

CAA de MARSEILLE, 4ème chambre, 15 octobre 2024,

Décision 24MA00665

Lecture du mardi 15 octobre 2024

Président M. MARCOVICI

Rapporteur M. Michaël REVERT

Rapporteur public M. GAUTRON

Avocat(s) LAMBERT

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité ont demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler l'arrêté du 13 juin 2018 par lequel le maire de Nice a autorisé l'association " C... " à occuper à titre gratuit le théâtre municipal Lino Ventura le vendredi 15 juin 2018 de 7 heures à 11 heures. Par une ordonnance n° 1803529 du 3 septembre 2018, le président de la 5ème chambre de ce tribunal a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur ces conclusions.

Par un arrêt n° 18MA04330 du 7 janvier 2019, la cour administrative d'appel de Marseille, sur appel de M. A... et de l'association niçoise pour la défense de la laïcité, a annulé cette ordonnance et renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif de Nice.

Par un jugement n° 1900087 du 16 février 2021, le tribunal administratif de Nice a rejeté la demande présentée par M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité.

Par un arrêt n° 21MA01455 du 19 décembre 2022, rendu sur appel de M. A... et de l'association niçoise pour la défense de la laïcité, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 16 février 2021 ainsi que l'arrêté du 13 juin 2018 du maire de Nice, et rejeté le surplus des conclusions des parties.

Par une décision n° 471061 du 18 mars 2024, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt, a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le pourvoi incident de M. A... et de l'association niçoise pour la défense de la laïcité et a renvoyé l'affaire à la Cour.

Procédure devant la Cour :

Par des mémoires, enregistrés le 26 avril, le 22 mai 2024 et le 29 août 2024, la commune de Nice, représentée par Me Daboussy de la SELARL Adden avocats Méditerranée, conclut au rejet de la requête d'appel et à ce que soit mise à la charge de ses auteurs la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, en faisant valoir que les moyens d'appel ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 13 mai 2024, M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, représentés par Me Lambert, demandent à la Cour, dans le dernier état de leurs écritures :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nice du 16 février 2021 ;
- 2°) d'annuler cet arrêté municipal du 13 juin 2018 ;
- 3°) d'enjoindre au maire de Nice d'émettre un titre de recette à l'encontre de l'association U.M.A.M. - C..., d'un montant de 1 020 euros toutes taxes comprises (TTC) pour l'occupation du théâtre municipal Lino Ventura le 15 juin 2018, sous astreinte de 50 euros par jour de retard à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;
- 4°) de mettre à la charge de la commune de Nice la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'arrêté en litige a été signé par une autorité incompétente, faute pour l'arrêté de déléguations de fonctions d'avoir été dûment publié ou affiché et de porter sur la matière en cause ;
- au regard des dispositions des articles 1, 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, telles qu'interprétées par la décision de renvoi du Conseil d'Etat, la décision litigieuse ne repose pas sur des motifs d'intérêt général, l'avantage qu'elle consent à l'association excède toute aide ponctuelle et ordinaire, compte tenu de la nature du local communal mis à sa disposition, de la durée de sa location et de l'économie réalisée par celle-ci, laquelle doit tenir compte du dépôt de garantie dont elle a été dispensée ;
- les délibérations du conseil municipal de Nice des 19 décembre 2008 et 3 avril 2009 accordant la gratuité de l'occupation du domaine public pour certaines associations ou services publics lorsque cette occupation ne génère aucune recette, dont se prévaut la commune, sont elles-mêmes illégales en ce que, d'une part, elles ne limitent pas la gratuité d'occupation du domaine public aux associations d'intérêt général et, d'autre part, elles accordent cette potentielle gratuité d'occupation du domaine public aux associations culturelles qui, d'une façon générale, n'ont pas le droit d'en bénéficier.

Par une lettre du 26 septembre 2024, la Cour a informé les parties, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce qu'elle était susceptible de fonder son arrêt sur le moyen relevé d'office tiré de ce que le tribunal, en s'estimant saisi d'un recours en contestation de validité d'un contrat administratif alors qu'il était saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation unilatérale, s'est mépris sur son office et a entaché son jugement d'irrégularité.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Revert,
- les conclusions de M. Gautron, rapporteur public,
- et les observations de Me Gaudon, substituant Me Daboussy, représentant la commune de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 13 juin 2018, le maire de Nice a autorisé l'association " Union des Musulmans des Alpes-Maritimes " à occuper à titre gratuit le théâtre municipal Lino Ventura le matin du vendredi 15 juin 2018 entre 7 heures à 11 heures afin d'y célébrer la fête musulmane de l'Aïd-el-Fitr. Saisi de la demande d'annulation de cet arrêté formée par M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, le tribunal administratif de Nice l'a rejetée par un jugement du 16 février 2021. Par un arrêt du 19 décembre 2022, la Cour a annulé ce jugement et cet arrêté. Mais par une décision du 18 mars 2024, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la Cour.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal administratif Nice a estimé, d'une part, que l'arrêté du 13 juin 2018 devait s'analyser comme une convention de mise à disposition d'un local communal au bénéfice d'une association, et d'autre part et en conséquence, qu'il était saisi d'un recours en contestation de validité de cette convention, qui est un recours de pleine juridiction.

