



HAL
open science

Le Conseil d'État valide une décision de préemption prise en vue de l'extension de la mosquée de Montreuil

Jean-François Struillou

► To cite this version:

Jean-François Struillou. Le Conseil d'État valide une décision de préemption prise en vue de l'extension de la mosquée de Montreuil. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 3, pp.167-172. hal-04369981

HAL Id: hal-04369981

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04369981v1>

Submitted on 23 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Conseil d'État valide une décision de préemption prise en vue de l'extension de la mosquée de Montreuil

CE, ch. réunies, 22 décembre 2022, Commune de Montreuil, n° 447100 ; Rec. tables (à paraître)

Mmes B A, Rolande A, Colette A et Pierrette A ont demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain renforcé sur une parcelle leur appartenant, située 223, rue de Rosny. Par un jugement n° 1702610 du 1er février 2018, le tribunal administratif de Montreuil a annulé cette décision et précisé les obligations en découlant pour la commune en application de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme.

Par un arrêt n° 18VE01088 du 1er octobre 2020, la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté l'appel formé par la commune de Montreuil contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 1er décembre 2020, 1er mars et 24 novembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Montreuil demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge des consorts A, solidairement, la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (...)

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 25 janvier 2017, le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain sur une parcelle appartenant aux consorts A en vue de permettre " la réalisation d'un équipement collectif d'intérêt général à vocation culturelle consistant en une extension du centre socio culturel et de ses aires de stationnement ". Saisi par les consorts A, le tribunal administratif de Montreuil a, par un jugement du 1er février 2018, annulé cette décision et précisé les obligations en découlant pour la commune en application de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. La commune de Montreuil se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 1er octobre 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Versailles a rejeté son appel contre ce jugement.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement./ () Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé / () ". Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du même code : " Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de

réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. " Enfin, aux termes de l'article L. 213-11 du même code : " Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés pour l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1, qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption. L'utilisation ou l'aliénation d'un bien au profit d'une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société d'habitations à loyer modéré doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption " et " Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité. / Tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption, dans la limite des objets prévus à l'article L. 210-1, doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité. () " "

3. Il résulte des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. En outre, la mise en œuvre de ce droit doit répondre à un intérêt général suffisant.

4. D'autre part, aux termes de l'article 1er 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. En conséquence, à partir du 1er 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 (). " 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. () 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 l'article 19 de cette même loi, 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. " "

5. Il résulte de ces dispositions 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 culturelles pour des travaux de réparation d'édifices

culturels et qu'il leur est interdit d'apporter une aide à l'exercice d'un culte. Les collectivités publiques ne peuvent donc, aux termes de ces dispositions, apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels.

6. En premier lieu, le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle. Une telle décision n'est pas par elle-même constitutive d'une aide à l'exercice d'un culte prohibée par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905. En revanche, ces dispositions impliquent, sauf à ce que la collectivité se fonde sur des dispositions législatives dérogeant aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905, que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectuée dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte.

7. Il résulte de ce qui précède que la commune de Montreuil est fondée à soutenir, par un moyen qui n'est pas nouveau en cassation, qu'en jugeant que la décision de préemption en litige était par elle-même constitutive d'une dépense illégale en faveur de l'exercice d'un culte contraire à la loi du 9 décembre 1905, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain sur la parcelle appartenant aux consorts A est destinée à permettre l'extension du centre socio-culturel implanté sur le terrain communal mitoyen de la parcelle préemptée, qui a fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif passé entre la ville de Montreuil et la fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil afin, d'une part, d'augmenter la capacité d'accueil de la mosquée existante pour répondre aux besoins de la communauté musulmane locale ainsi que celle du parc de stationnement assurant l'accueil des fidèles et, d'autre part, de créer des salles de classe, des salles de conférences et une bibliothèque consacrées à l'enseignement religieux. Eu égard à son objet et à son ampleur, ce projet présente le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens des dispositions combinées des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. Par suite, la commune de Montreuil est fondée à soutenir, par un moyen qui n'est pas nouveau en cassation, que la cour administrative d'appel de Versailles a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en estimant que le projet était d'une ampleur insuffisante pour pouvoir être regardé comme un équipement collectif au sens de ces dispositions.

9. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, la commune de Montreuil est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

11. Pour annuler la décision de préemption en litige, le tribunal administratif de Montreuil s'est fondé sur deux moyens, tirés l'un de la méconnaissance des dispositions des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 et l'autre de ce que le projet en vue duquel le droit de préemption avait été exercé ne constituait pas une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il résulte de ce qui a été dit aux points 6 à 8 que c'est à tort que le tribunal administratif de Montreuil a accueilli ces deux moyens.

12. Il appartient toutefois au juge d'appel, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par les consorts A devant le tribunal administratif.

13. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : " Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. () " Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 17 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de Montreuil a délégué au maire l'exercice du droit de préemption a été transmise au préfet le 22 avril 2014 et affichée le 25 avril 2014. Par suite, les consorts A ne sont pas fondées à soutenir que la délibération du 17 avril 2014 n'aurait pas été exécutoire et que, par suite, la décision de préemption aurait été prise par une autorité incompétente.

14. En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme citées au point 2 que la mise en œuvre du droit de préemption doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant.

15. Contrairement à ce que soutiennent les consorts A, la seule circonstance que l'équipement collectif en vue duquel le droit de préemption est exercé vise à permettre l'exercice d'un culte n'est pas de nature à faire regarder la réalisation du projet comme ne répondant pas à un intérêt général suffisant. Par suite, les consorts A, qui n'apportent aucun autre élément au soutien de ce moyen et, notamment, ne critiquent pas les caractéristiques du bien faisant l'objet de la décision de préemption ou le coût prévisible de l'opération, ne sont pas fondés à soutenir que le projet ne répondrait pas à un intérêt général suffisant.

16. En troisième lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Montreuil est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montreuil a annulé la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a exercé le droit de préemption urbain (...).

Observations.

L'arrêt ci-dessus publié soulève une question aussi inédite que singulière, celle de savoir si le droit de préemption urbain peut être exercé en vue de permettre l'extension d'une mosquée et de ses dépendances. Il s'agit là d'une "première" dans la mesure où, jusqu'ici, s'agissant de la construction des lieux de culte, la juridiction administrative avait été amenée le plus souvent à censurer des décisions de préemption abusives, prises par les élus locaux dans le seul but de faire obstacle à l'édification de mosquées¹ ou à l'implantation des Témoins de Jéhovah².

L'arrêt est d'autant plus intéressant qu'il permet d'observer l'adresse avec laquelle le Conseil d'État interprète la grande loi de 1905 concernant la séparation des églises et de l'État ainsi que les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. En admettant, sans coup férir, qu'une décision de préemption peut être prise afin de permettre l'extension de la mosquée de Montreuil sans que ladite décision ne soit contraire au principe constitutionnel de laïcité ou ne méconnaisse les textes susvisés, la Haute juridiction administrative entend privilégier une « lecture ouverte » des dispositions en cause. L'arrêt s'insère ainsi dans une politique jurisprudentielle ancienne, fondée sur une conception libérale et empirique de la notion de laïcité³, quitte à heurter, dans un contexte de crispations autour des religions, ceux qui refusent l'idée que l'État ou les collectivités territoriales puissent apporter aux cultes une aide matérielle sous une forme quelconque, la construction d'édifices religieux devant rester cantonnée, selon les partisans d'une vision « absolutiste » de la loi 1905, à la seule sphère privée.

Les faits de l'affaire sont les suivants. Le maire avait décidé de préempter une parcelle de 1 896 mètres carrés en vue de permettre l'extension de la mosquée, la réalisation de places de stationnement ainsi que la construction de salles de cours et d'une bibliothèque destinées à l'enseignement religieux. Cette préemption avait eu lieu au prix de 450 000 euros, très inférieur au montant de 796 000 euros retenu par l'avis du service des domaines et à la somme de 800 000 euros figurant dans la promesse de vente passée avec l'acquéreur évincé. Aussi n'est-il pas surprenant que les vendeurs ne se soient pas contentés de contester le prix proposé par la commune et qu'ils aient demandé au Tribunal administratif d'annuler la décision litigieuse du 25 janvier 2017, en invoquant principalement deux moyens. Le premier faisait valoir

¹ TA Versailles, 16 sept. 2016, n° 1505143, Préfet des Yvelines, Assoc. des musulmans de Mantes Sud : JurisData n° 2016-024396 ; DAUH 2017, n° 21, p. 344, chron. J.-F. Struillou, Confirmé par CAA Versailles, 23 nov. 2017, n° 16VE0331, Cne de Mantes-la-Ville : JurisData n° 2017-028543. – V. aussi, CE, 13 juin 2022, Sté Immotour : n° 437160 ; Rec. tables (à paraître) ; RDI 2022, p. 433, obs. J.-F. Struillou. – J.-P. Machelon, Les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Doc. fr., 2006, p. 14, 29 et 30.

