

N^{os} 2102347, 2102497

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFÈTE DU BAS-RHIN
M. L... H... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme B
Rapporteure

Le tribunal administratif de Strasbourg

(4^{ème} chambre)

Mme B
Rapporteure publique

Audience du 20 octobre 2022
Décision du 10 novembre 2022

54-05-05-01
135-01-06-01
135-02-04-03-04
135-02-01-02-01-03-01
21-04
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le numéro 2102347 respectivement les 6 avril 2021, 30 avril 2021, 5 juillet 2021, 22 septembre 2021, 29 octobre 2021, 10 décembre 2021 et un mémoire récapitulatif enregistré le 16 février 2022, la préfète du Bas-Rhin demande au tribunal d'annuler la délibération du 22 mars 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Strasbourg a approuvé le principe de l'attribution d'une subvention à l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan » en vue de l'édification d'un lieu de culte à Strasbourg.

Elle soutient que :

- l'intervention de l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan » est irrecevable en ce que l'association n'a pas intérêt à agir à l'instance ;
- il y a lieu de statuer sur le présent déféré, dès lors que la délibération attaquée n'a pas été retirée, qu'en tout état de cause la maire de la commune n'est pas compétente pour abroger une subvention adoptée par le conseil municipal et que le renoncement de l'association à solliciter le versement de la subvention est seulement provisoire ;

- la délibération attaquée est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle méconnaît les conditions définies par la délibération du 12 avril 1999 qui fixe le cadre d'examen d'une demande de subvention au bénéfice d'une association culturelle ;

- la délibération attaquée est illégale dès lors qu'elle bénéficie à une association exclusivement culturelle ;

- la délibération attaquée est entachée d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que la subvention en litige n'est pas octroyée à des fins d'intérêt public local ;

- la délibération attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que l'association bénéficiaire ne respecte pas les principes républicains ;

- l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan », qui est totalement contrôlée par une autre association soumise au régime de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, ne peut pas se voir appliquer les dispositions du droit local des cultes.

Par des mémoires en défense, enregistrés respectivement les 4 mai 2021, 27 août 2021, 31 août 2021, 11 octobre 2021, 19 novembre 2021 et un mémoire récapitulatif enregistré le 18 février 2022, la commune de Strasbourg, représentée par la SELAS Adamas Affaires publiques, conclut à titre principal à ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le déféré, à titre subsidiaire au rejet du déféré et en toute hypothèse à ce que soit mise à la charge l'Etat la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan », qui a sollicité le bénéfice de la subvention en litige, a intérêt à agir en qualité de bénéficiaire ;

- il n'y a plus lieu de statuer sur le déféré, dès lors que la délibération attaquée est devenue caduque ;

- à titre subsidiaire, la délibération attaquée est une simple mesure préparatoire qui ne fait pas grief, de sorte que le déféré est irrecevable ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés respectivement les 21 octobre 2021, 7 décembre 2021 et un mémoire récapitulatif enregistré le 10 janvier 2022, l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan », représentée par Me Boukara, conclut à titre principal à ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le déféré, à titre subsidiaire au rejet du déféré et en toute hypothèse à ce que soit mise à la charge l'Etat la somme de 4 800 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir en qualité de bénéficiaire de la subvention en litige ;

- ses mémoires, produits avant la clôture de l'instruction, ne sont pas tardifs ;

- il n'y a plus lieu de statuer sur le déféré, dès lors que la délibération attaquée est devenue caduque ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens soulevés n'est fondé.

II. Par une requête, enregistrée sous le numéro 2102497 le 9 avril 2021, M. L... H..., Mme K... D..., M. L... F..., Mme B... J... et M. G... E... demandent au tribunal d'annuler la délibération du 22 mars 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Strasbourg a approuvé le principe de l'attribution d'une subvention à l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan » en vue de l'édification d'un lieu de culte à Strasbourg.

Ils soutiennent que :

- la délibération du 22 mars 2021 a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors qu'en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, leur droit à l'information en qualité de conseillers municipaux n'a pas été respecté ;

- la délibération attaquée a également été prise au terme d'une procédure irrégulière en ce qu'elle méconnaît l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal ;

- elle est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle méconnaît les conditions définies par la délibération du 12 avril 1999 qui fixe le cadre d'examen d'une demande de subvention au bénéfice d'une association culturelle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mai 2021, la commune de Strasbourg, représentée par la SELAS Adamas Affaires publiques, conclut à ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la requête.

