

Références

Cour Administrative d'Appel de Marseille

N° 08MA00686

Inédit au recueil Lebon

5ème chambre - formation à 3

M. FERULLA, président
M. Michel POCHERON, rapporteur
Mme CHENAL-PETER, rapporteur public
MAURY, avocat

lecture du mardi 20 décembre 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu, I, sous le n° 08MA00686, la requête, enregistrée le 14 février 2008 au greffe de la Cour administrative d'appel de Marseille, présentée pour M. Jackie B et M. Stéphane A, élisant domicile à la Fédération départementale des Bouches du Rhône du Front National, 7 rue Colbert à Marseille (13001), par Me Maury, avocat ;

M. B et M. A demandent à la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 0708062 du 21 décembre 2007 par laquelle le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération n° 55 en date du 16 juillet 2007 par laquelle le conseil municipal de Marseille a approuvé la mise à disposition par bail emphytéotique administratif d'une durée de cinquante ans au profit de l'association " La mosquée de Marseille " d'une parcelle de terrain communal d'une superficie de 8 616 mètres carrés environ, à détacher de la parcelle cadastrée Quartier Saint-Louis section K n° 10, sise rue Journet à Marseille (13015), comprenant 3 090 mètres carrés de bâtis (emprise au sol) dont 2 555 mètres carrés correspondant au bâtiment principal, moyennant le paiement d'un loyer annuel de 24 000 euros, a autorisé ladite association à déposer auprès des services compétents toutes les demandes d'autorisations administratives nécessaires à la réalisation de son projet immobilier culturel, et a autorisé le maire ou son représentant à signer le bail emphytéotique administratif annexé à cette délibération, ainsi que tous les documents et actes correspondants ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, ladite délibération ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Marseille une somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, II, sous le n° 08MA00903, la requête, enregistrée le 22 février 2008 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, pour M. Hubert C, demeurant au ... et M. Bruno D, demeurant ..., par Me Rep, avocat ;

M. C et M. D demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0705562 en date du 21 décembre 2007 par lequel le Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération

susvisée n° 55 en date du 16 juillet 2007 du conseil municipal de Marseille ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, ladite délibération ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 1er et 38, et l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Vu le code rural ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

Vu l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et de l'allègement des procédures, et, notamment son article 138 ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu l'article 1er du décret du 27 janvier 2009 qui autorise la cour administrative d'appel de Marseille à appliquer, à titre expérimental, les dispositions de l'article 2 du décret du 7 janvier 2009, situant l'intervention du rapporteur public avant les observations des parties ou de leurs mandataires ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1er décembre 2011 :

- le rapport de M. Pocheron, président assesseur,
- les conclusions de Mme Chenal-Peter, rapporteur public,
- et les observations de Me Rosenfeld, avocat de la commune de Marseille ;

Considérant que, par la requête susvisée n° 08MA00686, M. B et M. A relèvent appel de l'ordonnance en date du 21 décembre 2007 par laquelle le président de la première chambre du Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande dirigée contre la délibération n° 55 du conseil municipal de Marseille en date du 16 juillet 2007 ; que par la requête susvisée n° 08MA00903, M. C et M.D relèvent appel du jugement en date du 21 décembre 2007 par lequel le Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande dirigée contre cette même délibération ;

Considérant que ces deux requêtes sont dirigées contre la même délibération du conseil municipal de Marseille et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Sur la régularité du jugement n° 0705562 :

Considérant en premier lieu que par ordonnance en date du 30 octobre 2007, le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Marseille a fixé la clôture de l'instruction au 19 novembre 2007 ; que le mémoire présenté au greffe de ce Tribunal le 30 novembre 2007 par l'association " La mosquée de Marseille ", qui n'exposait aucun moyen qui n'eût déjà été soulevé par la commune de Marseille, n'avait en conséquence pas à être communiqué aux parties ; que, par suite, le Tribunal administratif de Marseille, qui s'est borné à viser ledit mémoire sans l'analyser, et n'a aucunement retenu un des moyens allégués uniquement par l'association " La mosquée de Marseille " pour fonder le jugement attaqué,

n'a pas méconnu le principe du contradictoire ;

