

Conseil d'État

N° 400841

ECLI:FR:CEORD:2016:400841.20160630

Inédit au recueil Lebon

Juge des référés, formation collégiale

M. Bernard Stirn, rapporteur

SCP FABIANI, LUC-THALER, PINATEL ; SCP POTIER DE LA VARDE, BUK LAMENT, avocats

Lecture du jeudi 30 juin 2016

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", représentée par son président, a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au maire de Nice d'accorder à titre provisoire l'autorisation d'ouverture de l'établissement recevant du public, situé 1 avenue Pontremoli à Nice, destiné à accueillir un lieu de culte, dans un délai de cinq jours, sous astreinte de 500 euros par jour de retard. Par une ordonnance n° 1602502 du 6 juin 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a enjoint au maire de Nice d'autoriser, dans un délai de cinq jours et sous astreinte de 500 euros par jour de retard, l'ouverture au public de cet établissement.

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 21 et 27 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le maire de Nice demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande de première instance de l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine ;

3°) de mettre à la charge de l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la capacité d'accueil des salles de prière existantes est suffisante et que l'Association, qui a attendu le 1er juin 2016 pour déposer sa requête alors que le Ramadan débutait le 6 juin, est à l'origine de la situation d'urgence dont elle se prévaut ;
- le refus litigieux ne porte pas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ;
- il n'est pas établi que les fidèles ne pourraient être dignement accueillis dans d'autres lieux de culte ;
- le refus du maire de délivrer l'autorisation d'ouverture de l'établissement recevant du public était justifiée au regard du code de la construction et de l'habitation par les réserves émises par la commission communale de sécurité lors de la séance du 17 février 2016 et non encore levées par l'Association.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2016, l'Association, culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le maire de Nice ne sont pas fondés.

Par un mémoire en observations, enregistré le 24 juin 2016, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le maire de Nice ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le maire de Nice, d'autre part, l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", et le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 27 juin 2016 à 17 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me de La Varde, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, avocat du maire de Nice ;
- Me Pinatel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, avocat de l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour " ;
- les représentants de l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour " ;
- la représentante du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle les juges des référés ont différé la clôture de l'instruction au mercredi 29 juin 2016 à 18 heures ;

Vu la mesure d'instruction supplémentaire par laquelle les juges des référés ont demandé, à l'issue de l'audience, à l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", de produire des documents attestant la réalisation des travaux correspondant aux prescriptions de la commission de sécurité ;

Par un mémoire, enregistré le 28 juin 2016, l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine " Institut Niçois En Nour " produit une attestation de l'architecte en charge du suivi des travaux.

Par un mémoire, enregistré le 29 juin 2016, le maire de Nice produit de nouveaux éléments et persiste dans ses écritures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de justice administrative, et notamment l'article L. 511-2 ;

Considérant ce qui suit :

1. 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. L'association culturelle et cultuelle Nice La Plaine a sollicité, le 18 novembre 2015, du maire de Nice la délivrance de l'autorisation, requise par les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux établissements recevant du public, d'ouvrir au public les locaux situés au 1 avenue Pontremoli à Nice destinés à accueillir une salle de prière. Il résulte de l'instruction que la commission communale de sécurité, au vu de la visite effectuée le 8 février 2016, a émis, le 17 février 2016, un avis défavorable à l'ouverture au public qu'elle a assorti d'un certain nombre de prescriptions dont la réalisation est nécessaire à la garantie de la sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Après avoir constaté la réalisation intégrale de quatre de ces prescriptions et celle partielle de deux autres, cette même commission a émis, le 7 mars 2016, un avis favorable à l'ouverture des locaux au public tout en relevant que deux prescriptions restaient encore à réaliser. Pour sa part, la commission d'accessibilité a émis un avis favorable, le 11 février 2016.

3. Aux termes de l'article L. 111-8-3 du code de la construction et de l'habitation : " L'ouverture d'un établissement recevant du public est subordonnée à une autorisation délivrée par l'autorité administrative après contrôle du respect des dispositions de l'article L. 111-7 ". Il résulte des dispositions combinées des articles R. 111-19-13 et R. 111-19-29 du même code que l'autorisation d'ouverture d'un établissement recevant du public est délivrée au nom de l'Etat soit par le préfet soit par le maire. L'article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation dispose que : " Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission. / Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; une ampliation en est transmise au représentant de l'Etat dans le département " .

4. Il résulte de l'instruction que le maire de Nice a laissé naître une décision implicite de rejet de la demande de l'association culturelle et cultuelle Nice La Plaine. Celle-ci a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nice sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au maire de Nice de délivrer, à titre provisoire, l'autorisation sollicitée. Par une ordonnance du 6 juin 2016, ce juge a fait droit à sa demande en enjoignant au maire de Nice d'autoriser, dans un délai de cinq jours et sous astreinte de 500 euros par jour de retard, l'ouverture au public des locaux situés au 1 avenue Pontremoli à Nice. Le maire de Nice relève appel de cette ordonnance.

