

JURISPRUDENCE							
<b>SOURCE</b>	JURIDICTION ADMINISTRATIVE	N°	/	<b>DATE</b>	/	<b>PAGE</b>	/
<b>AUTEUR</b>	TRIBUNAL ADMINISTRATIF MARSEILLE						
<b>NATURE</b>	Jugement	N°	0705562		<b>DATE</b>	21/12/2007	
<b>AFFAIRE</b>	/						

Vu la requête, enregistrée le 12 septembre 2007, présentée par M. X, et M. Y, conseillers municipaux, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 55 en date du 16 juillet 2007 par laquelle le conseil municipal de la ville 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 m<sup>2</sup>, à détacher de la parcelle cadastrée quartier Saint-Louis section K, n°10, sise rue Joumet, 13015 Marseille, comprenant 3 090 m<sup>2</sup> de bâtis (emprise au sol) dont 2 555 m<sup>2</sup> correspondant au bâtiment principal, pour un loyer annuel de 24 000 euros hors taxes et hors frais,
- autorisé l'association « La mosquée de Marseille » à déposer auprès des services compétents toutes les autorisations administratives nécessaires à la réalisation de son projet immobilier culturel,
- autorisé le maire, ou son représentant, à signer le bail emphytéotique administratif ainsi que tous les actes correspondants ;

2°/ d'enjoindre à la ville de Marseille de procéder à la résiliation du contrat de bail conclu, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter d'un délai de quinze jours après le prononcé du jugement à intervenir ;

3°/à défaut, d'enjoindre aux deux parties de faire constater la nullité du contrat de bail en saisissant le juge du contrat sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter d'un délai de quinze jours après le prononcé du jugement à intervenir ;

Ils soutiennent que les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante, en particulier sur le prix du loyer annuel, les éléments nouveaux invoqués par le service des domaines, le plan de financement de la construction de la mosquée, les conséquences éventuelles sur les finances communales, la nature réelle des aménagements et constructions réalisés par le preneur, et les pratiques rituelles autorisées ; que le bail est nul de plein droit compte tenu de son prix dérisoire et disproportionné par rapport à la valeur locative réelle du bien ; que le bail constitue une subvention déguisée ; que la procédure applicable aux subventions n'a pas été suivie ; que l'octroi d'une subvention à une association culturelle, d'une part, est interdit par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 et, d'autre part, méconnaît le principe constitutionnel de laïcité ; que l'article L. 1311-2 modifié du code général des collectivités territoriales ne permet pas la conclusion d'un bail emphytéotique pour un projet de construction, le bail litigieux étant ainsi privé de base légale ; qu'en tout état de cause, la ville de Marseille ne peut se prévaloir de ces dispositions pour attribuer une subvention prohibée ; qu'au surplus la construction d'une mosquée ne relève pas d'une mission de service public ; que l'annulation de la délibération entraînera par voie de conséquence la résiliation du contrat de bail ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 1<sup>er</sup> octobre 2007 à la ville de Marseille, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu l'ordonnance en date du 30 octobre 2007 fixant la clôture d'instruction au 19 novembre 2007, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2007, présenté pour la ville de Marseille, représentée par son maire, par Me Rosenfeld, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de chacun des requérants à lui payer la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle fait valoir que l'information des élus a été suffisante dès lors que la délibération s'appuie sur l'avis du service des domaines, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ; que le bail emphytéotique administratif n'est relatif qu'à l'édification de la mosquée et ne concerne pas la partie culturelle et le parking du site de Saint-Louis ; que le financement de la mosquée reste à la charge de la communauté musulmane ; qu'aucun autre preneur n'a souhaité louer le terrain en cause, celui-ci ne constituant qu'une friche ; que le loyer est librement fixé par le conseil municipal et doit s'apprécier dans le cadre du régime

juridique du bail emphytéotique administratif ; que le loyer a été sérieusement évalué, compte tenu notamment du coût de réalisation de l'édifice, qui deviendra propriété de la ville; sans indemnité ; qu'ainsi aucune subvention déguisée ne lui être opposée ; qu'il est loisible à la juridiction de procéder à une enquête auprès du service des domaines, sur la méthodologie mise en œuvre pour aboutir à l'évaluation retenue, qui n'est contredite par les requérants ni en fait, ni en droit, ni en termes économiques ; que la délibération contestée poursuit, compte tenu de l'importance de la communauté musulmane à Marseille, un objectif d'intérêt général ; que le droit à l'édification des édifices culturels est le corollaire de la liberté d'exercice du culte ; qu'en l'absence d'aide financière, les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 n'ont pas été méconnues ; que le principe constitutionnel de laïcité revêt seulement l'expression d'une neutralité, sans interdire toute forme de soutien financier à un culte ; que l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales permet désormais la conclusion d'un bail emphytéotique administratif en vue de la construction par une association culturelle d'un édifice ouvert au public ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 novembre 2007, présenté par M. X et M, Y, qui concluent aux mêmes fins, par les mêmes moyens, que la requête ;

Ils ajoutent que le Tribunal devrait surseoir à statuer jusqu'au jugement de la requête en annulation des deux délibérations du 25 juin 2007 ayant modifié le plan d'aménagement de Zone (PAZ) de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Saint-Louis ; que le service des domaines ne pouvait prendre en compte la plus-value résultant de ces modifications, l'information des élus manquant également sur ce point ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 novembre 2007, présenté, après la clôture de l'instruction, pour l'association « La mosquée de Marseille », représentée par son président en exercice, par Me Aragones ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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 le code de justice administrative ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 21 décembre 2007 :