3. Néanmoins, cet arrêté, compte tenu de la durée de la mise à disposition qu'il autorise et de la nature des prescriptions qu'il édicte, lesquelles ne traduisent pas une commune intention des parties à une convention, ne revêt pas un caractère contractuel, alors même qu'il a été signé par le président de l'association " Union des Musulmans des Alpes-Maritimes ".

Par suite, en considérant qu'il était saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un contrat administratif, alors que l'acte dont M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité demandaient l'annulation pour excès de pouvoir est une autorisation unilatérale d'utiliser le domaine public, ainsi d'ailleurs que ces derniers le soutiennent, et en appréciant dans le cadre d'un tel recours l'intérêt pour agir des demandeurs et la légalité de cet acte, le tribunal a méconnu son office. Il suit de là que, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de régularité, le jugement attaqué doit être annulé.

4. Au cas d'espèce, il y a lieu d'évoquer l'affaire et de statuer immédiatement sur la demande de M. A... et de l'association niçoise pour la défense de la laïcité.

Sur la légalité de l'arrêté en litige :

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté en litige :

5. Il ressort des pièces du dossier que M. André Chauvet, conseiller municipal, a reçu du maire de Nice, par un arrêté du 20 novembre 2017, délégation dans le domaine de la culture, et plus précisément celui " des musiques actuelles : Théâtre Lino Ventura ", lui permettant de signer notamment les décisions et arrêtés relatifs au louage de choses pour une durée inférieure à douze ans. Compte tenu de ses termes mêmes, un tel arrêté, transmis au représentant de l'Etat dans le département le 23 novembre 2017, affiché en mairie et publié au recueil des actes administratifs de la commune, ainsi que le maire de Nice le certifie valablement le 29 janvier 2018 en application de l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales, permettait à son bénéficiaire de signer un arrêté autorisant la mise à disposition de ce théâtre pour une matinée, à raison de quatre heures, alors même que l'activité rendant nécessaire cette utilisation n'était ni musicale, ni exclusivement culturelle. Le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté litigieux ne peut donc qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté en litige :

S'agissant du cadre juridique applicable :

6. Aux termes de l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat :

" La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ". L'article 2 de cette loi dispose : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ". Aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de cette même loi, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte " ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques ".

7. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ou qui sont prévues par ses statuts, construise ou acquière un équipement ou autorise l'utilisation d'un équipement existant, afin de permettre l'exercice de pratiques à caractère rituel relevant du libre exercice des cultes, à condition qu'un intérêt public local, tenant notamment à la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité publique et de la santé publique, justifie une telle intervention et qu'en outre, le droit d'utiliser l'équipement soit concédé dans des conditions, notamment tarifaires, qui respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité et qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte.

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : " Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance (...) ". Le huitième alinéa du même article prévoit toutefois, par dérogation à ce premier alinéa, 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 ".

9. Aux termes de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales : " Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations 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 (...) ". Sont regardés comme des locaux communaux, au sens et pour l'application de ces dispositions, les locaux affectés aux services publics communaux.

10. Ces dispositions du code général des collectivités territoriales 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, par une association pour l'exercice d'un culte, d'un local communal, tel que défini au point précédent, à l'exclusion de toute mise à disposition exclusive et pérenne, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte.

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.

11. Ainsi, lorsque le conseil municipal détermine, en tant que de besoin, la contribution due par une association, dans un tel cas, à raison de l'utilisation d'un local communal en vertu des dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, lesquelles dérogent à celles, générales, de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, il lui appartient d'arrêter le montant de cette contribution, dans le respect du principe d'égalité, de telle façon qu'il ne soit pas constitutif d'une libéralité. L'existence d'une libéralité, qui ne saurait résulter du simple fait que le local est mis à disposition gratuitement, est appréciée compte tenu de la durée et des conditions d'utilisation du local communal, de l'ampleur de l'avantage éventuellement consenti et, le cas échéant, des motifs d'intérêt général justifiant la décision de la commune.

S'agissant des moyens contestant la légalité interne de l'arrêté en litige :

12. D'une part, contrairement à ce que soutiennent M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, la seule circonstance que l'arrêté du 13 juin 2018 ne précise pas la nature de l'activité au titre de laquelle le maire de Nice a autorisé la mise à disposition du théâtre Lino Ventura au bénéfice de l'association " Union des Musulmans des Alpes-Maritimes " ne rend pas sans objet cette autorisation, laquelle renvoie en tout état de cause à la demande de cette association que vise cet arrêté.