² TA de Bordeaux, 12 avril 2007, Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah d'Agen, cité par Conseil d'État, Le droit de préemption, La documentation française, Paris, 2008, p. 30-31. – V. aussi, F. Moreau et A. Agen, Le droit de préemption utilisé à tort contre les Témoins de Jéhovah : Le Monde 17 avr. 2007.

³ J. Rivero, De l'idéologie à la règle de droit : la notion de laïcité dans la jurisprudence administrative, in « La laïcité », PUF, Paris, 1960, p. 263. – D. Maus, La crèche de Noël n'est pas contraire à la laïcité, Le Monde, 21 décembre 2016. – D. Maus, Une crèche est-elle un objet culturel ou culturel ? : Dalloz 2016, p. 2456.

qu'en procédant à l'acquisition du bien au profit de la fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil le maire aurait méconnu les articles 2 et 10 de la loi de 1905 qui posent et précisent le principe selon lequel « la République (...) ne subventionne aucun culte ». Quant au second, il soutenait que le projet en vue duquel la décision avait été prise ne constituait en rien une « action ou une opération d'aménagement » d'intérêt général, de nature à justifier la préemption. Pour l'ensemble des juges du fond, la cause paraissait entendue. Ainsi, après avoir reconnu le bien-fondé des deux moyens, le Tribunal administratif avait annulé la décision⁴, ce jugement ayant été confirmé par la Cour administrative d'appel⁵. Néanmoins, la décision d'appel a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, lequel a donné lieu à l'arrêt rapporté.

A. Une lecture libérale de la notion de laïcité

Le premier enseignement de l'arrêt – lequel annule la décision de la Cour administrative d'appel et règle l'affaire au fond⁶ – est que l'exercice du droit de préemption en vue de permettre l'extension d'un édifice culturel n'est pas intrinsèquement incompatible avec le droit positif de la laïcité.

Pour justifier cette solution, le Conseil d'État n'hésite pas à affirmer tout d'abord, en termes négatifs, que le principe constitutionnel de laïcité – qui, selon Mme Bretonneau, « trouve un fondement dans l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et une expression dans l'article 1^{er} de la Constitution »⁷ – « ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle ». On ne manquera pas de remarquer que l'affirmation tient lieu ici de démonstration et qu'il n'y a pas dans l'arrêt le moindre argumentaire susceptible d'étayer l'analyse des juges de cassation. Tout au plus peut-on avancer que ce qui constitue le fondement de cette solution est à chercher du côté de l'approche constitutionnelle du principe de laïcité. En effet, si cette approche met en avant les deux dimensions dudit principe, à savoir l'égalité entre les cultes, dans le respect de la neutralité de la puissance publique, et la liberté de conscience⁸, elle écarte en revanche l'idée que ce même principe consacrerait, à l'instar de la loi de 1905, un principe de « non-subventionnement des cultes »⁹. Ne saurait par conséquent prospérer un moyen faisant valoir que la décision de préemption serait contraire à ce principe constitutionnel de laïcité, celui-ci n'attribuant pas au principe de neutralité de l'État

⁴ TA Montreuil-sous-Bois, 1er févr. 2018, n° 1702610, Mme M. et a. : JurisData n° 2018-003377 ; AJDA 2018, p. 1592 ; JCP A 12 févr. 2018, act. 141, veille F. Tesson ; DAUH 2019, n° 23, p. 352, chron. J.-F. Struillou.

⁵ CAA Versailles, 1^{er} octobre 2020, Commune de Montreuil : JurisData n° 2020-019485 ; AJDA 2020, p. 2155, note M. Bouzar ; DAUH 2021, p. 281, chron. J.-F. Struillou.

⁶ CJA, art. L. 821-2.

⁷ Concl. sur CE, 21 octobre 2016, Cne de Melun c/ Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne, n° 395122 : Ariane Web.

⁸ CC, déc. n° 77-87-DC, 23 novembre 1977, Loi relative à la liberté d'enseignement.