Considérant en deuxième lieu que M. C et M. D ont, dans leur mémoire enregistré le 16 novembre 2007 au greffe du Tribunal, sollicité qu'il soit sursis à statuer sur leur demande dans l'attente de l'issue judiciaire d'une procédure dirigée contre deux délibérations en date du 25 juin 2007 par lesquelles le conseil municipal de Marseille a d'une part donné un avis favorable au projet de modification du plan d'aménagement de zone concernant la zone d'aménagement concerté de Saint-Louis(15ème arrondissement) et, d'autre part, demandé à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole de prescrire une nouvelle enquête publique sur le projet de modification d'ordre général du plan local d'urbanisme de Marseille (modification 15) ; qu'en vertu du principe de l'indépendance des législations, de l'absence d'élément de preuve d'une incidence de ces deux délibérations sur la fixation par France Domaine de la valeur locative du terrain concerné par la délibération querellée, et compte tenu du fait qu'il ressort des clauses du projet de bail emphytéotique soumis au vote des conseillers municipaux que la réalisation du projet était soumise à l'obtention des différentes autorisations d'urbanisme nécessaires, les premiers juges n'avaient, en tout état de cause, pas à surseoir à statuer sur le litige qui leur était soumis par les requérants ;

Considérant en troisième lieu que le moyen tiré de ce que les premiers juges auraient omis de répondre à deux hypothèses soulevées par M. C et M. D, relatives à la prise en compte du coût des travaux de construction dans l'évaluation de la valeur du bien de retour, à supposer même que lesdites hypothèses aient été clairement exposées, ne peut, s'agissant de simples arguments venant à l'appui du moyen tiré de l'erreur d'appréciation dans la fixation du prix de la redevance mise à la charge de l'association " La mosquée de Marseille " auquel le Tribunal a répondu de manière suffisamment motivée, qu'être écarté ;

Considérant en quatrième lieu que le moyen tiré de ce que les premiers juges auraient omis de répondre au moyen soulevé par M. C et M. D selon lequel un bail emphytéotique administratif ne pouvait être conclu qu'à la condition que l'édifice du culte ouvert au public existe déjà, manque en fait, le Tribunal ayant expressément écarté ledit moyen au motif que les dispositions de l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales ne faisait pas obstacle à la conclusion d'un tel bail pour un projet de construction ;

Sur la recevabilité de la demande de première instance n° 0708062 de M. B et M. A :

Considérant d'une part que la délibération litigieuse du 16 juillet 2007 du conseil municipal de Marseille a été publiée dans le recueil des actes administratifs de la commune du 1er août 2007 ; que ce mode de publicité, s'agissant d'une délibération à caractère non réglementaire, n'était rendu obligatoire par aucun texte ; qu'eu égard aux modalités de diffusion de ce recueil, la publication en cause, qui n'a pas constitué une mesure de publicité suffisante pour la rendre opposable aux tiers, n'a pu avoir pour effet de déclencher le délai de recours contentieux ; que, par suite, la demande de première instance de M. B et M. A n'était pas tardive ; que, d'autre part, la qualité donnant intérêt pour agir peut être établie à tout moment de la procédure contentieuse ; qu'il suit de là que les motifs d'irrecevabilité qui en sont tirés étant susceptibles d'être régularisés, une demande dont l'auteur ne justifie pas d'une qualité lui donnant intérêt pour agir ne peut être regardée comme entachée d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, et ne peut par suite être rejetée par ordonnance ; que, de surcroît, M. B et M. A justifient par la production en appel d'un avis d'imposition à la taxe foncière pour l'année 2007 de leur qualité de contribuable de la commune de Marseille leur donnant en l'espèce intérêt pour agir ; qu'ainsi, l'ordonnance du 21 décembre 2007 par laquelle le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif a rejeté la demande présentée par M. B et A comme irrecevable doit être annulée ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. B et A devant le Tribunal administratif de Marseille ;

Sur la demande n° 0708062 présentée par M. B et M. A devant le Tribunal administratif de Marseille et le surplus des conclusions de la requête n° 08MA00903 de M. C et M. D :

Considérant en premier lieu qu'aux termes de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales : " Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. " ; qu'aux termes de l'article L.2121-13 du même code : " Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. " ; que l'article L.2241-13 dudit code dispose que " Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune ... Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à une délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat ... " ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la convocation au conseil municipal de Marseille du 16 juillet 2007 était accompagnée d'un rapport de présentation du projet de délibération litigieuse valant note de synthèse, qui indiquait notamment les motifs pour lesquels la commune envisageait la conclusion d'un bail emphytéotique administratif pour la construction d'une mosquée sur un terrain communal, et du bail emphytéotique administratif envisagé, ainsi que de l'avis du 8 juin 2007 de France Domaine, autorité compétente de l'Etat au sens des dispositions précitées de l'article L.2241-13 du code général des collectivités territoriales, d'une étude financière datée de mai 2007 réalisée pour le compte de l'association " La mosquée de Marseille " par un atelier d'architectes et d'un plan détaillé du projet ; que le rapport de présentation inscrivait ledit projet dans ses aspects