Elle soutient que la délibération attaquée est devenue caduque en raison du non-respect de la condition qu'elle imposait ainsi que de la décision du président de l'association de ne plus bénéficier de la subvention qu'elle octroyait.

La requête a été communiquée à l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan », qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Mme A... C...,
- les conclusions de Mme B, rapporteure publique,
- les observations de M. I..., représentant la préfète du Bas-Rhin ;
- les observations de Me Paye-Blondet, avocate de M. H... et autres ;
- les observations de Me Le Chatelier, avocat de la commune de Strasbourg ;
- les observations de Me Boukara, avocate de l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan ».

Une note en délibéré, présentée par la commune de Strasbourg, a été enregistrée le 21 octobre 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 22 mars 2021, le conseil municipal de la commune de Strasbourg a acté le principe de l'attribution d'une subvention à l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan » (CIMG-GMES) en vue de l'édification d'une mosquée. Le versement de la subvention prévue, dont le montant s'élève à 2 563 599 euros, soit 10 % du montant toutes taxes comprises du prix des travaux, est conditionné à la communication d'un plan de financement consolidé. Par les présentes requêtes, la préfète du Bas-Rhin, ainsi que M. L... H... et autres en leur qualité de conseillers municipaux, demandent l'annulation de cette délibération. Les requêtes susvisées n^{os} 2102347 et 2102497, présentées par la préfète du Bas-Rhin et par M. H... et autres, sont dirigées contre la même décision et présentent à juger des questions semblables. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fins de non-lieu à statuer :

2. D'une part, un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du recours dont il était saisi. Il en va ainsi quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le recours formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

3. D'autre part, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors les hypothèses d'inexistence de la décision en question, de son obtention par fraude, ou de demande de son bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. Toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, et ceci aussi bien lorsque ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles ont été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles ont fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention. Il en résulte que les conditions mises à l'octroi d'une subvention doivent être fixées par la personne publique au plus tard à la date à laquelle cette subvention est octroyée.

4. Il ressort des pièces du dossier, d'une part, que la condition à laquelle est soumise l'attribution de la subvention en litige, à savoir la communication d'un plan de financement consolidé, n'a été assortie d'aucun délai au-delà duquel le principe d'octroi de la subvention ne serait plus invocable et, d'autre part, que si l'association fait valoir qu'elle a entendu renoncer au bénéfice de la subvention, il ressort des termes de son courrier en date du 15 avril 2021, sans que cela soit sérieusement contesté, que cette renonciation est seulement temporaire. Par ailleurs, la délibération attaquée, dès lors qu'elle a pour objet l'attribution d'une subvention, constitue une décision créatrice de droits qu'en tout état de cause seul le conseil municipal était compétent pour retirer ou abroger. Aussi, la communication du 3 mai 2021 par laquelle la maire de la Strasbourg a fait connaître au conseil municipal qu'elle considérait que la demande de

subvention était retirée, ne saurait alors avoir eu pour objet ou pour effet de retirer ou d'abroger la délibération en litige. Par suite, la commune de Strasbourg et l'association CIMG-GMES ne sont pas fondées à soutenir que les présentes requêtes sont devenues sans objet et qu'il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les fins de non-recevoir :

5. D'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la délibération attaquée est une décision créatrice de droits. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée de ce qu'elle ne constitue qu'une mesure préparatoire qui ne fait pas grief ne peut être accueillie.

6. D'autre part, l'association CIMG-GMES, appelée à la cause par le tribunal en sa qualité de bénéficiaire de la décision attaquée, doit être regardée comme partie en défense à l'instance, et non comme une intervenante. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que l'association n'a pas intérêt à agir doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. 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. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que, dans les communes concernées, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. 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 qui doivent fonder les mesures envisagées, et de mesurer les conséquences de leurs décisions.

