

CAA de MARSEILLE, 5ème chambre,

Décision : 21MA02621,

Lecture du lundi 27 mars 2023

Président M. BOCQUET
Rapporteur Mme Claire BALARESQUE
Rapporteur public M. PECCHIOLI
Avocat(s) DUHIL DE BENAZE

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

I. Sous le n° 1901716, Mme I... veuve D... a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler la délibération n° 2019/11/01 du 2 novembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Sisco a accepté le legs de Mme A... I... veuve E....

II. Sous le n° 2000076, Mme I... veuve D... a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler la délibération n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Sisco a accepté le legs de Mme A... I... veuve E....

Par un jugement n° 1901716 et 2000076 du 6 mai 2021, le tribunal administratif de Bastia a rejeté la requête enregistrée sous le n° 2000076 et prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1901716.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 6 juillet 2021 et 20 septembre 2022, M. B... D..., Mme G... D... et Mme C... D..., enfants et héritiers de feu Mme B... I... veuve D..., représentés par Me Duhil de Bénazé, demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 6 mai 2021 ;

2°) d'annuler les délibérations des 2 novembre 2019 et 23 décembre 2019 ;

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

Ils soutiennent que :

- le jugement a été rendu à l'issue d'une procédure irrégulière, en méconnaissance du principe contradictoire rappelé par les dispositions de l'article L. 5 du code de justice administrative ; les pièces complémentaires sollicitées par une mesure d'instruction le 1er février 2020 et transmises au tribunal le 8 février 2020 par la commune de Sisco ne lui ont pas été communiquées ; un délai insuffisant lui a été laissé

pour répondre au moyen d'ordre public qui lui a été communiqué le 11 avril, 3 jours avant l'audience du 15 avril 2021 alors que l'instruction était close depuis le 4 janvier 2021 ;

- en communiquant un moyen d'ordre public tiré du non-lieu à statuer sur la requête n° 1901716 après jonction avec l'instance n° 2000076 et rejet de cette dernière requête, le président-rapporteur a pris position préalablement à l'audience sur le sens de la décision et méconnu le principe d'impartialité et le droit à un procès équitable garanti par les dispositions de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
 - c'est à tort que le tribunal a prononcé un non-lieu à statuer sur la requête n° 1901716, dès lors que la délibération du 23 décembre 2019 n'a pu avoir effet de retirer la délibération du 2 novembre 2019, qu'elle confirme expressément ;
 - les délibérations litigieuses méconnaissent les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, dès lors que les membres du conseil municipal ne disposaient pas d'éléments d'informations suffisants sur les conséquences de l'acceptation du legs, en l'absence d'estimation réalisée par le service de domaines, de précisions sur les conséquences fiscales, sur la nature des projets et l'affectation des terrains alors que celle-ci constitue une condition du legs, d'étude de faisabilité ;
 - elles méconnaissent le principe d'universalité budgétaire rappelé par l'article 6 de la loi du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;
 - elles ont été prises en méconnaissance des compétences communales, qui ne concernent pas le domaine de la santé ; la commune ne pouvait accepter le legs lui imposant d'intervenir dans un tel domaine ;
 - elles méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique énoncé par l'article L. 1110-1 du code de la santé publique, dès lors qu'elles acceptent un legs imposant notamment une discrimination liée à l'âge dans le choix des patients ;
 - elles méconnaissent l'article 2 de la loi de 1905 en ce qu'elles acceptent un legs dont l'une des conditions est la prise en charge de l'organisation annuelle d'une cérémonie cultuelle ;
 - elles méconnaissent l'article 768 du code civil en procédant à une acceptation partielle du legs.
- Par des mémoires, enregistrés les 29 juillet et 27 octobre 2022, la commune de Sisco, représentée par Me Muscatelli, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire des consorts D... la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête n'est pas fondée par les moyens qu'elle soulève ;
- les demandes de première instance sont irrecevables, les requérants ne justifiant pas avoir formé la réclamation prévue par l'article R. 2242-2 du code général des collectivités territoriales auprès du ministre de l'intérieur.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de la santé publique ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience au cours de laquelle ont été entendus :

- le rapport de Mme H... ;
- les conclusions de M. Pecchioli, rapporteur public ;

- les observations de Me Duhil de Bénazé représentant les conjoints D... ;
- et celles de Me Costa substituant Me Muscatelli représentant la commune de Sisco.