13. D'autre part, il ressort des termes mêmes de l'arrêté litigieux que la mise à disposition du théâtre Lino Ventura, qui est un local communal au sens des dispositions, citées au point 9, de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, a été autorisée à titre gratuit de 7 heures à 11 heures, le vendredi 15 juin 2018, sans que l'association bénéficiaire puisse y assurer des prestations ni en tirer des recettes. L'affirmation des requérants du non-respect par l'association bénéficiaire de la durée maximale de cette mise à disposition, qui n'est pas corroborée par les pièces du dossier, est sans incidence sur la légalité de l'arrêté.

S'il n'est en outre pas contesté qu'une redevance de 1 020 euros toutes taxes comprises (TTC) aurait pu être exigée de l'association " C... " pour

quatre heures de mise à disposition du théâtre Lino Ventura, suivant la grille des tarifs des services publics de la ville de Nice pour l'année 2018, celle-ci soutient sans être contredite que le jour et le moment de la journée concernés par cette autorisation ne l'ont privée d'aucune recette prévisible en cas de location payante, pour un autre usage. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier, et notamment des articles de presse produits par les requérants, ainsi que des captures d'écran de la page d'un réseau social consacrée à l'association " C... ", qu'aucun des lieux de culte existant sur la commune ne permettait d'accueillir le nombre prévisible de personnes susceptibles de participer à cette fête religieuse à l'appel de cette association, dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public.

La circonstance que le jour de la mise à disposition litigieuse, des personnes ont prié sur l'aire de stationnement du théâtre, qui est un espace clos non visé par cette autorisation, est sans incidence sur la légalité de celle-ci. Ainsi, compte tenu de la très faible durée et des conditions d'utilisation du théâtre communal, de la modestie de l'avantage ainsi consenti, laquelle n'est pas remise en cause par l'absence de prescription d'une caution dans l'arrêté, et des motifs d'intérêt général justifiant cette décision, le simple fait que ce local a été mis à disposition gratuitement, n'est pas constitutif d'une libéralité prohibée par les dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales. La double circonstance que d'autres salles dans la commune aient été mises à disposition d'activités culturelles à titre onéreux et que d'autres communes excluent systématiquement la gratuité pour ce type de mises à disposition est sans incidence sur le respect de ces dispositions. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales ne peuvent qu'être écartés. Par voie de conséquence, l'exception tirée de l'illégalité de la délibération du conseil municipal de Nice du 19 décembre 2008, publiée au recueil des actes de la commune de février 2009, et de sa délibération du 3 avril 2009, toutes deux relatives aux conditions d'occupation du domaine public, et permettant la gratuité lorsque " l'occupation ne génère aucune recette ", sans limiter cette exonération aux associations qui " concourent à la satisfaction d'un intérêt général ", doit en tout état de cause être également écartée.

14. Enfin, ainsi qu'il vient d'être dit, en autorisant par l'arrêté en litige la mise à disposition d'un de ses locaux communaux, pour une très courte durée, la commune de Nice a permis que la fête religieuse de l'Aïd-el-Fitr soit célébrée, à l'appel de l'association " C... ", dans des conditions susceptibles d'être conformes aux impératifs de l'ordre public et a donc pris une décision justifiée par un intérêt public local. Il suit de là que M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, qui ne contestent pas que le droit d'utiliser l'équipement municipal a été concédé dans des conditions, notamment tarifaires, qui respectent le principe de neutralité à l'égard des cultes et le principe d'égalité, ne sont pas fondés à soutenir que

l'arrêté, qui ne constitue pas une aide à un culte, a été pris en méconnaissance des dispositions des articles 1, 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905. Pour les mêmes motifs, et en tout état de cause, les délibérations du 19 décembre 2008 et du 3 avril 2009, en ce qu'elles permettent l'occupation gratuite du domaine public par des associations culturelles, ne sont pas illégales au regard de ces mêmes dispositions.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la commune de Nice à leur demande, que M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 13 juin 2018 et à ce qu'il soit enjoint à la commune de Nice d'émettre un titre exécutoire à l'encontre de l'association " C... ", d'un montant de 1 020 euros toutes taxes comprises (TTC). Leur demande doit donc être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Nice, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, au titre des frais exposés par M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, en application de ces dispositions, de mettre à la charge de ceux-ci la somme de 2 000 euros au bénéfice de la commune de Nice.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1900087 rendu le 16 février 2021 par le tribunal administratif de Nice est annulé.

Article 2 : La demande de M. A... et de l'association niçoise pour la défense de la laïcité présentée devant le tribunal administratif de Nice, et leurs conclusions d'appel sont rejetées.

Article 3 : M. A... et l'association niçoise pour la défense de la laïcité verseront à la commune de Nice la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A..., à l'association niçoise pour la défense de la laïcité, à la commune de Nice et à l'association " Union des musulmans des Alpes-Maritimes ".

Délibéré après l'audience du 1er octobre 2024, où siégeaient :

- M. Marcovici, président,
- M. Revert, président assesseur,
- M. Martin, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 octobre 2024.

N° 24MA006652