



# Espace Infos

## LA GESTION DES SALLES COMMUNALES LES COMPETENCES RESPECTIVES DU MAIRE ET DU CONSEIL MUNICIPAL

Comme pour presque tous les domaines de la vie communale, la gestion des salles communales obéit aux principes selon lesquels le conseil municipal décide et le maire exécute. Mais le fait que le maire détienne des pouvoirs de police, tant municipale que domaniale, enrichit parfois cette répartition

### I - LE ROLE DU CONSEIL MUNICIPAL

Il est l'organe essentiel de gestion des salles communales, dans la mesure où le CGCT charge l'assemblée municipale à la fois de «régler par ses délibérations les affaires de la commune» (art. L 2211-29) et de «délibérer sur la gestion des biens de la commune» (art. L. 2241-1).

#### A - La compétence de principe du conseil municipal

Dans la grande majorité des cas, la gestion des salles relevant du domaine communal, qu'il soit public ou privé, nécessite des décisions de principe qui sont de la compétence de l'assemblée municipale (contrats, actes de délimitation, plans d'alignement, etc.), le maire n'intervenant alors que pour en assurer l'exécution. Cette compétence appartient au seul conseil municipal, et donc ne peut être exercée: ni par le maire, à moins qu'il n'en ait reçu délégation, et dans les limites prévues par le CGCT ; ni par une association, même si elle en avait reçu délégation,

une autorité administrative ne pouvant se dessaisir de ses compétences que dans les cas prévus par la loi (TA Clermont Ferrand, 8 février 1996, n° 95-554) .

#### B - L'étendue des obligations du Conseil municipal au regard de la responsabilité de la commune

Ces obligations varient selon que la salle appartient au domaine public ou privé.

La jurisprudence attache une grande importance au moment où l'appartenance apparaît au domaine public. L'intention de la commune est essentielle. Ainsi, un immeuble, propriété de la commune qui y a entrepris des travaux aux fins de l'affecter au service public du développement économique et social, est une dépendance du service public, alors même que l'affectation au service public n'est pas encore effective (CE, 25 janvier 2006, commune de la Souche, n° 284878); cette appartenance est effective alors même qu'une exploitation commerciale aurait ultérieurement été envisagée. Dès lors, une procédure d'expulsion de l'occupant relève du juge administratif (même arrêt). Ce point est essentiel car, si pour un immeuble relevant de son domaine privé, la commune agit comme un simple particulier qui est libre de faire ou de ne pas faire de travaux, sous la seule réserve qu'ils ne nuisent pas à la sécurité du public, la commune a au

### SOMMAIRE de JUIN 2006

#### DOSSIER DU MOIS : LA GESTION DES SALLES COMMUNALES

*LES COMPETENCES RESPECTIVES  
DU MAIRE ET DU CONSEIL  
MUNICIPAL*

Page 1-3

#### FORUM/EN BREF

Page 4

#### JURISPRUDENCES

Page 5

#### QUESTIONS - REPONSES

Page 6-7

#### TEXTES OFFICIELS

Page 8

## DOSSIER DU MOIS

contraire l'obligation d'entretenir les salles communales appartenant à son domaine public, comme toute collectivité pour l'ensemble de ce domaine (ex : CE, 4 avril 1962, ministre des Travaux publics c /sté Chais d'Armagnac). Un «défaut d'entretien normal» engagera donc la responsabilité de la collectivité, même sans qu'aucune faute ne puisse lui être reprochée. C'est le principe de la responsabilité sans faute qui n'exonérera la commune de sa responsabilité à l'égard de l'utilisateur que si cette dernière prouve l'état d'entretien normal. Bien entendu, s'il y a une faute, celle-ci engagera également la responsabilité de la commune. Ainsi, dans un centre de loisirs communal, un accident survenu à un très jeune enfant jouant avec d'autres sur des tapis de judo entreposés provisoirement dans la cour, prouve de ce seul fait un défaut d'organisation dans le service de la surveillance des enfants, qui engage la responsabilité de la commune (CE, 21 mars 2003, Brassem, n° 246900).

