

Tribunal Administratif de Montreuil

Décision du 4 juin 2024, N°2301693

(Vente d'un terrain communal pour l'édification d'un lieu de culte)

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 février et 18 septembre 2023, le préfet de la Seine-Saint-Denis demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d'annuler la délibération n° 90 du 29 septembre 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune du Bourget a approuvé la signature d'une promesse synallagmatique de vente portant cession des parcelles cadastrées section L n° 55, 57, 59 et 62 sises rue du Commandant A lui appartenant au bénéfice de l'association Union des musulmans (UMB) du Bourget.

Il soutient que :

En ce qui concerne la légalité externe :

- la délibération est insuffisamment motivée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ;
- les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 ont également été méconnues dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas disposé de toutes les informations nécessaires lors de la séance du conseil municipal et qu'il ne leur a pas été précisé la teneur de l'avis des domaines.

En ce qui concerne la légalité interne :

- la cession des parcelles est illégale dès lors que le prix de vente est inférieur à l'évaluation de France Domaine ;
- elle constitue une subvention déguisée à un culte, constitutive d'une méconnaissance des dispositions de la loi du 9 décembre 1905, dès lors que, d'une part, une association à objet mixte cultuel ne peut recevoir une quelconque aide ou subvention sous la forme d'une cession d'un terrain à un prix en dessous du marché et, d'autre part, que la durée de la levée d'option est excessive.

Par un mémoire en défense et un mémoire en duplique, enregistrés les 7 août et

29 septembre 2023, la commune du Bourget, représentée par M^e Landot, conclut au rejet de la requête.

La commune soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Le déféré et les mémoires des parties ont été communiqués à l'association Union des musulmans du Bourget, qui n'a pas produit d'observations.

Par une ordonnance du 18 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 22 avril 2024 à 12 h 00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

— le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

— le rapport de M. Truilhé,

— les conclusions de M. Colera, rapporteur public,

— et les observations de Me d'Andréa, substituant M^e Landot, représentant la commune du Bourget.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° 90 du 29 septembre 2022, transmise au contrôle de légalité le 4 octobre 2022, le conseil municipal de la commune du Bourget a approuvé la signature d'une promesse synallagmatique de vente portant cession des parcelles cadastrées section L n° 55, 57, 59 et 62 sises rue du Commandant A appartenant à la commune au bénéfice de l'association Union des musulmans du Bourget (UMB), association mixte cultuelle et culturelle, en vue de la construction d'un édifice cultuel. Par un recours gracieux en date du 20 octobre 2022, le préfet de la Seine-Saint-Denis a demandé le retrait de cette délibération au maire de la commune du Bourget. Par un courrier reçu le 15 décembre 2022, le maire de la commune du Bourget a refusé de soumettre au vote du conseil municipal le retrait ou la modification de la délibération litigieuse. Par le présent déféré, enregistré le 9 février 2023, le préfet de Seine-Saint-Denis demande au tribunal l'annulation de la délibération litigieuse en tant qu'elle constitue une aide déguisée à un culte méconnaissant les dispositions de l'article [2](#) de la loi du 9 décembre 1905.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article [1](#)^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « 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 ». L'article [2](#) de cette loi dispose : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (). ». Aux termes de l'article [13](#) de la même 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 du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. ». Enfin, aux termes du dernier alinéa de son article 19, dans sa version alors applicable, 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. ».

3. 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 cultuelles pour des travaux de réparation d'édifices cultuels et qu'il leur est interdit d'accorder une aide à l'exercice d'un culte.

4. D'autre part, 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 () ». Aux termes de l'article

L. 2121-29 du même code : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. () / Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. ».

5. Il résulte de ces dispositions que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales d'accorder certaines aides ou subventions à des personnes privées pour des motifs d'intérêt général local ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

6. Pour déterminer si la décision par laquelle une collectivité publique cède à une personne privée un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur est, pour ce motif, entachée d'illégalité, il incombe au juge de vérifier si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général. Si tel est le cas, il lui appartient ensuite d'identifier, au vu des éléments qui lui sont fournis, les contreparties que comporte la cession, c'est-à-dire les avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante a la charge, elle est susceptible de lui procurer, et de s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité. Il doit, enfin, par une appréciation souveraine, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

