

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 1907452

Mme Marie-Laure BROSSIER

M. Franck L'hôte
Rapporteur

M. Hervé Cozic
Rapporteur public

Audience du 18 mars 2022
Décision du 1^{er} avril 2022

135-02-01-02-01-03
21
C +

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montreuil,
(4^{ème} chambre),

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 9 juillet 2019, 12 octobre et 18 novembre 2020, Mme Marie-Laure Brossier, conseillère municipale, demande l'annulation de la délibération n° 190411 du 11 avril 2019, par laquelle la commune de Bagnolet a approuvé la résiliation d'un bail emphytéotique relatif à un terrain communal situé 57-61 rue Hoche à Bagnolet (parcelles cadastrées R 299 et R 304) conclu le 21 juillet 2005 avec l'association de bienfaisance et de fraternité de Bagnolet (ABFB) et la cession de ce bien à cette association en contrepartie d'une indemnité de 950 000 euros hors taxes.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, 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 ;
- ni la commission traitant des cessions-acquisitions des biens communaux ni celle des finances n'ont été saisies, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-22 de ce même code ;
- 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 tous les documents relatifs à l'association ABFB (copie des statuts, nombre d'adhérents, liste des membres du bureau et du conseil d'administration, bilans financiers et comptables, compte-rendu d'activité des dernières

années, financements dont bénéficie l'association), au montant de la vente (avis du service des domaines) et aux modalités de financement et qu'elle a demandé au maire la communication de statuts de l'association ABFB sans les obtenir.

En ce qui concerne la légalité interne :

- la cession de ce terrain à l'association ABFB constitue une libéralité dès lors que le versement d'une partie du prix est différé sur 48 mois sans contrepartie financière ;
- elle constitue, pour la même raison, une subvention à un culte et méconnaît la loi du 9 décembre 1905.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 3 septembre et 2 novembre 2020, la commune de Bagnolet, représentée par Me Rivoire, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Bagnolet fait valoir qu'aucun des moyens que contient la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. L'hôte, rapporteur ;
- les conclusions de M. Cozic, rapporteur public ;
- les observations de Mme Brossier et celles de Me Santangelo, substituant Me Rivoire, représentant la commune de Bagnolet.

Après avoir pris connaissance de la note en délibéré, enregistrée le 21 mars 2022 et présentée pour la commune de Bagnolet.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Brossier, conseillère municipale, demande l'annulation de la délibération n° 190411 du 11 avril 2019, par laquelle le conseil municipal de Bagnolet a approuvé la résiliation d'un bail emphytéotique conclu le 21 juillet 2005 pour une durée de 63 ans avec l'association ABFB et relatif à un terrain communal situé 57-61 rue Hoche à Bagnolet sur lequel est implanté un édifice culturel, ainsi que la cession de ce bien à cette association, en contrepartie d'une indemnité de 950 000 euros hors taxes, dont 700 000 euros versés à la signature de l'acte de vente et 250 000 euros versés par mensualités de 5 208,33 euros.

I. Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. En premier lieu, 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* ». Par ailleurs, aux termes 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* ».

3. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points à l'ordre du jour. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

4. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que par un courriel en date du 28 mars 2019, les services généraux de la commune ont transmis aux conseillers municipaux le projet de la délibération attaquée et son rapport de présentation. Ce rapport de présentation, qui précise les motifs de la résiliation du bail emphytéotique et de la cession du bien à l'association ABFB, à savoir réaliser des économies budgétaires en évitant que la commune ait à prendre en charge les coûts d'entretien de l'édifice cultuel édifié sur le terrain municipal à son issue, l'évaluation du bien fixée par le service des domaines à 950 000 euros hors taxes, les caractéristiques principales de l'opération et ses conditions, notamment le versement d'un montant de 700 000 euros à la signature de l'acte et celui du solde par 48 mensualités de 5 208,33 euros ainsi que l'intégration dans le contrat d'une clause de résiliation en cas de défaillance de l'ABFB, doit être regardé comme une note de synthèse suffisante au sens des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, il ressort de ces mêmes pièces du dossier que la requérante, par un courriel en date du 10 avril 2019 à 13h57, a demandé au maire la communication des statuts de l'association et cette dernière soutient, sans être contredite en défense, que ces statuts ne lui ont jamais été communiqués. Si le rapport de présentation comportait, au moins de façon implicite, une information sur l'objet de l'association ABFB, à savoir qu'il s'agit d'une association cultuelle, ce document n'en comporte aucune sur sa composition et sur ses ressources, informations qui figurent dans les statuts et présentent un caractère essentiel pour une délibération portant sur la cession d'un bien communal d'une valeur de 950 000 euros à une association cultuelle avec en outre une partie du prix échelonnée. La requérante, qui a ainsi été privée d'une garantie en tant qu'élue municipale, est par conséquent fondée à soutenir que les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues.

5. En second et dernier lieu, 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. »

6. 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.

7. En consentant à l'association ABFB, association cultuelle, pour lui permettre d'acquérir un terrain sur lequel est bâti un édifice cultuel, un paiement échelonné pour un montant de 250 000 euros, qui représente plus d'un quart de la somme totale, étalé sur 48 mensualités et sans intérêts, la commune de Bagnolet a accordé une aide à l'exercice d'un culte et ainsi méconnu les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905. Il s'ensuit que le moyen doit être accueilli.

8. Il résulte de tout ce qui précède, que Mme Brossier est fondée à demander l'annulation de la délibération n° 190411 du 11 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bagnolet a approuvé la résiliation d'un bail emphytéotique conclu le 21 juillet 2005 avec l'association ABFB et relatif à un terrain communal situé 57-61 rue Hoche à Bagnolet ainsi que la cession de ce bien à cette association, en contrepartie d'une indemnité de 950 000 euros hors taxes.

II. Sur les frais liés au litige :

9. 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. »*

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme Brossier, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Bagnolet réclame au titre des frais liés à l'instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération n° 190411 en date du 11 avril 2019 du conseil municipal de Bagnolet est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Bagnolet, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Marie-Laure Brossier et à la commune de Bagnolet.

Copie en sera adressée à l'association de bienfaisance et de fraternité de Bagnolet.

Délibéré après l'audience du 18 mars 2022, à laquelle siégeaient :

- Mme Salzmann, présidente,
- Mme de Bouttemont, première conseillère,
- M. L'hôte, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} avril 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

Signé

Signé

F. L'hôte

M. Salzmann

La greffière,

Signé

A. Capelle

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