Une note en délibéré, présentée pour les conjoints D..., a été enregistrée le 14 mars 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par testament fait devant notaire le 18 novembre 2004, Mme A... I... veuve E... a légué à la commune de Sisco sa maison et ses dépendances sises sur la parcelle cadastrée section H n° 780 du territoire de cette commune ainsi que les meubles meublants de cette maison en formulant le souhait, d'une part, que le produit de la vente éventuelle de ces meubles serve à réaliser des travaux sur cette maison et, d'autre part, que la commune de Sisco donne à cette maison une vocation de maison de convalescence pour des personnes âgées de moins de soixante ans ayant des maladies cardiaques. Ce testament lègue également à la commune de Sisco d'autres parcelles sises sur son territoire. Par un testament olographe, rédigé le 2 mai 2012, Mme E... a légué à la commune de Sisco tous les autres terrains lui appartenant sur le territoire de cette commune, à l'exception de ceux qu'elle léguait à MM. Michel et Henri Vecchioni et à M. et Mme F... Après le décès de Mme E..., survenu le 24 mai 2019, le conseil municipal de Sisco a, par une délibération n°2019/12/01 du 2 novembre 2019, accepté le legs aux charges, clauses et conditions énoncées dans le testament du 18 novembre 2004. Sous le n° 1901716, Mme I... veuve D..., sœur et héritière de la défunte a demandé au tribunal administratif de Bastia l'annulation de cette délibération. Par une délibération n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019, le conseil communal de Sisco a confirmé l'acceptation du legs du 18 novembre 2004 tel que pris dans la délibération n° 2019/11/01, puis a accepté le legs de Mme E... conformément au testament olographe du 2 mai 2012. Sous le n° 2000076, Mme I... veuve D... a demandé au tribunal administratif de Bastia d'annuler cette seconde délibération. Par un jugement n° 1901716 et 2000076, le tribunal administratif de Bastia a rejeté la requête enregistrée sous le n° 2000076 et prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1901716. Les conjoints D..., enfants et héritiers de Mme D..., relèvent appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative : " Postérieurement à la clôture de l'instruction (...), le président de la formation de jugement peut inviter une partie à produire des éléments ou pièces en vue de compléter l'instruction. Cette demande, de même que la communication éventuelle aux autres parties des éléments et pièces produits, n'a pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne ces éléments ou pièces ". Aux termes de l'article R. 611-1 de ce code : " La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. / La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-2 à R. 611-6. / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux ".

3. Il ressort des pièces du dossier transmises par le tribunal administratif de Bastia que le tribunal, après avoir invité la commune de Sisco à produire des pièces complémentaires en vue de compléter l'instruction le 1er février 2021, n'a pas communiqué aux requérants les pièces transmises par la commune le 8 février 2021. Toutefois, il ressort des termes mêmes du jugement attaqué que le tribunal ne s'est pas fondé sur ces pièces produites, à sa demande, par la commune, postérieurement à la clôture de l'instruction. Dans ces conditions, l'absence de communication de ces pièces, qui n'ont pas eu d'incidence sur le raisonnement retenu par les premiers juges dans le jugement attaqué, n'a pas entaché ce dernier d'irrégularité.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 611-7 du code de justice administrative : " Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de

jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué (...) ".