7. En l'espèce, la délibération contestée du 29 septembre 2022 a pour objet la cession de parcelles entre la commune du Bourget et l'association UMB, la commune du Bourget s'engageant à céder les parcelles cadastrées section L n° 55, 57, 59 et 62 sises rue du Commandant A, d'une superficie de 6 430 m². La délibération précise le prix de la cession, à savoir 868 050 euros, vise l'avis des domaines le plus récent, en date du 17 août 2022, et mentionne explicitement le motif de cette vente, à savoir la construction d'un édifice cultuel. Enfin, l'acte attaqué précise que la réalisation de cette promesse de cession est subordonnée à la réalisation de plusieurs conditions suspensives telles que l'obtention du financement nécessaire à l'acquisition du terrain par l'association, l'obtention d'un permis de construire purgé de tout recours, la réalisation d'une étude de sol, l'absence de servitudes.

8. Le préfet de la Seine-Saint-Denis soutient que la délibération est illégale au motif, à titre principal, qu'elle fixe un prix de vente du terrain inférieur à sa valeur, sans que cette cession ne soit justifiée par des motifs d'intérêt général et qu'elle comporte des contreparties suffisantes, et qu'elle a ainsi pour objet d'accorder une subvention à un culte.

9. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de France Domaine du 17 août 2022, que la valeur des biens du domaine de la commune du Bourget, objet de la promesse de vente, a été évaluée à 964 500 euros, estimation, d'une durée de validité de dix-huit mois, assortie d'une marge d'appréciation de 10% tandis que le prix de cession de ces mêmes biens a été fixé à 868 050 euros, soit dans la marge d'appréciation admise par le service des domaines. Dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin de prendre en compte le coût des travaux de déblaiement et de terrassement, nécessairement à la charge de l'acquéreur, le préfet n'est pas fondé à soutenir qu'en fixant le prix de cession à 868 050 euros, soit 96 450 euros de moins que l'avis du service des domaines, le conseil municipal a cédé le terrain à un prix de vente inférieur à sa valeur à la date de la délibération.

10. Le préfet fait cependant également valoir que la délibération du 29 septembre 2022 a pour objet d'accorder une subvention illégale à un culte en ce qu'elle fixe une durée excessive de levée d'option, date à laquelle les conditions suspensives acceptées par la commune sont supposées être réalisées.

11. Il ressort des termes de la délibération attaquée, d'une part, que l'expiration de la levée d'option est fixée au 31 décembre 2025, soit trois ans et trois mois après ladite délibération, d'autre part, qu'au nombre

des conditions suspensives admises par la commune figure, outre « la réalisation d'une étude de sol » et « l'obtention du permis de construire purgé de tout recours », « l'obtention du financement nécessaire à l'acquisition du terrain par l'association ». Or, d'une part, ainsi que le relève le préfet, un tel motif, étranger à la réalisation d'une condition suspensive déterminée, n'a d'autre objet que de consentir à l'association Union des musulmans du Bourget un délai de financement de trois ans et trois mois, constitutif d'un avantage sans contrepartie. D'autre part, même si les pièces versées au dossier ne permettent pas d'établir l'orientation du marché immobilier à la hausse alléguée par le préfet, il ressort des termes de l'avis du service des domaines du 17 août 2022 que l'évaluation fournie par cet avis sera en tout état de cause caduque à l'expiration d'un délai de dix-huit mois, soit après le 17 février 2024. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le préfet est fondé à soutenir que la durée de levée d'option excessive accordée par la commune à l'association Union des musulmans du Bourget, pour laquelle ladite commune ne justifie ni d'un motif d'intérêt général ni d'une contrepartie, est constitutive d'une subvention illégale à un culte.

12. Il résulte de ce qui précède que le préfet de la Seine-Saint-Denis est fondé à demander l'annulation de la délibération n° 90 du 29 septembre 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune du Bourget a approuvé la signature d'une promesse synallagmatique de vente portant cession des parcelles cadastrées section L n° 55, 57, 59 et 62 sises rue du Commandant A lui appartenant au bénéfice de l'association UMB.

D E C I D E :

Article 1er : La délibération n° 90 du 29 septembre 2022 du conseil municipal de la commune du Bourget est annulée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Seine-Saint-Denis, à la commune du Bourget et à l'association Union des musulmans du Bourget.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Truilhé, président,
- M. L'hôte, premier conseiller,
- M^{me} Ghazi, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe à Montreuil, le 4 juin 2024.

Le président-rapporteur,
L'assesseur le plus ancien, J.-C. Truilhé, F. L'hôte
La greffière, A. Capelle

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis, en ce qui le concerne, et 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.