8. Il ressort des pièces du dossier que, préalablement à la séance du 22 mars 2021, les conseillers municipaux de Strasbourg ont reçu, avec la convocation et l'ordre du jour, le projet de délibération. Celui-ci rappelait le cadre juridique dans lequel s'inscrivait la délibération à adopter, la nature et le coût total du projet porté par l'association CIMG-GMES, ainsi que des éléments de chronologie du projet en cours, à savoir la délivrance du permis de construire en 2013 et la pose de la première pierre en 2017. Il précisait également qu'il s'agissait d'arrêter le principe d'une subvention au bénéfice de l'association, le versement des sommes ne devant intervenir qu'après consolidation et validation du plan de financement. Toutefois, M. H... et autres font valoir que le projet de délibération qui leur a été soumis ne faisait aucune référence à la circonstance que le chantier du projet était à l'arrêt depuis plusieurs mois, n'exposait pas les difficultés de financement rencontrées par les constructeurs, et notamment ne mentionnait pas que la Collectivité européenne d'Alsace et la Région Grand Est avaient retiré leur soutien au projet. Compte tenu de l'enjeu de la délibération à intervenir, l'absence de telles précisions a été de nature à priver les membres du conseil municipal d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette irrégularité est de nature à avoir eu une incidence sur le sens de la décision. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la délibération attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement. (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 28 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Strasbourg : « *Des amendements peuvent être proposés par chaque conseiller-ère sur toute affaire en discussion soumise au conseil municipal. / (...) / A titre dérogatoire, et avec l'assentiment de la majorité du Conseil, le-la Maire dispose d'un droit oral de proposition d'amendement.* ».

10. Il ressort des termes du compte-rendu de la séance du conseil municipal du 22 mars 2021 que la délibération en litige a été amendée au cours des débats, sur proposition de la maire, sans qu'il soit fait mention que cette dernière aurait au préalable sollicité l'assentiment de la majorité du conseil municipal. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier, et n'est pas contesté par la commune de Strasbourg, que la formalité prévue par les dispositions précitées de l'article 28 du règlement intérieur a été respectée. Cette formalité présentant un caractère substantiel, la délibération du 22 mars 2021 a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière.

11. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2541-12 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal délibère notamment sur les objets suivants: (...) 10° L'allocation de subventions à des fins d'intérêt général et de bienfaisance ; (...)* ».

12. Il ressort des termes de la délibération attaquée que la commune de Strasbourg fait expressément référence à une délibération de son conseil municipal du 12 avril 1999, qui prévoit de manière générale et impersonnelle la possibilité de conclure des baux emphytéotiques au profit d'associations culturelles sous réserve de la présentation préalable d'un projet de construction et de la justification des capacités financières nécessaires à la réalisation du projet. Si cette délibération de 1999 ne prévoit pas l'octroi de subventions, la commune fait toutefois état dans ses écritures d'une autre délibération, du 22 mai 2000, par laquelle elle a accordé une subvention de 10% du montant des travaux à entreprendre pour la construction d'un lieu de culte, élargissant ainsi à d'autres modalités le soutien qu'elle entendait accorder aux ouvrages à vocation culturelle. Aussi, et alors même que l'association CIMG-GMES sollicitait l'attribution d'une subvention et non la conclusion d'un bail emphytéotique, la commune doit être regardée comme ayant entendu appliquer le cadre qu'elle s'était fixée lors de l'examen de précédentes demandes de contribution à la réalisation d'édifices religieux. Or, il est constant qu'en l'occurrence la demande de subvention de la CIMG-GMES a été déposée postérieurement au démarrage de la construction et que l'association n'a à aucun moment présenté un plan de financement. Dès lors, la préfète et les conseillers municipaux requérants sont fondés à soutenir qu'en octroyant la subvention en litige, la commune de Strasbourg a méconnu le cadre réglementaire qu'elle s'était fixé elle-même pour l'examen des demandes de subventions au bénéfice d'associations culturelles.

13. Au demeurant, il appartient à une commune qui entend accorder une subvention à une association d'établir que l'aide envisagée est justifiée par un intérêt public local. En l'espèce, alors que la préfète du Bas-Rhin fait valoir que les capacités existantes pour l'accueil des pratiquants du culte musulman sont suffisantes, la commune de Strasbourg n'expose pas avoir procédé à une analyse des besoins et ne produit aucun état des lieux de nature à mettre en évidence la circonstance que les lieux de culte existants étaient insuffisants ou inadaptés. Dans ces conditions, l'existence d'un intérêt public local n'est pas établie.

14. Il résulte de l'ensemble ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, que la délibération de la commune de Strasbourg en date du 22 mars 2021 doit être annulée.

Sur les frais du litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, les sommes demandées par la commune de Strasbourg et par l'association CIMG-GMES au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1 : La délibération de la commune de Strasbourg en date du 22 mars 2021 est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Strasbourg et de l'association CIMG-GMES présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la préfète du Bas-Rhin, à M. L... H... en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la commune de Strasbourg et à l'association « Communauté islamique Milli Görüs Grande Mosquée Eyyub Sultan ». Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

M. F, président,
M. T premier conseiller,
Mme B, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 10 novembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

C

. F

La greffière,

A

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales en ce qui les 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,
La greffière,