le 4 août 2008, la haute autorité a interrogé le Maire de Z. sur les fondements du rejet de la demande d'M. La conseillère municipale déléguée notamment à la Cité des A y a répondu par courrier du 24 septembre suivant.

Elle a indiqué qu'M « *apparaît tant dans son objet que par les manifestations qu'elle organise, ainsi que dans la composition de son conseil d'administration, comme une organisation à vocation politique ou syndicale* ». Elle entrerait ainsi dans le champ d'exclusion prévu par l'article 2/8 du RI de la Cité des A.

Elle a ajouté qu'« *afin de maintenir cet équipement municipal dans une posture de stricte neutralité sur les plans politique, syndical et religieux, nous n'avons jamais admis aucune association dont l'objet et la nature des activités exercées, contreviendraient à ce principe* ». Il s'agit « *de mettre à l'abri la Cité des A de toutes querelles politiques ou religieuses* ». Le règlement intérieur litigieux « *s'inscrit dans le droit-fil de la jurisprudence du Conseil d'Etat Commune de la Roque d'Anthéron* ».

Un courrier de notification des charges a été adressé au Maire de Z. le 17 mars 2009, auquel il a été fait suite par courrier reçu le 10 juin 2009.

En réponse à cette notification de charges, la ville de Z. a indiqué avoir modifié, en octobre 2008, le règlement intérieur de la Cité des A, pour étendre la restriction et en préciser les contours.

Le nouvel article 2/8 du règlement intérieur, approuvé par le Conseil Municipal de Z. lors de sa séance du 6 octobre 2008 (délibération n°08/0885/SOSP), prévoit désormais, qu' *« afin de conférer à l'équipement communal une stricte neutralité au regard des questions syndicales, politiques ou religieuses, ne peuvent adhérer à la Cité des A : les Syndicats, les Partis Politiques, les associations présentant dans leur objet ou la nature de leurs activités un caractère politique, syndical ou religieux, ainsi que celles à caractère ésotérique ou favorisant la promotion et le développement des associations de ce type. / Ne peuvent pas non plus adhérer à la Cité des A les Mutuelles et les Coopératives »*. Ainsi, la Cité des A ne peut accueillir que les associations qui exercent des activités à caractère essentiellement social, culturel, ou éducatif (article 2/1).

La Cité des A est un équipement municipal (mais non de proximité), qualifié comme tel par les documents officiels de la ville de Z. (cf. notamment la délibération du Conseil Municipal de Z. du 12 décembre 2005 n° 05/1302/CESS, et les règlements intérieurs de la Cité des A).

Cet équipement municipal, qui dépend directement de la ville de Z., est géré par la Direction de la vie associative et de l'animation urbaine (article 1/1 du règlement intérieur), dépendant elle-même de la Direction générale des affaires sociales et de la solidarité urbaine, qui est une direction opérationnelle de la ville de Z.. Sa gestion n'a été déléguée ni à une entité privée, ni à une entité publique distincte de la ville de Z..

Son règlement intérieur est soumis à l'approbation du Conseil Municipal de Z. (article 1/1 du règlement intérieur).

Les demandes d'adhésion à la Cité des A sont examinées par une Commission d'homologation de la Direction de la vie associative et de l'animation urbaine (article 2/2 du règlement intérieur).

Cette adhésion donne lieu au règlement d'une cotisation annuelle par les associations (articles 2/4 et 2/5 du règlement intérieur).

M (association loi 1901), est une structure locale de l'association nationale M qui dispose de l'agrément national de jeunesse et d'éducation populaire, renouvelé en octobre 2008 par la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Selon l'article 1^{er} de ses statuts, elle *« a pour objet de produire et communiquer de l'information, ainsi que de promouvoir et mener des actions de tous ordres en vue de la reconquête, par les citoyens, du pouvoir que la sphère financière exerce sur tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle dans l'ensemble du monde. Parmi ces moyens figure la taxation des transactions sur les marchés des changes (taxe tobin). L'association exerce ses activités en liaison avec l'association nationale M dont le siège social est situé à Paris »*.

