

Tribunal administratif de Montreuil

Mémoire en défense

POUR :

La commune de **BAGNOLET**, représentée par son Maire en exercice, dûment habilité à cet effet et domicilié en cette qualité en l'Hôtel de ville, Place Salvador Allende à BAGNOLET (93170)

Ayant pour avocat :

SCP SARTORIO LONQUEUE SAGALOVITSCH & Associés
Maître Barbara RIVOIRE
6, Avenue de Villars – 75007 Paris
Tél. 01.44.42.02.70 / Fax. 01.44.42.02.71

CONTRE :

Madame Marie-Laure BROSSIER, domiciliée 182, rue Robespierre à Bagnolet (93170)

Sur la requête n° 1907452-6

FAITS ET PROCEDURE

I. Par une délibération du 11 avril 2019, la commune de Bagnolet a approuvé la résiliation d'un bail emphytéotique relatif à un terrain communal sis 57-61 rue Hoche à Bagnolet conclu le 21 juillet 2005 avec l'Association de Bienfaisance et de Fraternité de Bagnolet (ABFB), et la cession de ce bien à ladite association en contrepartie d'une indemnité de 950 000 euros.

II. Par un courrier du 26 avril 2019 adressé au Préfet de Seine-Saint-Denis, Madame Marie-Laure Brossier, conseillère municipale, a sollicité de ce dernier qu'il défère la délibération précitée devant le juge administratif en raison de sa prétendue irrégularité (**Pièce adverse n°1**).

Toutefois, le préfet n'ayant pas déféré ladite délibération, une décision de refus implicite est née le 26 juin 2019.

III. Par une requête du 9 juillet 2019, Madame Marie-Laure Brossier a sollicité l'annulation de la délibération du 11 avril 2019.

C'est en l'état que se présente cette affaire.

DISCUSSION

La requérante soulève tant des moyens de légalité tant externe (I.) qu'interne (II.) à l'encontre de la délibération querellée, qui seront successivement écartés.

I. Sur la légalité externe

La requérante soutient que le projet de cession du terrain à l'ABFB aurait dû, préalablement à la délibération attaquée, passer devant la commission traitant des cessions-acquisitions des biens communaux (1.).

Elle prétend également que les élus n'auraient pas eu accès aux documents relatifs au projet avant la réunion du conseil municipal du 11 avril 2019 (2.).

1. Sur la saisine de la commission traitant des cessions-acquisitions des biens communaux

La requérante prétend que le projet de cession du terrain à l'ABFB aurait dû, préalablement à la délibération attaquée, passer devant la commission traitant des cessions-acquisitions des biens communaux.

Le moyen manque en droit.

L'article L.3211-14 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), applicable aux biens relevant du domaine privé, dispose que :

« Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le Code général des collectivités territoriales ».

L'article L. 2241-1 du CGCT prévoit simplement que toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à une délibération motivée de son organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles au vu de l'avis du service des domaines.

Par ailleurs, l'article L. 2121-22 du CGCT permet au conseil municipal de former des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises.

Une réponse ministérielle précise que :

« Elles sont constituées en règle générale pour la durée du mandat municipal mais peuvent être créées pour une durée limitée pour l'examen d'une question particulière. Leur rôle se limite à l'examen préparatoire des affaires et questions qui doivent être soumises au conseil municipal. Ces commissions municipales sont des commissions d'étude. Elles émettent de simples avis et peuvent formuler des propositions mais ne disposent d'aucun pouvoir propre, le conseil municipal étant le seul compétent pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune. Aucune disposition législative ou réglementaire n'apporte de précisions sur l'organisation de leurs travaux. Il revient au conseil municipal de fixer, le cas échéant dans le règlement intérieur du conseil, les règles de fonctionnement des commissions municipales. Sans que la consultation de ces commissions ne puisse lier le conseil municipal dans ses décisions, le règlement intérieur peut ainsi prévoir une consultation préalable obligatoire sauf décision contraire du conseil municipal, les conditions de transmission aux membres de la commission des informations nécessaires permettant d'éclairer leurs travaux, ou encore la nécessité de la remise d'un rapport qui sera communiqué au conseil municipal » (Réponse du Ministère chargé des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 29/03/2012 - page 785).

En l'espèce, il ressort du chapitre cinquième « Les commissions de travail » du règlement intérieur de Bagnolet (Pièce n°1) que le conseil municipal a constitué 3 commissions facultatives :

- La Commission des finances et moyens généraux ;
- La Commission de l'attractivité, de l'aménagement du territoire et du cadre de vie ;
- La Commission citoyenneté, solidarités et actions sociales.

Eu égard à leur objet, ni la Commission de l'attractivité, de l'aménagement du territoire et du cadre de vie, ni la Commission citoyenneté, solidarités et actions sociales n'étaient concernées pas le projet de délibération approuvant la résiliation d'un bail emphytéotique portant sur un terrain communal.