En ce qui concerne l'urgence :

5. Il résulte de l'instruction que la ville de Nice ne compte que treize salles de prières ouvertes aux fidèles du culte musulman. Au regard du nombre de personnes de confession musulmane qui résident dans la ville, ce nombre fait apparaître une insuffisance de lieux de culte qui est particulièrement accusée dans la zone de Nice-Ouest où sont seulement recensées trois salles de prière, de dimension modeste. La ville de Nice reconnaît le caractère insatisfaisant, au regard des conditions dans lesquelles les fidèles doivent normalement pouvoir exercer leur culte, de la situation existante. Afin d'y remédier, elle envisagerait d'ailleurs la création, à l'ouest du territoire communal, d'une salle de prière d'une superficie de 1 000 mètres carrés. Dans l'attente de la réalisation éventuelle de ce projet, qui serait actuellement à l'étude, il

apparaît, ainsi que le fait valoir le ministre de l'intérieur dans ses observations, que les lieux de prière existants ne permettent pas, en particulier à l'ouest de la ville de Nice, aux fidèles du culte musulman d'exercer leur culte dans des conditions normales de dignité et de sécurité. Cette situation se trouve aggravée en période de Ramadan, qui a débuté le 6 juin dernier et s'achèvera le 5 juillet prochain.

6. Il résulte de ce qui précède que le maire de Nice, qui n'a pas déféré à l'injonction prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Nice en méconnaissance du caractère exécutoire de l'ordonnance du 6 juin 2016, n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a constaté, dans les circonstances particulières de l'espèce, l'existence d'une situation d'urgence particulière justifiant que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

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

7. La liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale. Telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public mais a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte.

8. Lorsqu'il est saisi d'une demande d'ouverture au public d'un établissement, le maire ne peut la rejeter, au nom de l'Etat, sur le fondement de l'article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation cité ci-dessus, que pour des motifs tenant à la sécurité contre les risques d'incendie et de panique.

9. Alors même qu'il a publiquement pris position contre l'ouverture de la salle de prière litigieuse en invoquant à la fois l'origine des financements qui ont permis sa réalisation, la gouvernance de ce lieu de culte et le contenu des propos qui pourraient y être tenus, il résulte tant des écritures que des éléments échangés au cours de l'audience publique que le maire de Nice n'entend fonder son refus litigieux que sur des motifs de sécurité tirés de ce que les prescriptions de la commission de sécurité ne seraient pas intégralement réalisées.

10. Il résulte de l'instruction que, dès la notification de l'avis du 17 février 2016 de la commission de sécurité, l'association culturelle et cultuelle Nice La Plaine a entrepris la réalisation des travaux permettant de respecter les prescriptions dont cet avis était assorti. Ainsi qu'il a été dit au point 2 de la présente décision, la commission a, le 7 mars suivant, émis un avis favorable à l'ouverture au public de la salle litigieuse tout en relevant que deux prescriptions, relatives à l'aménagement de la cuisine et aux emplacements des extincteurs, restaient à réaliser. Il résulte de l'instruction qu'après avoir vainement demandé la production de l'avis du 7 mars 2016 de la commission communale de sécurité, l'association en a finalement obtenu la communication le 7 juin 2016 dans le cadre de la présente instance. Ce n'est qu'à compter de cette date qu'elle a pris connaissance des prescriptions qui lui restaient à réaliser et a ainsi été mise à même de s'y conformer. Il ressort des éléments produits par cette association, dans le cadre de la mesure d'instruction ordonnée lors de l'audience publique, et en particulier d'une attestation émanant de l'architecte du projet, que conformément à l'une des prescriptions restantes de l'avis du 7 juin 2016, les extincteurs ont été répartis dans les locaux et dans les endroits visibles, ce que reconnaît d'ailleurs le maire de Nice dans son dernier mémoire en réplique. Il ressort de cette même attestation que l'aménagement de la cuisine et de ses annexes, conformément à l'autre prescription de l'avis du 7 mars 2016, est en cours en réalisation. Dans le dernier état de ses écritures, le maire de Nice persiste à refuser l'autorisation litigieuse tant que cette dernière prescription ne sera pas entièrement réalisée.

11. En premier lieu, la commission de sécurité, à laquelle il appartient d'émettre un avis quant au respect des exigences de sécurité contre les risques d'incendie et de panique, a émis un avis favorable à l'ouverture au public des locaux situés au 1 avenue Pontremoli à Nice. En second lieu, il résulte de l'instruction que la seule prescription de la commission qui, en cours d'achèvement, n'est pas entièrement réalisée à la date de la présente ordonnance, concerne l'aménagement de la cuisine, qui n'est pas un lieu accessible au public. Dans ces conditions, le refus du maire de Nice, qui ne peut légalement reposer que sur des motifs de sécurité, d'autoriser, au seul motif que l'aménagement de la cuisine n'est pas achevé, l'ouverture d'un lieu de culte susceptible d'accueillir sans délai et dans le respect des conditions de sécurité contre les risques d'incendie et de panique plus d'un millier de fidèles du culte musulman porte, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale invoquée.

12. Il résulte de ce qui précède que le maire de Nice n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Nice lui a enjoint d'autoriser, à titre provisoire, l'ouverture au public des locaux situés au 1 avenue Pontremoli à Nice. Il s'ensuit que la requête du maire de Nice doit être rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine.

ORDONNE :

Article 1er : La requête du maire de Nice est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par l'Association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au maire de Nice, à l'association culturelle et cultuelle Nice La Plaine, " Institut Niçois En Nour ", et au ministre de l'intérieur.