5. D'une part, il résulte de ces dispositions que l'information, qui doit être adressée aux parties dans un délai raisonnable avant l'audience, de ce que la décision est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office constitue une obligation incombant au président de la formation de jugement. Elle ne saurait, dès lors, être assimilée à une prise de position contraire au principe d'impartialité et au droit à un procès équitable garanti par les dispositions de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

6. D'autre part, conformément à ces dispositions, les parties ont été informées le dimanche 11 avril à 20h, soit plus de 3 jours ouvrés avant l'audience qui s'est tenue le jeudi 15 avril 2021 à 10h30, que la décision qui allait être prise par le tribunal était susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré du non-lieu à statuer sur la requête n° 1901716, après jonction avec l'instance n°2000076 et rejet de cette dernière. Dans les circonstances de l'espèce, les parties ont ainsi disposé d'un délai suffisant pour présenter leurs observations sur ce moyen relevé d'office.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article 768 du code civil : " L'héritier peut accepter la succession purement et simplement ou y renoncer. Il peut également accepter la succession à concurrence de l'actif net lorsqu'il a une vocation universelle ou à titre universel. Est nulle l'option conditionnelle ou à terme ". Aux termes de l'article 1036 de ce code : " Les testaments postérieurs, qui ne révoqueront pas d'une manière expresse les précédents, n'annuleront, dans ceux-ci, que celles des dispositions y contenues qui se trouveront incompatibles avec les nouvelles ou qui seront contraires ".

8. Ainsi que l'a jugé le tribunal, la délibération n° 2019/11/01 du 2 novembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Sisco a partiellement accepté le legs de Mme E... aux charges, clauses et conditions énoncées dans le testament du 18 novembre 2004 tout en renvoyant à une délibération ultérieure le soin d'enregistrer les biens légués par le testament olographe du 2 mai 2012, a été implicitement mais nécessairement retirée par la délibération n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019 par laquelle le conseil communal de Sisco a, après avoir confirmé l'acceptation du legs issu du testament du 18 novembre 2004 tel que pris dans la délibération n° 2019/11/01 qui précisait les parcelles concernées, accepté le legs de Mme E... conformément au testament olographe du 2 mai 2012, en listant les parcelles concernées par ce second acte. Dans ces conditions, le tribunal n'a pas entaché son jugement d'irrégularité en constatant qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 1901716 tendant à l'annulation de la délibération n° 2019/11/01 du 2 novembre 2019.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales :

9. Aux termes des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : " 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 ". En application de ces dispositions, le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération.

10. Il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil municipal ont eu connaissance, préalablement à l'adoption de la délibération n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019 acceptant l'intégralité du legs de Mme E..., des éléments essentiels de ce dernier, comprenant la consistance des biens légués,

notamment la surface et la localisation des parcelles en cause ainsi que les conditions fixées par la défunte pour l'exécution de ce legs. Ainsi que l'a relevé le tribunal, en l'absence de toute demande en ce sens formulée par les conseillers municipaux, la circonstance que n'aient pas été communiqués à ces derniers d'éléments d'information supplémentaires, dont il est constant que la commune ne disposait pas, ne saurait révéler une quelconque méconnaissance des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'universalité budgétaire :

11. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le principe d'universalité budgétaire ne saurait faire obstacle à ce que les collectivités territoriales acceptent un legs assorti de conditions quant à l'utilisation des recettes tirées de ce legs. Le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe par la délibération litigieuse doit, dès lors, être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le conseil municipal aurait excédé sa compétence :

12. Aux termes de l'article L. 2242-1 de ce code : " Le conseil municipal statue sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune ".

13. Il résulte de ces dispositions que le conseil municipal de Sisco était bien compétent pour statuer sur l'acceptation du legs fait par Mme E... à la commune.

14. Aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : " Les communes (...) règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. [Elles] concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé (...). Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : " Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ".

15. En acceptant, par la délibération contestée du 23 décembre 2019, l'intégralité du legs fait par Mme E... à la commune, dont l'une des conditions est l'affectation de la maison léguée à l'accueil de personnes cardiaques en convalescence, le conseil municipal s'est borné à faire entrer les biens issus de ce legs dans le domaine privé de la commune. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le conseil municipal n'a, dès lors, pas entendu intervenir dans le domaine de la santé publique, empiétant ainsi sur les compétences dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 1110-1 du code de la santé publique

16. Aux termes de l'article L. 1110-1 du code de la santé publique : " Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent, avec les usagers, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessités par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible ".