### C - L'étendue des compétences du conseil municipal

Il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public, le conseil municipal en l'espèce, de fixer tant dans l'intérêt de ce domaine que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend en subordonner l'utilisation : «le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ne saurait faire obstacle à l'exercice de ces pouvoirs de gestion» (CE, 20 décembre 1957, Sté nationale d'éditions cinématographiques). Mais, dans ce domaine également, une distinction doit être faite entre la salle qui relève du domaine public et celle qui relève du privé. En effet, l'appartenance au domaine public entraîne pour la commune propriétaire des obligations particulières quant aux modalités d'occupation de la salle.

### 1 – Une occupation collective et non privative

L'occupation d'une salle communale relevant du domaine public ne peut être privative que si ce type d'occupation présente un intérêt communal, et un intérêt communal suffisant (CAA Marseille 6 décembre 2004, commune de Nice, n° 00-1740). Cette occupation privative reste, selon la jurisprudence compatible avec le principe de la liberté et de l'égalité d'accès au domaine public, mais celle-ci doit être autorisée préalablement par le représentant qualifié de la collectivité propriétaire et comporte généralement le versement d'une redevance (ex. : commerçants dans les halles et marchés, sépultures des cimetières, etc.) qui constitue la contrepartie du service rendu.

### 2 – Une occupation respectant le principe de neutralité

Le principe de la neutralité des services publics interdit en effet : tout signe politique (CE, 27 juillet 2005, commune de Sainte-Anne, n° 259806, pour la pose d'un drapeau «rouge-vert-noir», symbole des indépendantistes locaux) et tout signe ou symbole religieux (CAA Nantes, 4 février 1999, association civique Joué Langueurs, n° 98NT00207 : illégalité de l'installation d'un crucifix dans une salle communale).

## II – LE ROLE DU MAIRE

Le principe est simple à énoncer : le maire exécute les délibérations du conseil municipal. Mais sa mise en application est plus délicate dans la mesure où le maire détient, en matière de police, des «pouvoirs propres» qui vont le conduire à intervenir de son propre chef, dans la gestion des salles municipales. Cette intervention repose sur sa double compétence en matière d'application de la réglementation en général, et de police, municipale ou domaniale.

## A - L'application de la réglementation aux salles communales

### 1 – Le cas général

Le maire est en tout premier lieu le représentant de l'Etat dans la commune, et chargé à ce titre de la «publication et de l'exécution des lois et règlements» (CGCT, art. L. 2122-27).

Or, les salles communales, quelles que soient leur nature et leur affectation (crèches, écoles, piscines, maternités, gymnases, salles communales, etc.), qu'elles relèvent du domaine public ou du domaine privé de la commune, sont soumises à la réglementation nationale applicable à tous les immeubles, et dans tous les domaines. Il en va ainsi notamment : en matière de bruit, aussi bien au stade de leur construction que de leur fonctionnement, et en particulier, depuis la loi sur le bruit, aux dispositions antibruit et aux règles d'acoustique en vigueur ; en cas de péril particulièrement grave et imminent que pourraient présenter les salles communales.

### 2 - La réglementation particulière applicable à certaines salles

Pour certaines salles ou édifices communaux, le maire est soumis à une réglementation particulière. Il en va ainsi pour :

- les églises, dont l'utilisation doit respecter les exigences en matière de culte et recueillir l'accord du desservant par application de la liberté des cultes, qui constitue elle-même une «liberté fondamentale» (CE, 25 août 2005, commune de Massat);
- les locaux scolaires et leurs annexes : la commune prend les décisions d'affectation et de désaffectation des locaux scolaires (CGCT, art. L. 2241-1), mais après avis du préfet (CE, 2 décembre 1994, commune de Pulversheim, n° 133726);

## DOSSIER DU MOIS

- les logements des enseignants le maire commet une illégalité en refusant à un directeur d'école un logement situé dans l'école, au motif qu'il est réservé au directeur des sports de la commune (CE, 13 novembre 1996, Peyragrosse n° 161027); il peut en revanche expulser une institutrice de son logement, mais pour un motif d'intérêt général et à condition de mettre un nouveau logement convenable à sa disposition ou lui verser une indemnité (TA Paris, 22 juin 2000, ville de Paris, n° 38807);