juridictionnels et d'aménagement du quartier Saint-Louis, avec sa partie culturelle et le parking destiné notamment à l'accueil de l'abattoir mobile dans le cadre de la fête de l'Aïd ; que les conseillers municipaux ont ainsi été suffisamment renseignés sur la nature réelle des aménagements envisagés et des constructions devant être réalisées par le preneur ; que l'étude financière indiquait le montant de l'investissement pour la construction de l'édifice cultuel évalué à 8 574 747 euros hors taxe ; que cette étude n'avait pas, dans le cadre de l'information des élus relative à la conclusion d'un bail emphytéotique administratif, à aborder la question de l'origine des fonds de l'association " La mosquée de Marseille " ; que le montant de la redevance de 24 000 euros par an retenu pour la conclusion du bail en cause était étayé par l'évaluation réalisée par France Domaine dans son avis du 8 juin 2007, expliquant par ailleurs les motifs de la baisse dudit montant eu égard à l'évaluation résultant de son précédent avis du 26 octobre 2006 ; que l'avis de l'autorité compétente de l'Etat étant en l'espèce suivi par le projet de délibération, le rapport de présentation n'avait pas à communiquer d'autres éléments aux élus ; que la circonstance qu'en application du code de l'urbanisme le plan d'aménagement de la zone dans laquelle se trouve le terrain concerné a été modifié est, compte tenu du principe d'indépendance des législations, sans incidence sur le caractère suffisant de l'information délivrée aux conseillers municipaux pour décider l'autorisation de conclure le bail emphytéotique administratif litigieux ;

Considérant en deuxième lieu qu'aux termes de l'article 1er de la loi susvisée du 9 décembre 1905 : " 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 " ; qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : " 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. " ; qu'aux termes de l'article 13 de ladite loi : " Les édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer auxquelles les biens de ces établissements auront été attribués par application des dispositions du titre II. La cessation de cette jouissance et, s'il y a lieu, son transfert, seront prononcés par décret ... L'Etat, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices de culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. " ; qu'enfin, 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. " ;

Considérant, par ailleurs, que l'article L.451-1 du code rural dispose : " Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction. " ; qu'aux termes de l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction à la date de la délibération litigieuse : " Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L.451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ...Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif ... " ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 que les collectivités publiques peuvent seulement financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Eglises et de l'Etat ou accorder des concours aux associations culturelles pour des travaux de réparation d'édifices culturels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte ; que les collectivités publiques ne peuvent donc, aux termes de ces dispositions, apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels ;

Considérant, toutefois, que l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales, dont la portée exacte sur ce point a été explicitée par l'ordonnance susvisée du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, ratifiée par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, ajoutant à ses dispositions la possibilité pour une collectivité territoriale de conclure un bail emphytéotique administratif " en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ", a ouvert à ces collectivités territoriales la faculté, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, d'autoriser un organisme qui entend construire un édifice du culte ouvert au public à occuper pour une longue durée une dépendance de leur domaine privé ou de leur domaine public, dans le cadre d'un bail emphytéotique, dénommé bail emphytéotique administratif et soumis aux conditions particulières posées par l'article L.1311-3 du code général des collectivités territoriales ; que le législateur a ainsi permis aux collectivités territoriales de conclure un tel contrat en vue de la construction d'un nouvel édifice cultuel, avec pour contreparties, d'une part, le versement par l'emphytéote, d'une redevance qui, eu égard à la nature du contrat et au fait que son titulaire n'exerce aucune activité à but lucratif, ne dépasse pas, en principe, un montant modique, d'autre part, l'incorporation dans leur patrimoine, à l'expiration du bail, de l'édifice construit, dont elles n'auront pas supporté les charges de conception, de construction, d'entretien ou de conservation ; qu'il a, ce faisant, dérogé aux dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, si la délibération par laquelle une collectivité territoriale décide de conclure un bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'un édifice cultuel doit respecter les règles applicables à un tel contrat, les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 ne lui sont pas applicables ; que le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse aurait été prise en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ne peut dès lors qu'être écarté ;

Considérant en troisième lieu que le principe constitutionnel de laïcité, qui implique la neutralité de l'Etat et des collectivités territoriales de la République et le traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, la conclusion par une collectivité territoriale dans l'intérêt général et dans les conditions définies par la loi, d'un bail emphytéotique administratif en vue de l'édification d'un lieu de culte ouvert au public ;

