



Paris, le 28 février 2013

Décision du Défenseur des droits n°MLD-2013-6

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu l'article L. 2143-3 du Code général des collectivités territoriales ;

Après consultation du Collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisi, le 25 janvier 2012, par l'intermédiaire de Maître X, avocat, d'une réclamation de l'Association Y au sujet d'un refus de location d'une salle municipale qu'elle estime fondée sur ses convictions religieuses, le Défenseur des droits, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, décide :

- de recommander à la municipalité de Z de mettre fin à la situation de discrimination dont est victime l'association Y ;
- de recommander à ladite municipalité de rationaliser et de rendre transparente la procédure de location des salles municipales mis à la disposition du public (notamment en énonçant des critères de sélection et en rendant publiques les dates de disponibilité via, par exemple, son site Internet) ;

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des mesures prises conformément à ses recommandations, dans un délai de quatre mois à compter de leur notification.

Dominique Baudis

RECOMMANDATIONS

Le Défenseur des droits a été saisi, le 25 janvier 2012, par l'intermédiaire de Maître X, avocat, d'une réclamation de l'Association Y au sujet d'un refus de location d'une salle municipale qu'elle estime fondée sur ses convictions religieuses.

Faits :

L'Association Y est une association cultuelle au sens de la loi de 1905. Chaque année, elle réunit les fidèles et sympathisants pour commémorer la mort du Christ. En 2011, cette célébration religieuse devait avoir lieu le 17 avril. Etaient attendues au moins 200 personnes et l'auditorium de l'édifice du culte de l'association est trop petit à cet effet.

Le 10 juin 2010, soit 10 mois avant cet événement, l'Association Y fait une demande de location par le biais du site internet de la mairie.

Par courrier du 24 septembre 2010, elle écrit au maire de Z afin que sa réservation soit confirmée pour le 17 avril 2011 de 14 heures à 23 heures et que les modalités pour un versement d'acompte soient précisées.

Dans un courrier non daté, le Directeur général des services de la municipalité répond que « *la salle B. n'était pas disponible le 17 avril 2011 en raison d'un grand nombre de demandes à cette date* ».

Par courrier du 25 février 2011, l'association Y lui demande si elle peut louer une autre salle à la même date et à la même heure.

Par courrier du 15 mars 2011, le Directeur général des services répond par la négative au motif que « *les autres salles (...) ne seront pas disponibles à la date demandée* ».

Par constat d'huissier daté du 17 avril 2011, il est établi qu'aucune des quatre salles municipales n'était louée ou utilisée ce jour-là, tout du moins de 19h à 20 h. Seule la salle S. semblait être occupée pour un vide grenier de 10h à 18h.

Par courrier du 12 novembre 2011, le président de l'association Y fait une nouvelle demande de location auprès du maire de Z pour le 5 avril 2012.

Par courrier du 19 décembre 2011, le Directeur général des services de la mairie refuse au motif que « *la salle est d'ores et déjà réservée par d'autres associations* ».

Saisi du dossier, les services du Défenseur des droits tentent alors un règlement amiable mais la mairie affirme que les salles adaptées à ce type de manifestation sont déjà occupées.

Dès le 6 avril 2012, le président de l'association adresse une nouvelle demande de location à la municipalité de Z pour le 26 mars 2013.

Par courrier du 15 juin 2012, le Directeur général des services s'explique partiellement sur la situation en réponse à l'enquête du Défenseur des droits. Il explique que seules deux salles municipales ont une capacité suffisante pour permettre ce type de manifestation, à savoir les salles B. et J.

La salle B. est utilisée par une maison de quartier conformément à une convention triennale et une autorisation annuelle. Il s'agit d'une autorisation annuelle d'utiliser cette salle notamment les

jeudis de 9h à 20h30 durant l'année scolaire 2011/2012. Il fournit la copie d'un courriel du directeur de cette association selon lequel cette salle devait être effectivement utilisée le jeudi 5 avril 2012.

Quant à la salle J., le Directeur général des services fournit la copie d'un échange de courriels entre différents services de la municipalité datant des 29 et 30 mars 2012 – correspondant au moment où les services du Défenseur des droits ont initié l'enquête – et selon lequel la salle est occupée par une autre association.

Il ne fournit aucun élément d'information ou de justificatif sur la chronologie des demandes de location de cette salle pour le 5 avril 2012, contrairement aux demandes expresses du Défenseur des droits formulées dans le cadre de son enquête.

La municipalité ne s'explique pas non plus sur le refus de location de salles opposé en 2011 à l'association Y et ce, alors même que le Défenseur des droits l'a informé du constat d'huissier attestant que les salles municipales prétendument occupées étaient en réalité disponibles.

En revanche, elle indique qu'elle a d'ores et déjà refusé la location à cette association de la salle B. car elle sera occupée par la maison de quartier et une autre association. Elle n'indique pas si la salle J. qui pourtant pourrait être utilisée pour ce type de manifestation est disponible ou non.

Analyse :

Aux termes de l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales, « *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* ».

Dans une réponse à une question parlementaire, le Ministère de l'intérieur a rappelé les éléments suivants ⁽¹⁾ :

« La mise à disposition de locaux au profit d'organismes représentatifs de la population contribue à la démocratisation de la vie locale et permet aux communes de favoriser la participation des habitants aux missions d'intérêt général. Toutefois, il s'agit là d'une simple faculté pour la commune, qui n'est pas tenue de satisfaire les demandes en ce sens.

Associations, syndicats et partis politiques ne disposent en effet d'aucun droit au bénéfice de l'utilisation de locaux municipaux, le conseil municipal, seul compétent en la matière, pouvant toujours décider de modifier l'affectation ou l'occupation des biens communaux en fonction notamment, selon le Conseil d'Etat, « *de l'intérêt de la gestion du domaine public communal* ».

