

Tribunal Administratif de Marseille

RECOURS ET MEMOIRE

Pour :

- Monsieur Bruno MEGRET, conseiller municipal de Marseille, demeurant : ----

- Monsieur Hubert SAVON, conseiller municipal de Marseille, demeurant : ----

(représentant des requérants auprès duquel les mémoires échangés doivent être adressés)

Contre :

- Une délibération du 17 juillet 2006 par laquelle le conseil municipal de Marseille a approuvé la mise à disposition, par bail emphytéotique administratif d'une durée de 99 ans au profit de l'association « La mosquée de Marseille », d'une parcelle de terrain communal d'une superficie de 8616 m² environ pour un loyer cumulé et global de 300 cent euros, en vue de l'édification d'une mosquée.

Les exposants défèrent à la censure du Tribunal Administratif de Marseille la décision sus-visée en tous les chefs qui leur font grief.

FAITS

Lors du discours de présentation des orientations pour le mandat 2001-2007, Monsieur le Maire de Marseille a évoqué devant le conseil municipal la volonté de créer un centre culturel et culturel musulman.

Par délibération du conseil municipal de Marseille du 27 mars 2006, a été approuvée l'organisation de la concertation préalable relative au projet de modification de l'acte de création de la ZAC de Saint-Louis.

Après consultations organisée par un comité de pilotage, le maire a décidé que le projet de centre culturel et culturel musulman serait édifié sur le site Saint-Louis.

Le 17 juillet 2006, la municipalité a soumis au vote la mise à disposition par bail emphytéotique administratif d'une durée de 99 ans au profit de l'association « La mosquée de Marseille » d'une parcelle de terrain communal d'une superficie de 8616 m² environ (situé quartier Saint-Louis, section K n° 10, rue Journet, 13015 Marseille) pour un loyer cumulé et global de 300 cent euros, en vue de l'édification d'une mosquée.

C'est la délibération ici attaquée.

Cette délibération sera inévitablement annulée en raison des multiples irrégularités et erreurs de droit dont elle est entachée.

DISCUSSION

I - En premier lieu, les exposants ont bien qualité à agir contre cette délibération en leur qualité de conseillers municipaux de Marseille, qui leur confère intérêt à agir contre les délibérations de ce conseil en application de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 1995, « Commune de Meudon », lequel a considéré : « *Les membres du Conseil Municipal ont toujours intérêt à agir contre les délibérations de ce Conseil* ».

II – En deuxième lieu, la délibération attaquée sera annulée dans la mesure où les conseillers municipaux n'ont pas bénéficié d'une information suffisante sur le projet qui leur était soumis.

L'article L 2121-13 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit :

« Tout membre du Conseil Municipal a le droit, dans le cadre de ses fonctions, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

Le Conseil d'Etat a, par une jurisprudence constante, réaffirmé le droit des élus municipaux à avoir accès à tous documents administratifs leur permettant d'obtenir l'intégralité des informations nécessaires à une juste appréciation des délibérations soumises aux votes.

En l'espèce, dans la note de synthèse remise aux élus, ne figure aucun plan de financement pour la construction de la mosquée.

En outre, ne figure pas non plus dans la note de synthèse la moindre estimation de la valeur du terrain donné à bail pour la somme dérisoire de 300 euros pour une durée de 99 ans.

Or, l'estimation de la valeur du terrain est un élément indispensable pour connaître le montant de l'avantage consenti au preneur, l'association « Mosquée de Marseille ».

De plus, le rapport de présentation indique que le bail est « consenti moyennant le paiement d'un **loyer cumulé et global de trois cents euros** hors taxe et hors frais » ce qui laisse supposer, en raison de l'utilisation du terme « cumulé », que le loyer est de 300 euros pour la durée total de 99 ans soit 3,03 euros par an.

Or, l'article 7 du bail prévoit que le loyer annuel s'élève à 300 euros.

