

LOCATION ET MISE A DISPOSITION DES SALLES COMMUNALES

PROBLEME

Si la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques consacre la liberté de réunion, la question se pose de savoir dans quelles conditions celle-ci peut s'exercer notamment lorsque la commune accepte (ou refuse) de mettre à disposition des organisateurs une salle municipale. La réponse à ce problème est essentiellement apportée par la jurisprudence administrative.

TEXTES

- Articles L.2122-21, L.2144-3, L.2212-2 du code général des collectivités territoriales,
- Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques

▣ LA MISE A DISPOSITION OU LA LOCATION D'UNE SALLE COMMUNALE

L'article L.2122-21 1° du code général des collectivités territoriales dispose que le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal, de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits.

L'article L.2144-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que les locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. C'est au maire qu'il revient de déterminer 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.

La doctrine administrative considère que cette disposition peut bénéficier aux associations confessionnelles, comme toute autre association (Rép. Min, JO Sénat du 4 décembre 1997, p. 3394).

La commune doit en tout état de cause, sauf si une différence de traitement est justifiée par l'intérêt général, veiller à l'égalité de traitement entre les associations, syndicats et partis politiques, dans sa décision d'octroi ou de refus sous peine d'être sanctionnée par le juge administratif (C.E., 15 octobre 1969, Association Caen Demain).

Ce principe d'égalité de traitement vaut que le bien mis à disposition relève du domaine public ou du domaine privé, la Cour de cassation exigeant que les redevances et les loyers que la Commune exige d'unions syndicales soient justifiées par des caractéristiques propres aux locaux ou par « *tout autre élément objectif* » (Civ 1, 13 mai 2014, n°12-16.784).

Le conseil municipal fixe, pour sa part, si nécessaire, la contribution due à raison de cette utilisation. A cet égard, le principe d'égalité des usagers des dépendances du domaine public s'applique pour la location ou la mise à disposition mais le maire peut néanmoins établir des

discriminations entre certaines catégories d'usagers. Il peut par exemple décider qu'une salle peut être louée ou prêtée à toute association culturelle et exclure du prêt ou de la location les groupements politiques (C.E., 21 mars 1990, Commune de la Roque d'Anthéron), mais il ne peut valablement le faire entre des usagers de même catégorie, par exemple en prêtant ou louant la salle à une association sportive et en refusant ce prêt ou cette location à une association analogue (C.E., 21 mars 1979, commune de Tourettes-sur-Loup ; T.A. Amiens, 27 janvier 1987, Club de judo d'Hermevilliers contre commune d'Hermevilliers).

Il a été jugé que l'établissement des tarifs de location de salles communales différenciés selon que les usagers habitent ou n'habitent pas la commune n'était pas illégal dans la mesure où il existe entre les usagers d'un ouvrage public ayant la qualité d'administré de la commune et ceux n'ayant pas cette qualité, une différence de situation de nature à justifier l'instauration d'un régime tarifaire différencié pour l'utilisation de cet ouvrage (T.A. Nantes, 20 décembre 1984, Commissaire de la République du département de la Mayenne contre commune de St-Jean-sur-Mayenne).

La décision de mettre des locaux communaux à disposition de ceux qui en font la demande, à titre gratuit ou onéreux, relève donc de la compétence du maire, agissant sous le contrôle du conseil municipal. Si, en application du nouvel article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, cette mise à disposition ne devrait, en principe, plus pouvoir être faite à titre gratuit le dernier alinéa de cet article prévoit que « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.* »

Il appartient au maire, chargé d'administrer les biens communaux, de disposer des locaux de manière compatible avec l'intérêt général et l'exécution des services publics. Il a par exemple été jugé que s'il appartient au conseil municipal de déterminer les conditions générales dans lesquelles un local communal peut être mis à disposition d'une association, il revient au maire seul de faire une application individuelle d'une telle délibération : les conventions de mise à disposition de locaux communaux à passer avec les associations relèvent donc de la compétence exclusive du maire, dans les conditions générales, et notamment financières, fixées par le conseil municipal (C.E., 12 octobre 1994, commune de Thun-l'Évêque).

II LE REFUS DE MISE A DISPOSITION OU DE LOCATION D'UNE SALLE MUNICIPALE

Un refus de location ou de mise à disposition d'une salle municipale à un particulier ou à une association doit être expressément motivé par des considérations fondées, soit sur la bonne administration des biens communaux, soit sur le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics (C.E., 21 avril 1972, Ville de Caen).