Considérant en quatrième lieu que la légalité de l'ordonnance susvisée du 21 avril 2006, prise en application de l'article 38 de la Constitution, qui a été ratifiée par la loi susvisée du 12 mai 2009 et a ainsi acquis valeur législative, n'est plus susceptible d'être discutée par la voie de l'exception à l'occasion de la contestation de la délibération litigieuse ; qu'aucune question prioritaire de constitutionnalité n'a par ailleurs été transmise à la juridiction administrative par requête distincte ; que, par suite, le moyen tiré de l'illégalité de l'ordonnance du 21 avril 2006 ne peut qu'être écarté ;

Considérant en cinquième lieu qu'ainsi qu'il a été dit, les dispositions de l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales, dont la portée exacte sur ce point a été explicitée par les dispositions introduites par l'article 3-VII de l'ordonnance du 21 avril 2006, ont ouvert aux collectivités territoriales la faculté d'autoriser un organisme qui entend construire un édifice du culte ouvert au public à conclure dans ce but un bail emphytéotique administratif ; que, par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que lesdites dispositions supposeraient l'existence préalable à la conclusion du contrat d'un édifice du culte déjà édifié et ouvert au public ;

Considérant en sixième lieu qu'ainsi qu'il a été dit, le montant de la redevance payée par le preneur d'un bail emphytéotique administratif doit être modique ; que la fixation par la délibération querellée du montant de la redevance annuelle à 24 000 euros correspond à l'évaluation effectuée par France Domaine telle qu'elle résulte de son avis du 8 juin 2007 ; que si l'évaluation du même bien réalisée par cette autorité compétente de l'Etat telle qu'elle résulte d'un avis précédent du 26 octobre 2006 aboutissait à une valeur locative de 140 000 euros, ladite évaluation ne prenait pas en compte la durée du bail ramenée de quatre-vingt-dix-neuf à cinquante ans, et l'investissement du preneur d'un montant de 8 574 747 euros hors taxe ; que le coût des travaux effectués par le preneur doit être pris en compte dans le calcul de la redevance ; que l'article 5 du bail emphytéotique administratif litigieux stipule que le preneur s'engage à construire l'édifice du culte dont le coût s'élève à la somme de 8 574 747 euros hors taxe, et à en assurer l'entretien ; que l'article 15 du même bail précise en outre que le preneur dispose de deux ans à dater de l'obtention de toutes les autorisations nécessaires à la construction et à l'ouverture de la mosquée de Marseille pour commencer les travaux, une carence de sa part entraînant la résiliation du bail par la commune ; que les requérants ne sauraient ainsi utilement soutenir que le coût des travaux aurait été intégré à tort dans l'appréciation du montant de la redevance du fait de l'incertitude quant à leur réalisation ; que, par suite, les moyens tirés de ce que la fixation à 24 000 euros du montant de la redevance annuelle due dans le cadre du bail emphytéotique administratif en cause serait, en raison d'une disproportion supposée avec la valeur locative du terrain concerné, d'une part contraire aux dispositions précitées de l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales, d'autre part, caractéristique d'un détournement de pouvoir, doivent être écartés ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas davantage démontré par les déclarations de certains élus relatives à la délibération contestée lors de la séance du conseil municipal du 16 juillet 2007 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la demande présentée par M. B et M. A devant le Tribunal administratif de Marseille doit être rejetée, et que M. C et M. D ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Marseille a rejeté leur demande ;

Sur l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L.761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge respective de M. B, M. A, M. C et M. D le versement de la somme de 1 500 euros chacun au titre des frais exposés par la commune de Marseille et non compris dans les dépens ;

Considérant en revanche que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Marseille, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse à M. B et M. A la somme que ceux-ci réclament au titre des frais qu'ils ont exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'ordonnance du président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Marseille du 21 décembre 2007 est annulée.

Article 2 : La demande présentée par M. B et M. A devant le Tribunal administratif de Marseille et le surplus des conclusions de leur requête n° 08MA00686 sont rejetés.

Article 3 : La requête n° 08MA00903 de M. C et M. D est rejetée.

Article 4 : M. B, M. A, M. C et M. D verseront chacun à la commune de Marseille une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. Jackie B, M. Stéphane A, M. Hubert C, M. Bruno D et à la commune de Marseille.

Copie en sera adressée au préfet de région, préfet des Bouches du Rhône et à l'association " la mosquée de Marseille "

"
"
"
"
2

N°.08MA00686-08MA00903

sd