

Tribunal administratif de Nîmes, 17 juin 2024,

Décision 2402103

Texte intégral

Vu la procédure suivante

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 31 mai et 13 juin 2024, l'association des musulmans du Gard Rhodanien, représentée par Me El Bouroumi, doit être regardée comme demandant au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de délibération du 2 avril 2024 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bagnols-sur-Cèze a prononcé la résiliation, sans indemnité, du bail emphytéotique administratif qu'elle a conclu avec elle le 14 septembre 2022 et d'ordonner la reprise provisoire de leurs relations contractuelles ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Bagnols-sur-Cèze la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête n'a pas perdu son objet car elle occupe toujours les lieux et qu'aucune démarche d'exécution de la mesure de résiliation n'a été engagée ;
- sa requête est recevable ;
- le bail emphytéotique résilié par la délibération critiquée a pour objet de mettre l'immeuble concerné à sa disposition afin qu'elle y organise l'exercice du culte musulman dans ce lieu ouvert au public ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que la délibération contestée a pour conséquence la fermeture d'un lieu de culte, dès le 10 juin 2024, restreignant ainsi la liberté fondamentale d'exercice du culte, laissant plus de huit-cents fidèles sans lieu de culte et créant un risque pour la sécurité publique ;
- la mesure de résiliation est disproportionnée dès lors, d'une part, qu'elle n'a commis aucune faute et ne saurait être tenue responsable de propos isolés et imprévisibles tenus par son vice-président dont elle s'est désolidarisée et qu'elle a sanctionné en prononçant immédiatement son exclusion par délibération de son assemblée générale extraordinaire du 24 février 2024 et, d'autre part, eu égard aux graves atteintes qu'elle porte aux usagers de ce lieu de culte ;
- les propos tenus par son vice-président présentent un caractère cultuel et ne peuvent, dès lors, être regardés comme compromettant l'accomplissement de la mission d'exercice du culte qui lui a été confiée, au sens des stipulations du bail emphytéotique administratif en cause ;
- elle a déclaré de nouveaux statuts modifiés suite à une assemblée générale du 13 mai 2024 et présente désormais le caractère d'association cultuelle au sens du IV de la loi du 9 décembre 1905.

Par un mémoire en observations, enregistré le 11 juin 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête de l'association des musulmans du Gard Rhodanien.

Il fait valoir que :

- le bail emphytéotique administratif résilié est entaché de nullité du fait de l'absence de caractère cultuel de l'association des musulmans du Gard Rhodanien, ce qui s'oppose à la reprise des relations contractuelles ;

- le motif de la résiliation pour faute prononcée par la commune de Bagnols-sur-Cèze est fondé au regard des troubles à l'ordre public engendrés par les propos de l'imam de la mosquée Ettaouba et sa fréquentation par des individus radicalisés identifiés par les services de renseignements, qui compromettent l'accomplissement de sa mission d'exercice du culte qui fait l'objet du bail emphytéotique en cause.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2024, la commune de Bagnols-sur-Cèze, représentée par Me Gros, conclut au non-lieu à statuer et, subsidiairement, au rejet de la requête de l'association des musulmans du Gard Rhodanien et, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- il n'y a pas lieu de statuer sur la requête dès lors que la délibération du 2 avril 2024 portant résiliation du bail emphytéotique administratif a été entièrement exécutée ;
- la requête est irrecevable à défaut de justification de la qualité de son président pour ester en justice au nom l'association et la représenter dans la présente instance alors qu'elle a disposé d'un délai suffisant pour organiser une assemblée générale se prononçant sur ces points ;
- la requête est également irrecevable en raison de l'irrecevabilité de la requête en annulation que le président de l'association requérante n'avait pas davantage la capacité à présenter au nom de celle-ci ;
- la condition d'urgence n'est pas respectée eu égard au délai d'un mois et demi pris par l'association requérante pour saisir le juge des référés d'une demande de suspension de la mesure de résiliation ;
- les moyens invoqués dans la requête ne sont pas propres à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la mesure de résiliation contestée ;
- les conditions permettant d'ordonner la reprise des relations contractuelles ne sont pas remplies, faute pour l'association d'avoir déclaré sa qualité cultuelle en préfecture, comme elle s'était engagée à le faire au moment de la signature du bail en cause.