- le rapport de M. Chanon, rapporteur ;
- 
- les observations de M. X, représentant des requérants ;
- 
- les observations de Me Rosenfeld, pour la ville de Marseille ;
- 
- les observations de Me Aragones, pour l'association « La mosquée de Marseille » ;
- 
- et les conclusions de M. Haïli, commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

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'en vertu de l'article L. 2121-13 de ce 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. 2241-1 du même code dispose : « 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 qu'étaient joints à la convocation du conseil municipal de Marseille en date du 16 juillet 2007, au cours duquel la délibération critiquée relative au bail emphytéotique administratif en vue de la construction d'une mosquée a été adoptée, le rapport n° 55 constituant la note explicative de synthèse, le projet de bail, l'avis du service des domaines en date du 8 juin 2007, l'étude financière sur le coût des travaux produite par l'association bénéficiaire et le plan du site ; que la note de synthèse remplace le projet de bail, outre l'aspect juridictionnel, dans son contexte d'aménagement du quartier Saint-Louis, en précisant qu'il y aura également, « dans des parties clairement identifiées dans l'espace et dans leur gestion », une partie culturelle et un parking, ce dernier étant notamment destiné à l'accueil de l'abattoir mobile pour la fête de l'Aïd ; qu'ainsi les requérants ne peuvent sérieusement affirmer qu'ils ont été insuffisamment informés sur la nature réelle des aménagements et constructions réalisés par le preneur, et les pratiques rituelles autorisées ; que l'étude financière fixe le montant de l'investissement pour la construction de l'édifice cultuel, à la charge de l'association « La mosquée de Marseille », à la somme de 8 574 747 euros hors taxes, cette information étant nécessaire à la détermination du prix du loyer ; que si cette étude ne comprend pas de plan de financement, l'origine des fonds de l'association ne constitue pas une indication nécessaire à la décision des élus, le bail emphytéotique administratif comportant, en tout état de cause, des clauses résolutoires en cas de non-commencement des travaux ou d'inachèvement, dans un certain délai, ainsi que sur le suivi financier du projet ; que le maire de Marseille a proposé, dans son rapport au conseil municipal, de retenir la valeur locative annuelle fixée par le service des domaines, soit 24 000 euros, enjoignant, ainsi qu'il a déjà été dit, la lettre de ce service indiquant les raisons pour lesquelles ce montant diffère de celui précédemment évalué à 140 000 euros, dans un avis du 26 octobre 2006 ; que, dans ces conditions et dès lors que l'avis de l'autorité compétente de l'Etat a été suivi, le maire n'était pas tenu de porter d'autres éléments à la connaissance des élus sur ce point ; que, par suite, M. X et M. Y ne sont pas fondés à soutenir que l'information des conseillers municipaux, régie par les dispositions précitées des articles L. 2121-12, L. 2121-13 et, en l'espèce, L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, aurait été insuffisante ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » ; que selon l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales : « Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique, 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. » ; que la conclusion par une collectivité territoriale d'un bail emphytéotique en vue de l'affectation à une association ayant une activité culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, en application des prescriptions rappelées ci-dessus du code général des collectivités territoriales, ne peut avoir légalement pour objet ou pour effet de procurer à cette association une subvention directe ou indirecte, en méconnaissance de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ; que la détermination du montant du loyer annuel prévu par un tel bail doit notamment résulter de la prise en compte de la valeur du bien donnée à bail, valeur diminuée par la nature même du bail emphytéotique administratif conclu pour l'affectation d'un édifice du culte ouvert au public ainsi que, le cas échéant, par les clauses limitant l'étendue des droits réels consentis, et de la valeur du bien de retour à l'échéance du contrat ;

Considérant qu'à l'appui de leur contestation du prix du loyer, les requérants invoquent principalement sa forte diminution par rapport à l'évaluation en date du 26 octobre 2006, précédemment évoquée, du service des domaines ; qu'il ressort des termes mêmes de l'avis du 8 juin 2007 que cette baisse résulte, d'abord, de la modification de la durée du bail, passée de quatre vingt dix neuf à cinquante ans et, ensuite, de la prise en compte nouvelle du coût des travaux de construction à la charge de l'association, pour le montant déjà mentionné de 8 574.747 euros, à intégrer dans la valeur du bien de retour ; que si les requérants allèguent aussi que les délibérations adoptées au cours de la même séance du conseil municipal relatives, en application du code de l'urbanisme, à la modification du plan d'aménagement de zone apporterait une plus-value au terrain objet du bail, ils n'en justifient pas en se bornant à produire leur requête tendant à l'annulation de ces délibérations, qui sont par elles-mêmes, compte tenu du principe d'indépendance des législations, sans influence sur la présente instance ; que, dans ces conditions, eu égard aux contraintes auxquelles le preneur est contractuellement soumis et à la valeur du bien de retour, il ne ressort pas des pièces du dossier, et n'est pas économiquement établi par M. X et M. Y, que le prix du loyer consenti à l'association « La mosquée de Marseille » serait entaché d'erreur d'appréciation ; que, dès lors, les moyens tirés de ce que le contrat de bail, d'une part, serait nul de plein droit du fait de son prix dérisoire équivalent à une absence de prix et, d'autre part, serait constitutif d'une subvention déguisée doivent être écartés ;

Considérant, en troisième et dernier lieu, que les dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales ne font pas obstacle à la conclusion d'un bail emphytéotique administratif pour un projet de construction ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. X et M. Y ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération attaquée ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant que le présent jugement, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation, n'implique aucune mesure d'exécution au sens des dispositions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative ; que les conclusions aux fins d'injonction doivent, par suite, être également rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. X et de M. Y la somme que la ville de Marseille demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE:

Article 1 : La requête de M. X et M. Y est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la ville de Marseille tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X, à M. Y, à la ville de Marseille et à l'association «La mosquée de Marseille ».