Sous cette réserve, 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 culte.

La participation directe de la commune à l'organisation de célébrations religieuses constituerait, en revanche, une atteinte au principe de laïcité (TA de Châlons-sur-Marne, 18 juin 1996, *M. Thierry Come, Association " Agir " c/Ville de Reims*).

⁽¹⁾ Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 4 décembre 1997 - page 3394 à la question écrite n° 03698 de M. Roland Huguet publiée dans le JO Sénat du 23/10/1997 - page 2860

Si, dans ces conditions, une commune peut fixer le principe de l'utilisation de salles municipales par tout organisme laïque ou religieux, il n'en demeure pas moins qu'elle peut, dans le même temps, décider d'exclure de ce droit les organismes à caractère politique ou exerçant des offices religieux, dans le but de mettre l'utilisation des locaux appartenant à la commune à l'abri de querelles politiques ou religieuses (CE, 21 mars 1990, *Commune de La Roque d'Anthéron*, Rec. p. 74).

La commune doit en tout état de cause, sauf si une discrimination est justifiée par l'intérêt général, veiller à l'égalité de traitement entre les associations, syndicats et partis politiques qui sollicitent l'utilisation de locaux communaux, dans sa décision d'octroi ou de refus comme en matière de gratuité ou de contribution fixée pour cette occupation. Dans le cas contraire, la collectivité pourrait se voir opposer la violation du principe d'égalité des citoyens devant la loi, sanctionnée par le juge administratif (CE, 15 octobre 1969, *Association Caen-Demain*, Rec. p. 435) ».

Depuis 1997, le refus opposé par plusieurs municipalités de louer des salles municipales à des associations confessionnelles telles que les Témoins de Jéhovah ou des associations musulmanes a été jugé illégal.

Certaines mairies se sont fondées sur le refus de subventionner les cultes, le prix de la location étant faible ⁽²⁾, le principe de laïcité ⁽³⁾, le règlement intérieur des salles municipales ne prévoyant pas leur utilisation pour y célébrer des manifestations à caractère cultuel ⁽⁴⁾.

D'autres sur le seul fait qu'elles refusaient ce droit à des associations telles que les Témoins de Jéhovah ⁽⁵⁾ notamment pour atteinte à l'ordre public ou à la dignité sans apporter d'élément concret à cet égard ⁽⁶⁾.

Aucun de ces refus n'a été admis par les juridictions administratives et, de manière générale, les municipalités se voient enjoindre de louer leurs salles à ces d'associations.

Le Conseil d'Etat a en particulier condamné ce type de pratique comme contraire à la liberté de réunion et de religion ⁽⁷⁾.

Si la jurisprudence admet comme motif légitime l'indisponibilité de salles municipales ⁽⁸⁾, cette indisponibilité doit être réelle et ne doit pas constituer un prétexte pour refuser de louer une salle à une association culturelle.

⁽²⁾ TA Lyon, n°0507110, 18 octobre 2007, ASSOCIATION ROSE-CROIX D'OR, CAA Lyon, n° 06LY01183, 28 juin 2007, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH DE DECINES c/ Ville de Lyon.

⁽³⁾ TA Marseille, n°0302251, 17 octobre 2006, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH D'AUBAGNE.

⁽⁴⁾ TA Poitiers, n°0400677, 18 novembre 2004, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH DE LA ROCHELLE c/ Commune de La Rochelle

⁽⁵⁾ TA Bordeaux, ord., n°0701507, 31 mars 2007, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH D'AGEN. TA Lyon, ord ref, n° 0701525, 15 mars 2007 ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH DE LYON LAFAYETTE

⁽⁶⁾ TA Lyon, n°0201345, 16 décembre 2004, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH DE LYON LAFAYETTE ; TA de Paris, ord. Ref. n°0411210/9, ASSOCIATION CULTUELLE DES TEMOINS DE JEHOVAH DE FRANCE, 13 mai 2004

⁽⁷⁾ CE, n°304053, 30 mars 2007 Ville de Lyon c/ ASSOCIATION DES TEMOINS DE JEHOVAH DE LYON LAFAYETTE ; CE ord. n° 352106, 26 août 2011 Commune de St Gratien ; TA ord. 28 mars 2011 Ville de Lango (Gironde) c/ ASSOCIATION DES TEMOINS DE JEHOVAH

⁽⁸⁾ TA Cergy-Pontoise, n°0300676, 10 janvier 2006, ASSOCIATION LOCALE POUR LE CULTES DES TEMOINS DE JEHOVAH DE DRANCY

Or, le fait que l'association Y se soit vu refuser la location d'une salle municipale en 2011 alors qu'elle en avait fait la demande pratiquement un an à l'avance et que trois salles municipales étaient manifestement inoccupées le jour requis sans que la municipalité ne puisse s'en expliquer caractérise l'existence d'une pratique discriminatoire à l'encontre de cette association religieuse.

Compte tenu des dates de demandes de location de salles, effectuées pratiquement un an avant les dates requises en 2012 et 2013 avec une réponse systématiquement négative, ainsi que de l'absence de justificatif quant à l'occupation de la salle J. en 2012 et 2013, les éléments de ce dossier sont de nature à laisser supposer l'existence d'une volonté délibérée, depuis 2011, de la commune d'exclure systématiquement l'association réclamante, en violation du principe d'égalité et de non discrimination.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur décide :

- de recommander à la municipalité de Z de mettre fin à la situation de discrimination dont est victime l'association Y ;
- de recommander à ladite municipalité de rationaliser et de rendre transparente la procédure de location des salles municipales mis à la disposition du public (notamment en énonçant des critères de sélection et en rendant publiques les dates de disponibilité via, par exemple, son site Internet).