Les parties ont été informées le 6 juin 2024, en application des dispositions de l'article L. 611-7 du code de justice administrative, que l'ordonnance du juge des référés était susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public soulevé d'office tiré de l'illicéité du bail emphytéotique administratif conclut avec une association qui ne présente pas le caractère d' " association cultuelle " au sens des dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales et du IV de la loi du 9 décembre 1905.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée sous le n° 2402106 tendant à l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le décret du 16 mars 1906 modifié portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 ;
- le code de justice administrative. Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 14 juin 2024 à 14 heures, ont été entendus :

- le rapport de M. Roux, juge des référés ;
- les observations de Me Licini, pour l'association requérante, qui a repris les moyens invoqués dans ses écritures en insistant sur l'ancienneté de l'existence d'une mosquée au sein de l'immeuble objet du bail emphytéotique administratif résilié, l'intérêt général s'attachant à maintenir ce lieu de culte à disposition d'un nombre très important de fidèles, l'atteinte portée à la liberté fondamentale de libre exercice du culte, la déclaration de sa qualité culturelle récemment effectuée en vue de régulariser la situation antérieure et la circonstance qu'elle n'a commis aucune faute justifiant la résiliation en litige ;
- les observations de Me Gros, pour la commune de Bagnols-sur-Cèze, qui a repris les moyens de défense opposés dans ses écritures en insistant sur l'absence de démonstration, par les pièces produites, de la qualité de son président pour ester en justice au nom de l'association et sur la faute commise par l'association du fait des propos tenus par son vice-président, en sa qualité d'imam, préposé de celle-ci, et au sein même de l'immeuble faisant l'objet du bail en cause, dont elle est responsable, notamment pour n'avoir réagi suffisamment tôt après le premier voire le deuxième prêche, ni prononcé l'exclusion de celui-ci, faute qui compromet la mission d'exercice du culte qui lui a été confiée par le bail en litige.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération de son conseil municipal du 29 juin 2021, la commune de Bagnols-sur-Cèze a décidé de signer avec l'association des musulmans du Gard Rhodanien, par application des dispositions de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, un bail emphytéotique administratif visant à lui affecter un immeuble constitué de la parcelle cadastrée BN n°4 et du bâtiment qui s'y trouve édifié, qui faisait office de lieu de culte depuis plusieurs décennies. Ce bail emphytéotique administratif a été conclu devant notaire, le 14 septembre 2022, pour une durée de dix-huit ans et contre le paiement d'une redevance annuelle de 1 000 euros. Par courrier du 8 mars 2024, le maire de cette commune a informé l'association emphytéote et affectataire de son intention d'inscrire la résiliation de ce bail à l'ordre du jour d'une séance de son conseil municipal en raison de la nature des propos tenus par son vice-président à l'occasion de trois de ses prêches, prononcés en sa qualité d'imam de la mosquée Ettaouba, au sein de l'immeuble en cause, au cours du mois de février 2024. En dépit des observations que l'association des musulmans du Gard Rhodanien a formulées auprès du maire dans une correspondance du 18 mars 2024, le conseil municipal de Bagnols-sur-Cèze, par délibération du 2 avril 2024, a décidé de prononcer la résiliation, sans indemnité, de ce bail emphytéotique administratif. L'association des musulmans du Gard Rhodanien doit être regardée comme demandant au juge des référés, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette mesure de résiliation et d'ordonner la reprise provisoire des relations contractuelles fixées par ce bail.

Sur l'office du juge des référés :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. ".
3. Une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation

de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. De telles conclusions peuvent être assorties d'une demande tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution de la résiliation, afin que les relations contractuelles soient provisoirement reprises.