En effet, c'est la commission des finances et moyens généraux qui était concernée par cette affaire, du fait de la recette afférente à cette cession qui ne s'inscrivait pas dans une opération d'aménagement.

Cette commission a bien été consultée comme l'a rappelé le Maire de Bagnolet au Préfet de la Seine-Saint-Denis (**Pièce n°1**), et comme cela est mentionné dans les visas de la délibération attaquée du 11 avril 2019 (**Pièce adverse n°3**).

La feuille d'observations de la séance de la commission sur laquelle sont mentionnés les points inscrits à l'ordre du jour, indique également que la cession du terrain à l'association ABFB a bien été évoquée lors de ladite séance de la commission des finances et moyens généraux (Pièce n°5).

Ces éléments sont corroborés par l'attestation de Monsieur Olivier TARAVELLA, conseiller municipal et membre de la commission municipale des finances et moyens généraux (Pièce n°6).

En tout état de cause, même à supposer que la saisine de cette commission ait été réalisée dans des conditions irrégulières, un tel vice de procédure, dès lors qu'il n'a pas exercé une influence sur le sens de la décision prise ou privé les intéressés d'une garantie, n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué (CE, Ass, 23 décembre 2011, Danthony, n°335033 Publié au recueil Lebon).

Le moyen sera écarté.

2. Sur le respect de l'article L. 2121-12 du CGCT

La requérante soutient que les membres du conseil municipal n'auraient pas eu accès aux documents « *administratif, légal, comptable, financier concernant la vente* » en violation de l'article L. 2121-12 du CGCT.

Le moyen manque en fait.

L'article L. 2121-12 al. 1^{er} du CGCT dispose que :

« 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 ».

Contrairement à ce que prétend la requérante, ce texte ne contraint aucunement la commune à communiquer au conseil municipal avec la convocation, « *l'ensemble des pièces* » des affaires soumises à délibération.

Par ailleurs, il a été jugé que l'obligation de communication d'une note explicative de synthèse :

« 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 ; qu'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 »
(CE, 14 novembre 2012, n° 342327, mentionné au Lebon).

De plus, il a été jugé qu'un projet de délibération et un rapport de présentation joint à la convocation d'une séance d'un conseil municipal, valaient note explicative de synthèse (CE Ass, 19 juillet 2011, n° 320796, publié au recueil Lebon ; CAA Marseille, 29 octobre 2015, n° 14MA04062 - 14MA04476).

Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article L. 2121-13 du même code que 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.

Enfin, si la délibération du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles est adoptée au vu de l'avis du service des domaines, cet avis n'a pas nécessairement à être transmis préalablement aux élus (CE 11 mai 2011, n° 324173, mentionné au recueil Lebon).

Au cas d'espèce, un premier courriel de convocation envoyé aux conseillers municipaux a été accompagné de l'ordre du jour, et du dossier municipal y étant afférent. Puis un second courriel leur a été adressé, les informant qu'un nouveau point avait été ajouté à l'ordre du jour, et leur transférant un dossier complémentaire relatif à la cession du terrain à l'ABFB, comprenant le projet de délibération, et le rapport produit par la requérante, qui valent note de synthèse (**Pièce n°7 et 8, et Pièce adverse n°3**).

Ce projet de délibération souligne notamment l'intérêt public qu'il y a à ce qu'il soit procédé à la résiliation du bail emphytéotique et à la cession du terrain à l'ABFB.

Il précise également l'emplacement du bien communal concerné et ses références cadastrales, ainsi que le prix fixé. S'agissant de ce dernier, il indique en sus que le prix de 950 000 euros sera versé en partie à la signature de l'acte de vente à hauteur de 700 000 euros, et que le reste sera versé par mensualités de 5208,33 euros, et qu'en cas de défaillance de l'Association, la résolution du contrat de vente pourra être mise en œuvre par la commune. Les élus ont donc bien été informés sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles.

Ce projet de délibération visait, par ailleurs, l'avis rendu le 4 mai 2018 par le pôle d'évaluation domaniale fixant l'indemnité à verser en cas de résiliation du bail emphytéotique en vue de la cession du terrain communal.

Ainsi, conformément à l'article L. 2121-12 précité, et à la jurisprudence susmentionnée, le projet de délibération valant note explicative de synthèse a permis aux membres du conseil municipal d'appréhender le contexte de cette affaire, la raison du choix initial du bail emphytéotique, puis l'intérêt pour la commune de le résilier et de céder le bien communal litigieux à l'ABFB.

Au surplus, et ainsi que le relève la requérante elle-même, dans le cadre de leur droit à l'information, copie du bail emphytéotique était tenue à disposition des élus qui ont pu le consulter, notamment le jour du conseil municipal.

L'avis du service des domaines a également été communiqué aux conseillers municipaux lors de la séance du 11 avril 2019, préalablement à leur vote (Pièce n°1).