⁹ E. Geffray, concl. sur CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière : RFDA 2011, p. 967.

une portée spécifique par l'interdiction de subvention aux cultes. Comme le souligne E. Geffray, le principe de neutralité « implique simplement un traitement égal – "neutre" – des différents cultes en présence, qu'il s'agisse d'autoriser des subventions, ou de les interdire comme le fait la loi de 1905 », mais il ne « signifie pas nécessairement, par lui-même et juridiquement, l'absence de soutien au culte »¹⁰. En exprimant de la sorte que ce qui n'est pas défendu est réputé permis, les juges du Palais Royal font preuve d'adresse dans la mesure où la solution retenue n'est pas censée naître par les œuvres d'un *pronunciamiento* normatif du juge, mais par une sorte d'autorisation donnée par la Constitution, laquelle conserve la paternité virtuelle de l'entreprise, le juge n'étant pas ainsi réputé avoir « gouverné ».

Ensuite, le Conseil d'État est conduit à vérifier la légalité de la décision litigieuse au regard des articles 2 et 10 de la loi de 1905, qui interdisent aux personnes publiques d'apporter une aide financière à l'exercice d'un culte. En application de ces dispositions, l'État ou les collectivités locales ne peuvent, comme le précise l'arrêt, « apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels »¹¹. S'adossant sur une conception stricte de cet interdit législatif, la Cour administrative d'appel n'avait pas manqué de considérer qu'en décidant de préempter la parcelle, le maire avait, en l'absence de dérogation légale le prévoyant, décidé une dépense illégale en faveur de l'exercice du culte, en méconnaissance des dispositions dont s'agit. Autrement dit, la commune tomberait ici sous le coup d'un défaut de neutralité objective en venant en aide à une association culturelle, le juge administratif ne pouvant logiquement exclure que la préemption soit constitutive d'une aide matérielle à l'exercice d'un culte, une décision de préemption, suivie d'une acquisition, ayant inmanquablement une incidence sur le budget des collectivités¹².

S'appuyant sur un raisonnement diamétralement opposé, le Conseil d'État censure l'arrêt d'appel, pour erreur de droit, en faisant valoir, au contraire, qu'une décision de préemption « n'est pas par elle-même constitutive d'une aide à l'exercice d'un culte, prohibée par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905 » et que, par conséquent, celles-ci ne sauraient être invoquées utilement pour critiquer la décision litigieuse. Là encore, l'affirmation tient lieu de démonstration, l'arrêt ne contenant pas l'ombre d'un argumentaire susceptible d'étayer la solution retenue. Seules les conclusions du rapporteur public permettent de comprendre l'analyse des juges de cassation. Ainsi, selon Arnaud Skzryerbak, si la décision litigieuse n'est pas, par elle-même, constitutive d'une aide à l'exercice du culte, c'est parce qu'à la date à laquelle celle-ci a été prise aucune « aide financière ne peut être identifiée puisque les conditions dans lesquelles l'association culturelle profitera du bien ne sont pas encore fixées »¹³. Autrement dit, parce qu'il serait impossible, à ce stade du processus, de

¹⁰ E. Geffray, concl. sur CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière : précité.

¹¹ § 6.

¹² V. en ce sens, CE, 1 juill. 2009, n° 319238, Assoc. La Fourmi Vouvrillonne : Rec. CE 2009, tables, p. 985 ; BJD 4/2009, p. 299, concl. A. Courrèges, p. 303, obs. E. Carpentier ; AJDA 2009, p. 1342, obs. C. Biget ; JCP A 31 août 2009, n° 36, 221, note G. Pellissier ; JCP N 9 oct. 2009, n° 41, 1284, note D. Dutrieux ; Defrénois 22/2009, p. 2450, chron. J.-Ph. Meng ; DAUH 2010, n° 14, p. 343, chron. J.-F. Struillou.

¹³ M. Arnaud Skzryerbak, concl. sur CE, 22 décembre 2022 : Ariane Web.

déterminer si le bien va être cédé ou loué à l'association culturelle et aussi parce que l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme autorise le titulaire du droit de préemption à affecter le bien à une destination autre que celle mentionnée dans la décision – pourvu que cette affectation soit conforme à celles prévues par la loi – l'édiction de la décision en cause ne saurait être constitutive, par elle-même, d'une aide à l'exercice d'un culte interdite par la loi de 1905.