La mairie de Z. rappelle qu'M prône un changement politique et émet des attaques virulentes contre la politique nationale (guerre en Afghanistan, non à l'OTAN, financement des retraites, appel à rejoindre les grèves...), et contre la politique locale (action dans la campagne

municipale contre l'équipe en place reconduite, action contre les grands projets économiques de l'équipe municipale, reconquête de la rue de la République, candidature de la ville pour la coupe de l'America, politique des transports, du stationnement, des logements), et qu'elle peut être considérée comme un organisme à vocation politique ou syndicale.

Toutefois, un refus opposé à une association d'adhérer à un équipement municipal, donnant accès à des salles louées à des prix très inférieurs à ceux pratiqués dans le secteur privé, peut être regardé comme une atteinte illégale à la liberté de réunion, si ce refus contrevient au principe d'égalité ou de non-discrimination (article 11 combiné avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Concernant l'utilisation des locaux dépendant directement de la commune, dont fait partie la Cité des A, l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (dans sa rédaction issue de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002), dispose 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. (...)* ».

S'il est vrai qu'au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé à l'article 72 de la Constitution, une inégalité de traitement ou une discrimination ne saurait résulter du seul fait que d'autres communes autorisent l'accès à des locaux communaux à des partis politiques, ou à des groupements à caractère notamment politique ou religieux, et, que les communes ont la faculté de décider si leurs locaux sont accessibles aux tiers, il n'en demeure pas moins que leur liberté ne peut être regardée comme allant jusqu'à la possibilité de priver certaines catégories d'organismes du bénéfice d'une mise à disposition de leurs locaux en raison de leurs activités propres.

Ainsi, par une décision du 30 avril 1997 (n° 157115), le Conseil d'Etat a jugé illégal le refus de mettre à disposition un local communal au seul motif que l'association requérante présentait un caractère politique. De même, le tribunal administratif de Caen, a considéré dans un jugement du 18 février 2003 (n° 02-780) « *qu'en se fondant sur le principe d'exclusion de toute mise à disposition des salles municipales à des groupes politiques en dehors des campagnes électorales, la maire de la commune (...) a commis une erreur de droit* ». Dans le même sens, il convient de se référer à un arrêt du 2 novembre 2004, de la Cour administrative d'appel de Versailles (n° 02VE00140).

Dès lors, la commune n'était pas en droit de refuser par principe l'accès à ses équipements à certains groupements, en raison de leur seul caractère politique ou religieux, sans porter atteinte à l'effectivité de la liberté de réunion et au principe de non-discrimination.

Or, en l'espèce, le motif avancé devant la haute autorité pour justifier l'exclusion litigieuse, tiré de la volonté « *de maintenir cet équipement municipal dans une posture de stricte neutralité sur les plans politique syndical et religieux* », afin « *de mettre à l'abri la Cité des Associations de toutes querelles politiques ou religieuses* », ne peut être regardé comme suffisant. En effet, aucun élément tiré de la nécessité de l'administration des propriétés communales, de l'ordre public, du fonctionnement des services (article L. 21144-3 du CGCT), ou de l'intérêt général, ne ressort du dossier.

Ainsi, l'article 2/8 du règlement intérieur contesté institue une discrimination prohibée, alors au surplus que la ville de Z ne contredit pas l'affirmation selon laquelle il n'existerait pas à Z. d'autre structure municipale équivalente permettant aux organismes exclus d'accéder aux services offerts et aux tarifs préférentiels pratiqués par la Cité des A, qui seraient ouverts aux organismes à caractère notamment politique ou religieux.

Par suite, l'association M ne pouvait être exclue de la Cité des A sur le fondement du seul motif tiré de ce qu'il s'agirait d'un organisme à caractère politique.

Ainsi, la décision de la ville de Z. critiquée, comme le règlement intérieur de la Cité des A sur lequel elle est fondée, sont discriminatoires et partant illégaux.

Par suite, l'association réclamante doit être regardée comme ayant fait l'objet d'une discrimination prohibée notamment par l'article 11 combiné avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, précités.

Le Collège :

Décide, conformément à l'article 13 de la loi du 30 décembre 2004 susvisée, de présenter des observations dans l'instance en cours devant le tribunal administratif de Marseille.

La Présidente

Jeannette BOUGRAB