Dans ces conditions, le rapport de présentation ne correspond pas à la réalité du contrat de bail sur un élément pourtant essentiel du projet soumis au vote.

La municipalité de Marseille a donc porté atteinte au droit à l'information des exposants en omettant de fournir les implications financières de ce projet et leurs éventuelles répercussions sur le budget de la commune et au-delà sur la fiscalité en découlant pour les contribuables.

L'absence de communication de ces informations essentielles pour apprécier la portée de la délibération est de nature à fausser la sincérité des votes.

D'ores et déjà l'annulation s'impose.

III - En troisième lieu, la délibération attaquée sera annulée car le bail dont elle autorise la signature est nul de plein droit.

En effet le terrain, d'une superficie de 8616 m², est donné à bail moyennant un loyer global annuel de 300 €, tel qu'indiqué dans le bail à l'article 7, ce qui correspond à un loyer annuel de 0,034 € du mètre carré !

Or, l'article 1709 du Code Civil prévoit que le bail est un contrat à titre onéreux.

L'arrêt de la Cour de Cassation (Cass 3^{ème} Civ, 27 Octobre 1993), Tubiane, *Rev. Loyers* 1994, p 18, a précisé qu'un bail peut être conclu pour un prix modique, **mais non pour un prix dérisoire**, ce qui équivaudrait à une absence de prix.

Un tel bail est, par conséquent, nul en tant que bail.

Cet arrêt est applicable en l'espèce eu égard au montant quasi-nul du loyer.

L'annulation est inévitable.

IV - En quatrième lieu, ce bail doit être également qualifié, en réalité, de subvention déguisée et encourt de ce fait également l'annulation.

En effet, lorsqu'une collectivité publique accorde la jouissance d'un bien à une association moyennant une redevance, il ne s'agit pas en réalité d'un vrai bail mais d'une subvention déguisée ou d'une prestation à titre gratuit (voir *Jurisclasseur Civil*, art 1708 à 1762, fasc 85 n°21 et Cass 1^{ère} Civ, 16 Mars 1964, *Gaz. Pal.* 1964, 2, p 48).

Ce principe est également appliqué par le Conseil d'Etat, lequel, par un arrêt du 6 avril 1998, « Communauté urbaine de Lyon » (req. n° 151.752), a jugé que devait être annulées pour excès de pouvoir les délibérations d'une assemblée délibérante prévoyant la passation d'un bail emphytéotique mettant gratuitement à disposition d'une société un immeuble.

Il est évident en l'espèce que le prix proche de la gratuité de ce bail, lorsqu'il est rapporté au prix par mètre carré / annuel (0,34 €), renforce son caractère de prestation à titre gratuit.

La jurisprudence précitée est applicable à l'espèce.

Le caractère de subvention déguisée de ce bail entache la délibération attaquée d'un vice de procédure puisque la procédure d'attribution des subventions n'est pas celle qui a été mise en œuvre en l'espèce et que les subventions accordées débouchent sur un contrôle de l'association subventionnée qui n'a pas été fait en l'espèce.

En outre, une telle subvention est entachée d'erreur de droit.

L'annulation ne fait pas de doute.

V - En cinquième lieu, la délibération attaquée sera annulée pour avoir accordé une subvention déguisée à une organisation culturelle.

En effet, la loi du 9 décembre 1905, dite « Loi de séparation des Eglises et de l'Etat », dispose en son article 2 : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne reconnaît aucun culte* ».

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 9 Octobre 1992 « Commune de Saint Louis contre association Shiva Soupramien », a rappelé l'importance et la portée de cet article, statuant notamment sur la pratique de l'hindouisme. A l'occasion de cet arrêt, le Commissaire du Gouvernement a précisé :

« (Cette) pratique doit bien être regardée comme un culte au sens de la loi de 1905. Les auteurs de cette loi ne pensaient certainement pas à cette religion lorsqu'ils posèrent l'interdiction (de subventionner les cultes) et visaient à l'évidence les cultes pratiqués en France à l'époque de la promulgation, c'est-à-dire les cultes catholique, protestant et hébraïque. Mais la loi est claire et ne vise pas que ces seuls cultes et elle présente un caractère permanent qui lui donne vocation à régler toutes les activités sociales inconnues lors de son intervention mais qui viendraient à entrer dans son champ d'application » (voir AJDA 1992, p. 817 et s.).