Contrairement aux allégations de la requérante, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait en sus de leur transmettre les « *statuts de l'ABFB, nombre de ses adhérents, liste des membres du bureau et CA, bilans financiers et comptables, compte-rendu d'activité des dernières années, relevé des financements dont bénéficie l'association* ».

Le moyen sera donc rejeté.

II. Sur la légalité interne

La requérante fait valoir que la cession du bien communal litigieux à l'ABFB s'apparenterait à une libéralité destinée à un culte dès lors que le paiement s'effectuerait en partie de façon fractionnée.

Le moyen manque en droit.

En premier lieu, l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

En outre, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État garantit le libre exercice des cultes tout en posant le principe selon lequel :

*« La République ne reconnaît, ne salarie ni **ne subventionne aucun culte**. En conséquence, (...) seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes ».*

L'article 19, de cette même loi, dispose, à propos des associations cultuelles, que :

*« **Elles 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 ».*

Il résulte de ce qui précède qu'il est, en principe, interdit à une commune de financer, y compris indirectement, la construction ou l'acquisition de lieux de culte.

En second lieu, la doctrine s'accorde pour affirmer que le paiement à terme d'un bien immobilier du domaine privé paraît possible dès lors qu'il n'est pas considéré comme un « geste commercial » (H. MARIAC, *La vigilance du notaire à l'égard des actes accomplis par une commune*, La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 15, 15 Avril 2016, 1124).

Ainsi, la doctrine considère que c'est la cession à un prix de vente inférieur à la valeur du bien qui est sanctionné, et non les modalités de paiement dès lors qu'elles assurent *in fine* le paiement du prix égal à la valeur du bien.

D'ailleurs, le paiement à terme du prix de vente a également été admis par le juge administratif et ce, précisément dans le cadre d'une cession immobilière, à une association cultuelle, d'un bien appartenant au domaine privé d'une commune.

Ainsi, le Tribunal administratif de Lyon a jugé que :

« En fixant le prix de cession à 103 500 euros, soit 31 500 euros de moins que l'avis du service des Domaines, et en donnant son accord pour un règlement de cette somme en huit annuités sans intérêts, indissociable du prix fixé, le conseil municipal n'a pas cédé le terrain à un prix de vente inférieur à sa valeur » (TA Lyon, 14 février 2019, n° 1700603) (Pièce n°1).

Il n'y a donc pas, dans cette hypothèse, de subventionnement d'un lieu de culte.

En l'espèce, l'avis du service des Domaines a évalué l'indemnité à verser à la commune par l'association à 950 000 euros (Pièce n°2). Comme le précise cet avis, ce montant correspond à la part à verser par le preneur du bail, l'ABFB, au bailleur, la Ville, dans le cadre d'une résiliation d'un bail emphytéotique au profit du preneur.

La délibération attaquée précise que le bien communal litigieux sera cédé à l'ABFB pour un prix de 950 000 euros, autrement dit, le bien est cédé à un prix égal à sa valeur.

Par ailleurs, le versement d'une partie du prix, à hauteur de 250 000 euros, par mensualités de 5 208,33 euros n'altère en aucun cas le prix de vente précité.

Il résulte de ce qui précède que la commune n'a donc octroyé aucune subvention illégale à un culte.

Le moyen sera donc rejeté.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres, à déduire, produire ou suppléer, au besoin même d'office, la commune de Bagnolet conclut qu'il plaise au Tribunal de Céans de bien vouloir :

- **REJETER** la requête en annulation présentée par Madame Marie-Laure BROSSIER ;
- **La CONDAMNER** à verser à la commune de Bagnolet la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 3 septembre 2020

Pour la SCP SARTORIO - LONQUEUE - SAGALOVITSCH & Associés

Maître Barbara RIVOIRE

LONQUEUE - SAGALOVITSCH - EGLIE-RICHTERS

& Associés

S.C.P. d'Avocats au Barreau de Paris

6, avenue de la République - 75007 PARIS

Tél. 01 44 42 02 70 - Fax 01 44 42 02 71

P. 482

PRODUCTION DE PIÈCES

Pièces communiquées :

1. Règlement intérieur du conseil municipal
2. Courrier du Maire au Préfet du 4 septembre 2019
3. TA Lyon, 14 février 2019, n° 1700603
4. Avis des Domaines
5. Feuilles d'observation commission
6. Attestation d'un membre de la commission et feuille d'appel
7. Premier courriel de convocation du 28 mars 2019 et dossier municipal
8. Second courriel du 3 avril 2019 et dossier complémentaire concernant la cession du terrain
9. Décision d'ester

Fait à Paris, le 3 septembre 2020

Pour la SCP SARTORIO - LONQUEUE - SAGALOVITSCH & Associés

Maitre Barbara RIVOIRE

LONQUEUE - SAGALOVITSCH - EGLIE-RICHTERS

& Associés

S.C.P. d'Avocats au Barreau de Paris

6, avenue de Villiers - 75007 PARIS

Tél. 01 44 42 02 70 - Fax 01 44 42 02 71

P. 482