4. Pour déterminer si un moyen est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la validité de la mesure de résiliation litigieuse, il incombe au juge des référés ainsi saisi d'apprécier si, en l'état de l'instruction, les vices invoqués paraissent d'une gravité suffisante pour conduire à la reprise des relations contractuelles et non à la seule indemnisation du préjudice résultant, pour le requérant, de la résiliation. Toutefois, quels que soient les vices dont la décision de résiliation serait elle-même entachée, le juge des référés rejette les conclusions tendant à la reprise provisoire des relations contractuelles s'il estime qu'il existe un doute sérieux sur la validité du contrat en raison d'un vice, invoqué devant lui ou qui ressort manifestement des pièces du dossier, qui conduirait le juge du contrat à le résilier ou à l'annuler.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

5. Contrairement à ce que soutient la commune de Bagnols-sur-Cèze, la circonstance qu'une mesure de résiliation d'un contrat a été entièrement exécutée ne prive pas d'objet le recours introduit par une des parties contestant la validité de cette résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles si le terme du contrat n'est pas dépassé ou si le contrat n'a pas épuisé ses effets. Ainsi, la circonstance que la mesure de résiliation litigieuse du bail emphytéotique administratif, dont le terme était fixé en 31 juillet 2039, aurait pris effet depuis le 10 juin 2024 ne prive pas d'objet la requête en référé de l'association des musulmans du Gard Rhodanien tendant à la reprise des relations contractuelles.

Sur le doute sérieux quant à la validité du contrat :

6. Le premier alinéa de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : " 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 et de la pêche maritime 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. ". Il résulte de ces dispositions qu'un bail emphytéotique administratif ne peut être légalement conclu en vue de l'affectation d'un édifice de culte ouvert au public qu'avec une association culturelle, c'est-à-dire une association satisfaisant aux prescriptions du IV de la loi du 9 décembre 1905.

7. D'une part, l'article 19-1 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que : " Pour bénéficier des avantages propres à la catégorie des associations culturelles prévus par les dispositions législatives et réglementaires, toute association constituée conformément aux articles 18 et 19 de la présente loi doit déclarer sa qualité culturelle au représentant de l'Etat dans le département, sans préjudice de la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. ". De plus, conformément à l'article 31 du décret du 16 mars 1906 : " A cette déclaration est jointe une liste comprenant un nombre minimum de sept majeurs et domiciliés ou résidant dans la circonscription définie par les statuts. ". Aux termes de l'article 32-1 de ce décret : " La déclaration de la qualité culturelle () est accompagnée des documents suivants : 1° Les statuts de l'association ; 2° les nom, prénom(s) et nationalité des personnes qui, à titre quelconque, sont chargés de son administration ; 3° Le budget prévisionnel de l'exercice en cours ; 4° Les comptes annuels des trois derniers exercices clos ou, si l'association a été créée depuis moins de trois ans, les comptes des exercices clos depuis sa création ; 5° Toute justification tendant à établir que l'association réunit les conditions requises pour

être qualifiée d'association cultuelle en application des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 susvisée ; 6° La liste des lieux où est organisé habituellement l'exercice du culte ; 7° Pour les unions, la liste des associations membres. ". L'article 32-2 du même décret dispose que : " () / La déclaration produit ses effets à compter de sa réception et pour une durée de cinq ans, sauf décision d'opposition ou de retrait dans les conditions prévues aux articles 32-3 et 34. / L'absence de notification d'une décision expresse d'opposition dans les deux mois suivant la réception de la déclaration ou, dans le cas de dossier incomplet, suivant la réception de la dernière pièce manquante vaut constatation implicite que l'association remplit les conditions mentionnées au 5° de l'article 32-1. / Le préfet adresse à l'association, sur demande de celle-ci, un document attestant qu'elle réunit les conditions requises pour être qualifiée d'association cultuelle. ".

8. D'autre part, l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, inséré dans son titre IV intitulé : " Des associations pour l'exercice des cultes ", dispose que : " Les associations cultuelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte. Elles ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l'ordre public. Elles sont composées de personnes majeures, au nombre de sept au moins, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse définie par les statuts de l'association. / () ". Il en résulte que dans le cas où un groupement religieux constitué sous forme d'association, conformément aux dispositions des articles 5 et suivants de la loi du 1er juillet 1901, revendique le statut d'association cultuelle, il doit mener des activités ayant exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte.