- les logements de fonction le conseil municipal décide de la liste des emplois donnant droit à un logement de fonction (loi du 28 novembre 1990, art. 21) en se conformant au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques (CE, 2 décembre 1994, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais n° 147962), et le maire procède à leur attribution. Il ne peut conclure le bail sans que le montant de la location ait été fixé par délibération du conseil municipal (CE, 30 octobre 1996, Selmi, n° 123638);

### B - La police municipale

L'application de l'article L. 2211- 1 du CGCT charge le maire d'assurer et de maintenir l'ordre public, au sens très large du terme, dans sa commune, reçoit à l'évidence application dans le cas de l'utilisation des salles communales. Une telle compétence permet au maire de prendre « toute mesure » destinée à assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (CGCT. art. L. 2212-2) sous la seule limitation du respect de la légalité qui, en, l'espèce peut se résumer de la manière suivante : ne prendre que les dispositions qui, tout en étant efficaces pour obtenir le but recherché, sont les moins attentatoires aux libertés publiques. C'est ainsi que le maire peut interdire une réunion dans une salle communale (et même en dehors de cette salle) si elle comporte des risques pour le maintien de l'ordre et qu'il ne dispose

pas des forces suffisantes pour y faire face (CE, 19 mai 1933, Benjamin). S'opposer à une dénomination des voies et bâtiments communaux, prérogative du conseil municipal, si une telle dénomination est « contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs » (CE, 2 décembre 1991, commune de Montgeron n° 84929).

### C - La police domaniale

#### 1- Le principe de la compétence personnelle et exclusive du maire

Le maire détient personnellement les pouvoirs de police domaniale dans la mesure où la loi le charge « de conserver et d'administrer les propriétés de la commune » (CGCT art. L. 2122-2 1).

Il est le seul détenteur du pouvoir de police sur le domaine public : est en conséquence illégal, un « règlement d'occupation du domaine public » édicté par un conseil municipal (CE, 5 octobre 1998, commune d'Antibes n° 170895). Il n'en va autrement que si un texte spécial autorise une délégation (ex. : pour Paris, la loi du 29 décembre 1986, pour le permis de stationnement délivré aux « petits marchands » ; CE, 6 novembre 1998, association amicale des bouquinistes des quais de Paris n° 1713 17). Mais cette compétence s'exerce sur le domaine public de la commune exclusivement à moins qu'un texte spécial n'en dispose autrement. Tel est d'ailleurs le cas du code du domaine public fluvial (art. 38), qui le charge de délivrer les autorisations de stationnement des bateaux le long des berges du domaine fluvial de l'Etat, la police de ce domaine restant exercée par le préfet dans les autres circonstances.

#### 2 - L'étendue des compétences du maire

Le maire détient de larges pouvoirs, à condition de les employer dans l'intérêt de la gestion du domaine qui lui est confiée. C'est ainsi qu'il peut :

- interdire la visite d'une salle non compatible avec le bon fonctionnement du service public, à toute personne, même au député de la circonscription (CE, 18 octobre 1991, Rouquette, n° 56635);

- mettre fin à une autorisation d'occupation du domaine public. Mais ce retrait ne peut intervenir sans juste motif, tel que l'intérêt du domaine (CE, 29 novembre 1895, Bovis), le non-respect par l'occupant de ses obligations (CE, 29 janvier 1897, cie du gaz de Saint-Arnaud), l'intérêt esthétique (CE, 23 octobre 1935, Autodux), et celui du service public, même purement financier (CE, 15 décembre 1923, Peysson) ou, plus largement, pour des motifs d'intérêt général (CE, 12 décembre 1997, ville de Cannes, n° 160141, en raison de l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière).

Il apparaît ainsi que si le conseil municipal détient l'essentiel des pouvoirs de gestion, les compétences du maire, telles qu'elles résultent de ses responsabilités en matière d'exécution des lois et règlements, et de police, municipale ou domaniale, lui laissent un très grand champ d'initiatives et de responsabilités, sous le contrôle du juge administratif qui en fixe les limites.

Certains domaines donnent lieu cependant à des interventions plus nombreuses que d'autres, du fait du caractère sensible du domaine concerné. Il en va ainsi pour la fixation des redevances d'occupation, et plus encore dans le choix de l'utilisateur d'une salle communale.

---

**La vie communale et départementale**  
n° 930 / mai 06, p 127