Le Conseil d'Etat a donc considéré que l'octroi de subventions publiques à une association culturelles qui se consacre également à des activités de caractère social et culturel est interdit par l'article 2 de la loi précitée.

De la même manière, le caractère universel de la loi de 1905 ne saurait ne pas s'appliquer au culte musulman, du fait de la généralité du texte de la loi et du principe de neutralité de l'Etat, tel que rappelé dans la Réponse Ministérielle n°10993, *J.O. Sénat*, 10 Mai 1005, p 1273.

En outre, les Tribunaux Administratifs reprennent constamment ces principes en rappelant que les collectivités ne peuvent subventionner la création de nouveaux édifices culturels : voir ainsi en ce sens le jugement du Tribunal Administratif de Grenoble du 31 décembre 1991 annulant une subvention de 500.000 Francs à l'Association culturelle de l'Eglise apostolique arménienne, le but de cette subvention étant « *d'acquérir un ensemble immobilier pour en faire un lieu de culte* » ; (voir également Tribunal administratif d'Orléans annulant une vente pour 1/10^{ème} de sa valeur d'un terrain municipal de Tours à la Société des Habous et Lieux Saints de l'Islam, cette vente devant être regardée comme « *une subvention déguisée à ladite société et qu'une telle subvention est prohibée par l'article 2 de la loi de 1905 qui (...) est applicable au cas considéré* »).

La prestation à titre gratuit constituée par le bail s'analyse donc bien comme une subvention déguisée à un culte, et plus précisément comme une subvention déguisée destinée à l'édification d'un lieu de culte, en infraction avec l'article 2 de la loi du 9 Décembre 1905 comme cela a été rappelé par la jurisprudence précitée.

C'est le principe constitutionnel de laïcité qui est violé par l'octroi d'une telle prestation.

Certes l'article 1^{er} – VII de l'Ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) modifie le Code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L. 1311-2 à L. 1311-5.

A compter du 1^{er} juillet 2006, l'article L. 1311-2 du CGCT est ainsi rédigé :

« 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 (...) »

Cependant, cet article prévoit qu'un bien immobilier peut faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ce qui signifie que l'édifice culturel doit avoir été préalablement édifié avant de faire l'objet d'un tel bail.

L'article L. 1311-2 du Code ne prévoit pas que le bail puisse porter sur un projet de construction.

Il doit s'agir d'un édifice affecté à une association culturelle et non d'un projet de construction.

Le présent projet n'entre donc pas dans le cadre de l'article L. 1311-2 du C.G.C.T. de telle sorte qu'il est privé de base légale.

L'annulation est désormais acquise.

VI - Enfin, l'annulation de la délibération du 17 juillet 2006 doit entraîner la résiliation du contrat de bail qui a été conclu par voie de conséquent.

Les exposants sont donc fondés à demander la résiliation de ce contrat, au besoin assortie d'une injonction sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter d'un délai de 15 jours après le prononcé du jugement à intervenir.

*

Par ces motifs, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les exposants concluent qu'il plaise au Tribunal Administratif de Marseille :

- **ANNULER** la délibération du 17 juillet 2006,
- **ENJOINDRE** à la Commune 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 15 jours après le prononcé du jugement à intervenir,
- **A défaut ENJOINDRE** aux 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 15 jours après le prononcé du jugement à intervenir,

avec toutes conséquences de droit.

PRODUCTIONS :

- 1/Délibération attaquée (extrait du PV de séance),
- 2/ rapport au conseil municipal,
- 3/ Projet de bail