

ONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Nos 352106, 352107

COMMUNE DE SAINT-GRATIEN

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ordonnance du 26 août 2011

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu, 1° sous le numéro 352106, la requête, enregistrée le 22 août 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN, représentée par son maire en exercice ; la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1106560 du 8 août 2011 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative a suspendu l'exécution de la décision du 25 juillet 2011 par laquelle le maire de Saint-Gratien a refusé de mettre à la disposition de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien une salle communale, enjoint au maire de mettre une telle salle à la disposition de cette association et mis à la charge de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN le versement de la somme de 1 000 euros à l'association franco-musulmane de Saint-Gratien en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;

3) de mettre à la charge de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que l'association ne justifie pas d'une qualité lui donnant intérêt pour agir, son objet social ne l'autorisant pas à demander la mise à disposition de salles pour célébrer un culte ; que la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la demande de mise

N° 352106

à disposition d'une salle a été formulée tardivement et que d'autres lieux de culte sont disponibles sur son territoire ; que la décision de refus résulte de ce que la commune ne loue pas de salle pendant le mois d'août en l'absence des employés habituellement dévolus à ces tâches et des employés responsables de la sécurité des bâtiments municipaux ; que le refus de location d'une salle ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte ; que, par suite, le maire n'a pas commis d'erreur de droit ; qu'il est en outre proscrit par la loi d'apporter une aide à l'exercice d'un culte par le prêt gratuit et prolongé d'une salle communale ; qu'enfin un tel prêt risquerait de troubler l'ordre public ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 août 2011, présenté par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien qui conclut au rejet de la requête de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient qu'elle a qualité pour contester le refus qui lui a été opposé et que la condition d'urgence est remplie ; que le refus du maire de Saint-Gratien de mettre à sa disposition une salle communale pour quelques heures pendant plusieurs jours au cours du mois du Ramadan porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales de réunion et de culte ; qu'il existe peu de salles permettant d'accueillir de plus de 80 personnes à Saint-Gratien, en dehors de celles qui appartiennent à la commune ; qu'elle a cherché en vain une autre salle sur le territoire de la commune ; qu'il n'existe pas de lieu de prière pour les musulmans à Saint-Gratien ; que les mosquées des communes limitrophes sont saturées pendant la période du Ramadan ; qu'une commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un local communal au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte ; que seuls les motifs définis à l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales peuvent justifier le refus de louer une salle communale ; que la décision litigieuse est entachée de détournement de pouvoir ;

Vu, 2° sous le n° 352107, la requête, enregistrée le 22 août 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN, représentée par son maire en exercice ; la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1106842 du 16 août 2011 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, statuant sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, a, d'une part, assorti l'ordonnance du 8 août 2011 d'une astreinte de 1000 euros par jour de retard à l'encontre de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN à compter de l'expiration d'un délai de trois jours suivant la notification de l'ordonnance du 16 août 2011, s'il n'est pas justifié de l'exécution de l'ordonnance du 8 août dans ce délai de trois jours et ce, jusqu'à l'exécution de l'ordonnance du 8 août 2011 et au plus tard jusqu'au 27 août 2011 inclus, d'autre part, mis à sa charge le versement de la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et rejeté ses conclusions présentées sur le fondement de ce même article ;

2°) de rejeter l'ensemble des demandes présentées par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;

N° 352106

3

3°) de mettre à la charge de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

elle soutient que le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise n'a pas pris en compte l'incapacité matérielle de la commune à mettre une salle à la disposition de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ; que la décision de refus résulte de ce que la commune ne loue pas de salle pendant le mois d'août en l'absence des employés habituellement affectés à ces tâches ; que le refus de location d'une salle ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte ; qu'ainsi le maire n'a pas commis d'erreur de droit ; qu'il est en outre proscrit par la loi d'apporter une aide à l'exercice d'un culte par le prêt gratuit et prolongé d'une salle communale ; qu'enfin un tel prêt risquerait de troubler l'ordre public ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 août 2011, présenté par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien, qui conclut au rejet de la requête de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN et à ce que soit mise à la charge de cette commune le versement de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que l'appel de l'ordonnance du 16 août 2011 est irrecevable dès lors que cette ordonnance a été rendue en dernier ressort et ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation ; que la condition d'urgence est remplie ; que le refus du maire de Saint-Gratien de mettre à sa disposition une salle communale pour quelques heures pendant plusieurs jours au cours du mois du Ramadan porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales de réunion et de culte de l'association requérante ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

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

Vu la loi du 9 décembre 1905, notamment son article 2 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN et, d'autre part, l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du jeudi 25 août 2011 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Rousseau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN ;

- la représentante de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN ;

2106

4

- Mc Salvé de Bruneton, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ;

- les représentants de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ;

Considérant que les requêtes de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance ;

Sur l'appel dirigé contre l'ordonnance du 8 août 2011 :

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 (...) » ;

Considérant que l'association franco-musulmane de Saint-Gratien a demandé le 5 juillet 2011 au maire de Saint-Gratien la mise à disposition gracieuse ou la location d'une salle communale une fois par semaine pendant la durée du mois d'août 2011, pour des réunions et prières à l'occasion de la fête du Ramadan ; que par décision du 25 juillet 2011 le maire de Saint-Gratien a rejeté cette demande ; que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien sur le fondement des dispositions de l'article L.521-2 du code de justice administrative, a enjoint à la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN de mettre à la disposition de cette association une salle communale les vendredi 12 ou samedi 13 août, vendredi 19 ou samedi 20 août, vendredi 26 ou samedi 27 août 2011 de 21h30 à 22h30, ou aux autres dates demandées par l'association en cas de problème relatif aux horaires d'ouverture des salles, dans les conditions tarifaires habituelles de location des salles communales aux associations ;

