

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°s 1803585, 1803573

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION NICOISE POUR LA DEFENSE
DE LA LAICITE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Silvestre-Toussaint
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Nice

(5^{ème} chambre)

M. Gilles Taormina
Rapporteur public

Audience du 26 janvier 2021
Décision du 16 février 2021

C
135-02-04

Vu la procédure suivante :

1°) Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 14 août 2018 et 29 décembre 2020 sous le numéro 1803585, et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, représentés par Me Lambert, demandent au Tribunal :

- d'enjoindre à la commune de Nice de produire la convention d'occupation en date du 14 juin 2018 par laquelle la commune a mis à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un local sis 43 Route de Grenoble à Nice ;

- d'annuler la décision du maire de la commune de Nice de mettre à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un local sis 43 Route de Grenoble à Nice pour l'exercice du culte musulman ;

- d'enjoindre aux parties, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement à intervenir, de saisir le juge du contrat aux fins de tirer les conséquences de l'annulation prononcée par ledit jugement ;

- de mettre à la charge de la commune de Nice la somme de 2 000 euros pour chacun d'eux sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent, d'une part, que la convention d'occupation du 14 juin 2018 a été signée par une autorité incompétente et, d'autre part, que la décision du maire de la commune de Nice de mettre à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un local sis 43 Route de Grenoble à Nice pour l'exercice du culte musulman est entachée d'une erreur de droit.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2019, la commune de Nice, prise en la personne de son maire en exercice, représentée par Me Daboussy, conclut principalement à l'irrecevabilité de la requête, subsidiairement au rejet de cette dernière au fond, et en tout état de cause à la mise à la charge des requérants de la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient :

- à titre principal : que la requête est doublement irrecevable, d'une part en raison de l'inexistence de la décision dont il est demandé l'annulation et, d'autre part, en l'absence de démonstration par les requérants d'un intérêt leur donnant qualité pour agir dans la présente instance ;

- à titre subsidiaire : que les moyens soulevés à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à obtenir l'annulation de la décision du maire de la commune de Nice de signer la convention litigieuse, dès lors qu'une telle décision ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours de plein contentieux visant la convention elle-même.

Par ordonnance du 20 novembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 janvier 2021 à 11 heures.

2°) Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 14 août 2018 et 29 décembre 2020 sous le numéro 1803573, et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, représentés par Me Lambert, demandent au Tribunal :

- d'enjoindre à la commune de Nice de produire la convention d'occupation en date du 14 juin 2018 par laquelle la commune a mis à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un local sis 43 Route de Grenoble à Nice ;

- de prononcer l'annulation ou la résiliation de la convention d'occupation par laquelle la commune a mis à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un local sis 43 Route de Grenoble à Nice pour l'exercice du culte musulman ;

- de mettre à la charge de la commune de Nice la somme de 2 000 euros pour chacun d'eux sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent des moyens identiques à ceux soulevés à l'appui de leur requête n°1803585.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2019, la commune de Nice, prise en la personne de son maire en exercice, représentée par Me Daboussy, conclut principalement à l'irrecevabilité de la requête, subsidiairement au rejet de cette dernière au fond, et en tout état de cause à la mise à la charge des requérants de la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient :

- à titre principal : que la requête est triplement irrecevable, en raison du caractère de droit privé de la convention dont il est demandé l'annulation, en raison de l'inexistence de la convention dont il est demandé l'annulation et en l'absence de démonstration par les requérants d'un intérêt leur donnant qualité pour agir dans la présente instance ;

- à titre subsidiaire : que les moyens soulevés à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 20 novembre 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 janvier 2021 à 11 heures.

Vu :

- les autres pièces des dossiers.

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 du 26 janvier 2021 :

- le rapport de M. Silvestre-Toussaint, premier-conseiller,
 - les conclusions de M. Taormina, rapporteur public,
 - et les observations de Me Lambert, pour les requérants, et de Me Daboussy, pour la commune de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Par la délibération n°0.2 en date du 2 février 2018, le conseil municipal de la commune de Nice a autorisé la mise à disposition d'associations représentatives du culte musulman d'un bâtiment d'une surface de plus de 500 m², situé au 43 Route de Grenoble à Nice, pour y installer un lieu de culte provisoire. Par contrat en date du 3 octobre 2018, la commune de Nice et l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » ont conclu, pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, une convention de mise à disposition à titre onéreux d'un espace de 530 m², sis 43 Route de Grenoble à Nice, pour l'exercice du culte musulman. Le contrat a prévu le paiement d'une redevance annuelle d'un montant de 32 263,36 euros. Par une requête enregistrée sous le numéro 1803585, !

et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, demandent au Tribunal,

outre d'enjoindre à la commune de Nice de produire la convention susmentionnée, d'annuler la décision du maire de la commune de Nice de mettre à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » le local en cause pour l'exercice du culte musulman et d'enjoindre aux parties de saisir le juge du contrat aux fins de tirer les conséquences de cette annulation. Par une requête enregistrée sous le numéro 1803573, et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, demandent au Tribunal, outre d'enjoindre à la commune de Nice de produire la convention susmentionnée et de prononcer l'annulation ou la résiliation de cette convention.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées n°s 1803585 et 1803573, présentées par l'association niçoise pour la défense de la laïcité, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a dès lors lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.