17. Ainsi qu'il a été dit au point 15, par la délibération litigieuse, le conseil municipal n'a pas entendu intervenir dans le domaine de la santé publique. En tout état de cause, la création d'une maison de convalescence dédiée à l'accueil de certains malades selon les volontés de la testatrice ne saurait contrevenir aux dispositions précitées.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la loi de 1905 :

18. 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. 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 paragraphe 14 de l'article 9 de cette même loi : " L'Etat, les départements les communes et les établissements publics ne peuvent remplir ni les charges pieuses ou cultuelles, afférentes aux libéralités à eux faites ou, aux contrats conclus par eux, ni les charges dont l'exécution comportait l'intervention soit d'un établissement public du culte, soit de titulaires ecclésiastiques ".

19. Si les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 interdisent aux communes de pourvoir à l'exécution directe des charges pieuses, dont les libéralités faites à ces communes peuvent être grevées, elles ne font pas obstacle à ce que les communes acceptent ces libéralités, sous réserve d'assurer l'exécution des charges imposées par tel organe régulièrement qualifié, dont il leur appartient de rechercher le consentement.

20. En premier lieu, ainsi que l'a jugé le tribunal, la contrepartie du legs fait par Mme E... à la commune de Sisco le 18 novembre 2004 consistant à entretenir son tombeau familial ne permet pas de regarder cette charge grevant le legs de Mme E... comme présentant un caractère pieux au sens de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 dès lors qu'une telle action n'exprime pas par nature la reconnaissance d'un culte ou une préférence religieuse.

21. En deuxième lieu, si la célébration chaque année d'une messe de rite catholique romain constitue une charge pieuse dont l'exécution par les communes est interdite par la loi du 9 décembre 1905, par la délibération contestée n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019, le conseil municipal de Sisco n'a pas exprimé l'intention de pourvoir directement à cette charge pieuse grevant le legs fait à la commune par Mme E... mais a seulement entendu garantir à la commune le bénéfice de cette libéralité. Ainsi que l'a jugé le tribunal, l'acceptation pure et simple de ce legs ne fait pas par elle-même obstacle à ce qu'une telle charge soit exécutée par un organe régulièrement qualifié dont il appartiendra à la commune de Sisco de rechercher le consentement.

22. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la délibération contestée méconnaît les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'acceptation partielle du legs :

23. Aux termes de l'article 768 du code civil : " L'héritier peut accepter la succession purement et simplement ou y renoncer. Il peut également accepter la succession à concurrence de l'actif net lorsqu'il a une vocation universelle ou à titre universel. Est nulle l'option conditionnelle ou à terme ".

24. Ainsi qu'il a été dit au point 8, par la délibération n° 2019/12/01 du 23 décembre 2019, le conseil communal de Sisco a, après avoir confirmé l'acceptation du legs issu du testament du 18 novembre 2004 tel que pris dans la délibération n° 2019/11/01 qui précisait les parcelles concernées, accepté le legs de Mme E... conformément au testament olographe du 2 mai 2012, en listant les parcelles concernées par ce second acte. Par cette délibération du 23 décembre 2019, le conseil municipal a purement et simplement accepté l'intégralité du legs consenti par Mme E... à la commune de Sisco. Par suite, le moyen tiré de l'acceptation partielle du legs doit être écarté.

25. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les consorts D... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bastia a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 2 novembre 2019 et rejeté leur demande tendant à l'annulation de la délibération du 23 décembre 2019.

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

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Sisco, qui n'est pas partie perdante à la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés par les consorts D... et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge des consorts D... une somme de 2 000 euros à verser à la commune de Sisco en application des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : La requête des consorts D... est rejetée.

Article 2 : Les consorts D... verseront à la commune de Sisco une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... D..., Mme G... D..., Mme C... D... et à la commune de Sisco.

Délibéré après l'audience du 13 mars 2023, où siégeaient :

- M. Bocquet, président,
- Mme Vincent, présidente-asseuse,
- Mme Balaesque, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 mars 2023.