S'agissant des réunions à caractère politique, il a été jugé, avant l'intervention de l'article L.2144-3 du code général des collectivités territoriales, que le maire pouvait exclure du prêt ou de la location une salle communale si le conseil municipal avait expressément décidé que celle-ci pouvait être louée à la journée à toutes associations ou organismes à l'exclusion des associations ou organismes à caractère politique, cette exclusion étant levée pendant la durée légale des campagnes électorales. Il appartenait en effet au conseil municipal de délibérer sur

les conditions dans lesquelles une salle pouvait être louée et de préciser à cette fin, en fonction de l'affectation de l'immeuble et dans l'intérêt d'une bonne gestion du domaine communal, la catégorie de bénéficiaires de cette mesure que le maire devait faire appliquer, le conseil pouvant légalement mettre l'utilisation des locaux communaux à l'abri des querelles politiques ou religieuses (C.E., 21 mars 1990, commune de la Roque d'Anthéron).

C'est désormais au Maire qu'il incombe de statuer sur les conditions d'utilisation des salles communales. Il peut ainsi, en se fondant sur l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, refuser la mise à disposition de la salle s'il apparaît que la réunion est susceptible d'engendrer un trouble à l'ordre public en suscitant des réactions hostiles (manifestations, rixes...).

En revanche, il ne peut refuser de mettre une salle à disposition, à titre gratuit ou onéreux, pour une réunion organisée par le député de la circonscription au simple motif que celle-ci ne peut se tenir avant l'ouverture de la campagne électorale : un tel motif, qui n'a trait ni aux nécessités de l'administration des propriétés communales, ni à celles du maintien de l'ordre public - dès lors qu'aucune réaction hostile n'était annoncée ou envisageable - ne peut justifier légalement la décision de refus (C.E., 10 février 1984, commune de Chartrettes).

Il convient enfin de souligner que le contentieux d'une décision de refus appartient au seul juge administratif ; le juge judiciaire n'a ainsi pas compétence pour connaître de la décision d'un maire ayant refusé, dans l'exercice de son pouvoir de police, par crainte de troubles à l'ordre public, de mettre une salle à la disposition d'un parti politique pour une réunion électorale (TGI Nantes, référé du 13 mars 1986, Fédération du Front National contre maire de Rezé).

Dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat, après avoir considéré que la liberté de réunion est une liberté fondamentale qui s'attache pour un parti politique légalement constitué de tenir des réunions, notamment des universités d'été, a rappelé qu'il appartient aux communes et à leurs groupements de déterminer dans quelles conditions des locaux dépendant d'eux sont susceptibles d'accueillir des réunions organisées par les partis politiques et que lorsqu'une telle possibilité est ouverte, un refus ne peut légalement être opposé que pour des motifs tirés des exigences de l'ordre public ou des nécessités de l'administration des propriétés communales (CE, 19 août 2002, Iforel).

Ainsi, le juge a estimé au regard des circonstances propres à l'affaire en cause, que le maire, en refusant de mettre à la disposition d'un parti politique une salle communale, n'avait pas méconnu la liberté de réunion du parti, dès lors que le déroulement de la réunion était de nature à menacer l'ordre public et l'intégrité matérielle des locaux communaux dans des conditions telles qu'il ne pouvait être paré à tout danger par des mesures de police appropriées (CAA de Lyon, 30 mai 2006, n° 01LY01853).

□ NOTA

Il convient de rappeler qu'au titre de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité

publique telles que les bruits, y compris de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. Ainsi, dans le cadre de la location ou de la mise à disposition des salles communales, la responsabilité de la commune peut être recherchée si le maire commet une faute en ne prenant aucune mesure ou si celle-ci s'avère insuffisante pour faire cesser les bruits (voir en ce sens par exemple CAA de Bordeaux, 4 avril 2006, n° 03BX00841).

Les salles communales sont ainsi considérées comme des établissements recevant du public et diffusant de la musique amplifiée à titre habituel, et doivent à ce titre respecter les dispositions des articles R. 571-25 à R. 571-30 du Code de l'environnement.

De même, les dispositions de l'article R. 1334-33 du Code de la santé publique lié à la mesure des niveaux sonores et valeurs d'émergence s'imposent.

Enfin, les salles communales doivent respecter les dispositions relatives à l'accessibilité, résultant de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, dans les conditions récemment précisées par l'Ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 (Art. L.111-7 du Code de la Construction et de l'Habitation).