Sur les conclusions des requêtes aux fins d'enjoindre à la commune de Nice de produire la convention litigieuse :

3. Dès lors qu'il est constant que la convention litigieuse a été produite par la commune de Nice, il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur les conclusions susmentionnées.

Sur la recevabilité des conclusions de la requête n° 1803585 :

4. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini.

5. Il résulte de ce qui vient d'être dit que la décision du maire de la commune de Nice de conclure la convention mettant à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » le local mentionné au point 1 pour l'exercice du culte musulman ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours de pleine juridiction contestant la validité de cette convention. Par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées par la commune de Nice, les conclusions de la requête n°1803585 aux fins d'annulation doivent être rejetées comme irrecevables.

6. Il résulte de ce qui vient d'être dit que les conclusions de la requête n°1803585 aux fins d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur la requête n° 1803573 :

En ce qui concerne l'exception d'incompétence de la juridiction administrative opposée par la commune de Nice :

7. La convention litigieuse conclue entre la commune de Nice et l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité », pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, aux fins de mise à disposition à titre onéreux d'un espace de 530 m², sis 43 Route de Grenoble à Nice, pour l'exercice du culte musulman, comporte des clauses exorbitantes du droit commun qui lui confèrent le caractère d'un contrat administratif, notamment la charge incombant à l'association de prendre en charge certains travaux de rénovation relevant du propriétaire. Par suite, l'exception d'incompétence susmentionnée doit être écartée comme non fondée.

En ce qui concerne les conclusions aux fins d'annulation ou de résiliation de la convention litigieuse :

8. Ainsi qu'il a été dit au point 4, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. En outre, le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini. Les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office. Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

9. En premier lieu, les requérants soutiennent que la convention litigieuse conclue entre la commune de Nice et l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité », pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, aux fins de mise à disposition à titre onéreux d'un espace de 530 m², sis 43 Route de Grenoble à Nice, pour l'exercice du culte musulman, serait entachée d'irrégularité dès lors que le signataire de ladite convention pour la commune de Nice ne bénéficierait pas d'une délégation à cette fin. Toutefois, il résulte de

l'instruction que la convention litigieuse a été signée, non pas par M. Pradal comme le soutiennent à tort les requérants, mais par Mme Janine Gilletta, maire adjointe de la commune de Nice et déléguée aux cultes et au patrimoine communal. Cette dernière bénéficiait d'une délégation de fonction et de signature en vertu de la délibération n° 4 du conseil municipal en date du 15 mai 2017 relative aux pouvoirs délégués ainsi que de l'arrêté municipal 2017 CAB n° 119 du 20 novembre 2017 autorisant l'intéressée à signer les actes relatifs à sa délégation dans le domaine des cultes et du patrimoine communal. Par suite, le moyen susmentionné manque en fait et doit dès lors être écarté.

10. En second lieu, aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 susvisée concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes* ». Il résulte de ces dispositions que les collectivités territoriales ne peuvent apporter une aide quelconque à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte. En l'espèce, les requérants soutiennent que la convention litigieuse, qui ne serait justifiée par aucun intérêt public local, constituerait une subvention déguisée à un culte. D'une part, il résulte de l'instruction que constitue un intérêt public local la mise à disposition d'un local permettant l'exercice de la liberté de culte dans des conditions compatibles avec le maintien de l'ordre public. D'autre part, ainsi qu'il a été précédemment mentionné, la convention litigieuse, mettant à disposition de l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité » un espace de 530 m² pour l'exercice du culte musulman a prévu le paiement d'une redevance annuelle de 32 263,36 euros, montant dont il n'est pas démontré qu'il ne correspondrait pas au prix du marché. En outre, la commune de Nice soutient sans être contestée que la remise consentie à l'association aux termes de ladite convention, correspondant à un montant de six mois de redevance, est justifiée dès lors qu'il incombe à l'association de prendre en charge certains travaux de rénovation relevant du propriétaire. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la convention litigieuse serait entachée d'illégalité, eu égard à son objet, en méconnaissance des dispositions précitées.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées par la commune de Nice, que les conclusions susmentionnées doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. 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, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ». Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Nice, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Nice au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n°s 1803585 et 1803573, présentées par
et l'association niçoise pour la défense de la laïcité, sont rejetées.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à
à l'association niçoise pour la défense de la laïcité, à la commune de Nice et à
l'association « Centre culturel des musulmans de Nice – La Fraternité ».

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Pascal, président,
M. Silvestre-Toussaint, premier-conseiller,
Mme Kieffer, premier conseiller,
Assistés de Mme Genovese, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 février 2021

Le président,



F. PASCAL

Le rapporteur,



F. SILVESTRE-TOUSSAINT

La greffière,



S. GENOVESE

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous
huissiers de justice 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
Le Greffier en Chef,
Ou par délégation le Greffier