En ce qui concerne l'intérêt pour agir de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien :

Considérant que l'association franco-musulmane de Saint-Gratien avait en tout état de cause intérêt à attaquer devant le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise la décision du maire de Saint-Gratien rejetant sa demande de mise à disposition d'un local communal ; qu'au surplus, aux termes de ses statuts cette association a pour but « d'assurer l'exercice public du culte musulman par la création et la gestion d'un lieu de culte sur la commune de Saint-Gratien et de pourvoir aux frais et besoins du culte » ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN, elle justifiait d'un intérêt lui donnant qualité pour demander la mise à disposition d'un local à l'occasion de la fête du Ramadan ;

En ce qui concerne l'urgence :

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'il existe sur le territoire de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN un lieu de culte musulman permettant de réunir plusieurs

N° 352106

5

dizaines de personnes ; qu'il est constant que les mosquées les plus proches sont situées à plusieurs kilomètres de Saint-Gratien ; que la circonstance que l'association franco-musulmane de Saint-Gratien n'a demandé à la commune de mettre à sa disposition un local pour la fête du Ramadan commençant le 1^{er} août 2011 que le 5 juillet précédent n'est pas de nature à écarter à elle seule l'urgence qu'elle invoque et qui tient à la proximité de la fin du Ramadan ; qu'il résulte de l'instruction qu'après le rejet de sa demande par le maire de Saint-Gratien l'association a cherché sans succès à louer une salle privée sur le territoire de la commune ; que, par suite, la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé que la condition d'urgence fixée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative était remplie ;

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

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'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 ;

Considérant, en revanche, que les collectivités territoriales ne peuvent, sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, 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 ;

Considérant, en premier lieu, que si la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN soutient que tous les locaux communaux susceptibles d'accueillir les réunions de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien sont habituellement fermés au public au mois d'août, il ne résulte pas de l'instruction et il n'est d'ailleurs pas soutenu qu'il est impossible d'accueillir dans l'un d'entre eux les réunions ponctuelles que souhaite organiser cette association à raison d'une à deux heures chaque semaine ; que la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN n'apporte pas d'élément permettant d'établir que l'effectif réduit de ses personnels au mois d'août fait obstacle à ce qu'il soit procédé dans des conditions de sécurité suffisante à l'accueil des participants à ces réunions ;

Considérant, en deuxième lieu, que si le règlement d'utilisation des locaux communaux adopté par le conseil municipal de Saint-Gratien prévoit que la mise à disposition de ces locaux aux associations de la commune est gratuite, cette seule circonstance ne peut faire regarder le prêt d'une salle communale demandé par l'association franco-musulmane de Saint-Gratien comme une libéralité, eu égard notamment à la brièveté et au nombre très limité des périodes d'utilisation sollicitées ainsi qu'à la modestie de l'avantage dont il s'agit ; qu'en se

52106

6

bornant à demander à bénéficier d'un local de réunion une heure par semaine pendant un mois pour l'exercice du culte de ses adhérents l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ne peut être regardée comme ayant sollicité la mise à disposition exclusive et pérenne d'une propriété communale ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que les réunions que l'association franco-musulmane de Saint-Gratien souhaite organiser dans un local communal pendant la durée du Ramadan soient de nature à susciter des troubles à l'ordre public ; qu'en particulier la réunion de même nature autorisée à l'occasion de la fin du Ramadan en septembre 2010, à l'initiative de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN, n'a donné lieu à aucun incident ; que le seul trouble à l'ordre public mentionné par la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN est intervenu, en 2010, à l'occasion d'une prière organisée sur la voie publique et n'a pas été causé par les participants à cette prière ; qu'enfin il n'est pas établi que la demande de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien aurait pour véritable objectif de faire pression sur la commune pour qu'elle crée un lieu de culte pour les musulmans ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé que le rejet de la demande de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien portait une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés de réunion et de culte ;

Sur l'appel dirigé contre l'ordonnance du 16 août 2011 :

Considérant, en premier lieu, que les ordonnances modificatives rendues par le juge des référés en application des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative participent de la même nature que celle des ordonnances ainsi modifiées, lesquelles font l'objet de voies de recours distinctes selon qu'elles sont rendues sur le fondement des articles L. 521-1 ou L. 521-2 de ce code ; qu'ainsi, dans le cas particulier où le juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-4, a modifié les mesures précédemment ordonnées en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2, cette ordonnance modificative relève de la même voie de recours que l'ordonnance initiale ; qu'elle est donc susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 523-1 et à l'article R. 523-3 du code de justice administrative ; qu'il suit de là que c'est par la voie de l'appel que la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN conclut à l'annulation de l'ordonnance du 16 août 2011 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a assorti l'injonction qu'il avait prononcée, sur le fondement de l'article L. 521-2, par ordonnance du 8 août 2011, d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

Considérant, en second lieu, que pour demander l'annulation de l'ordonnance du 16 août 2011 la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN se borne à contester le bien fondé de l'ordonnance du 8 août 2011 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise lui a enjoint de mettre un local à la disposition de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus elle n'est pas fondée à demander l'annulation de cette ordonnance ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par les ordonnances qu'elle attaque, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a fait droit aux demandes

N° 352106

de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien ; qu'ainsi ses appels doivent être rejetés, y compris les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions de l'association franco-musulmane de Saint-Gratien présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN la somme de 1000 euros à verser à l'association franco-musulmane de Saint-Gratien, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

ORDONNE :

Article 1er : Les requêtes de la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN sont rejetées.

Article 2 : La COMMUNE DE SAINT-GRATIEN versera à l'association franco-musulmane de Saint-Gratien une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la COMMUNE DE SAINT-GRATIEN et à l'association franco-musulmane de Saint-Gratien.

Fait à Paris, le 26 août 2011

François Sénors