9. Il résulte de l'instruction que l'association des musulmans du Gard Rhodanien organisait l'exercice du culte musulman au sein du bâtiment objet du bail emphytéotique administratif avant même sa signature à la date de laquelle, tel qu'elle l'a d'ailleurs confirmé lors de l'audience, elle ne disposait pas de la qualité d'association cultuelle. Si l'association requérante soutient disposer désormais de cette qualité cultuelle du fait de la déclaration qu'elle a effectuée auprès de la préfecture du Gard, sur décision de son assemblée générale du 13 mai 2024, elle ne démontre toutefois pas avoir déposé en préfecture un dossier complet comportant l'ensemble des pièces exigées par les dispositions précitées des articles 31 et 32-1 du décret du 16 mars 1906 et, notamment, avoir joint une liste comprenant sept majeurs domiciliés ou résidant dans la circonscription définie par ses statuts. De même, si selon ses statuts, modifiés en dernier lieu le 13 mai 2024, l'association des musulmans du Gard Rhodanien vise à " Promouvoir, soutenir, favoriser les services religieux et d'assurer l'exercice du culte ", elle a également pour objet diverses autres activités, qui n'apparaissent pas accessoires, consistant à assurer l'éducation culturelle des enfants, l'organisation de festivités dans le cadre d'événements culturels ainsi qu'à " sensibiliser au respect des valeurs de la République ", " rassembler les adhérents et défendre leurs intérêts ", " œuvrer pour la cohésion sociale ", " lutter contre la délinquance dans les quartiers proches ", " aider les jeunes en difficulté pour une meilleure insertion dans la société française ", " organiser des voyages, des sorties, des rencontres culturelles et sportives pour les élèves et les adhérents ", " assister et soutenir les adhérents dans tous domaines, notamment administratif, social etc. " ou encore " initier et réaliser toutes opérations d'entraides et de solidarité aux plus démunis et exclus ". Au regard de l'ensemble de ces éléments, et notamment de son objet qui n'est pas circonscrit à l'exercice du culte, l'association des musulmans du Gard Rhodanien n'établit pas remplir les conditions requises pour être qualifiée d'association cultuelle et ne saurait, par suite et en tout état de cause, se prévaloir des effets de la dernière déclaration qu'elle a effectuée auprès du préfet du Gard.

10. Il s'ensuit que, par la signature du bail emphytéotique administratif qu'elle a résilié, la commune de Bagnols-sur-Cèze ne pouvait légalement affecter un édifice de culte ouvert au public à l'association des musulmans du Gard Rhodanien qui n'est pas une association cultuelle au sens du IV de la loi du 9

décembre 1905 et de l'article L. 1331-2 du code général des collectivités territoriales. En l'état de l'instruction, il existe, en raison de ce vice, un doute sérieux sur la validité de ce bail emphytéotique administratif, qui conduirait le juge du contrat à le résilier ou à l'annuler.

11. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence ni d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense, les conclusions de l'association des musulmans du Gard Rhodanien tendant à la suspension de l'exécution de la mesure de résiliation du bail emphytéotique administratif qui la liait à la commune de Bagnols-sur-Cèze en vue de la reprise des relations contractuelles doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce qu'une quelconque somme soit mise, à ce titre, à la charge de la commune de Bagnols-sur-Cèze qui n'est pas la partie perdant dans la présente instance. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée par cette commune sur ce même fondement.

ORDONNE

Article 1er : La requête de l'association des musulmans du Gard Rhodanien est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Bagnols-sur-Cèze au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association des musulmans du Gard Rhodanien, à la commune de Bagnols-sur-Cèze et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Gard.

Délibéré à l'issue de l'audience du 14 juin 2024 où siégeaient : M. Christophe Ciréface, président du tribunal administratif de Nîmes, présidant, et MM. Philippe Peretti et Gilles Roux, vice-présidents, juges des référés.

Fait à Nîmes, le 17 juin 2024.

Le président, C. CIREFACE

La République mande et ordonne au préfet du Gard en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme, Nîmes, le 17 juin 2024,

La greffière, E. Paquier