Est-ce à dire que la solution retenue reposerait exclusivement sur ce raisonnement habile, construit avant toute autre chose pour faire en sorte que la décision en cause échappe à la censure du juge de l'excès de pouvoir, ou, en d'autres termes, sur ce « subterfuge » consistant à dénier à celle-ci le caractère d'une aide prohibée par la loi alors même que les pièces du dossier démontrent, à l'évidence, qu'elle a été prise exclusivement pour permettre l'extension d'une mosquée ? Rien n'est moins sûr. La clé de la solution retenue est à chercher également du côté d'une politique jurisprudentielle ancienne et constante qui dans le silence de la loi de 1905 ou toutes les fois qu'il existe un doute sur son exacte application – ou sur un texte législatif dérogeant au principe de non-subsidation des cultes, comme c'était le cas dans l'affaire relative aux baux emphytéotiques administratifs, conclus en vue de permettre l'édification de lieux de culte¹⁴ – tend à considérer que c'est la solution la plus libérale qui est la plus conforme à la pensée du législateur¹⁵. Le Conseil d'État interprète de la sorte la loi de 1905 non pas comme un texte qui instaurerait « une séparation étanche, brutale et absolue » entre les églises et l'État, mais plutôt comme un texte qui met en place un type nouveau de relations entre les premières et le second, fondé sur « un équilibre à la fois complexe, subtil, libéral » entre liberté effective du culte et neutralité vis-à-vis des religions¹⁶. Fidèle à cette conception, le Conseil d'État a cherché, cette fois, à faire en sorte que la loi de 1905 ne vienne pas entraver l'utilisation d'une prérogative de puissance publique dont la mise en œuvre peut contribuer à faciliter les conditions matérielles d'exercice de la liberté de culte et, par là même, à garantir l'effectivité d'une liberté publique.

Cette faculté de mettre en œuvre la procédure de préemption dans le domaine considéré n'est pas pour autant absolue. Les dispositions de la loi de 1905 impliquent, sauf à ce que la collectivité se fonde sur les dispositions législatives dérogeant aux dispositions de ce texte, « que la mise en œuvre d'un projet d'équipement collectif à vocation culturelle soit effectuée dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte ». Autrement dit, le fait que la mise en œuvre du droit de préemption ne soit pas constitutif d'une aide illégale à l'exercice d'un culte ne saurait en aucun cas délier la

¹⁴ CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière : n° 320796 ; Rec. p. ; RFDA 2011, p. 967, concl. E. Geffray ; AJDA 2011, p. 1460 obs. M.-C. de Montecler AJDA 2011, p. 2010, note E. Fatôme et L. Richer ; AJDA 2011, p. 1667, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; AJCT 2011, p. 515, obs. M. Perrier.

¹⁵ CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière, précité. – V. aussi, CE, ass., 9 nov. 2016, Fédération départementale des libres penseurs de Seine et Marne : n° 395122 ; Lebon ; AJDA 2016. 2135 ; D. 2016. 2341, obs. M.-C. de Montecler ; ibid. 2456, entretien D. Maus. – CE, ass., 9 nov. 2016, Fédération de la libre pensée de Vendée : n° 395223 ; Lebon ; AJDA 2016. 2135 ; ibid. 2375, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; D. 2016. 2456, entretien D. Maus.

¹⁶ E. Geffray, concl. sur CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière : précité.

commune, lorsque celle-ci décidera d'affecter le bien à la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle, des exigences de la loi de 1905. Ce « *vademecum* » vise à prévenir, autant que faire se peut, le risque d'une lecture erronée de l'arrêt, laquelle consisterait à considérer qu'une fois le bien acquis, le titulaire du droit de préemption serait autorisé à se comporter en véritable propriétaire et, à ce titre, qu'il serait habilité à en disposer librement. Il n'en est rien. Céder le bien à l'association culturelle à un prix inférieur au prix d'acquisition – au lieu de le céder à prix coûtant – constituerait, selon toute vraisemblance, une aide prohibée par la loi dès lors que cette cession ne serait pas neutre pour les finances locales. Plutôt que d'être "rétrocédé", le bien peut faire également l'objet d'un bail emphytéotique administratif au profit de l'association culturelle, moyennant une somme modique. Dans ce cas, s'il y a bien une aide financière de la part de la collectivité dérogeant à la loi de 1905, celle-ci n'est pas prohibée par la loi dès lors qu'elle est prévue par l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales.

B. Une lecture libérale de la notion « d'actions ou d'opérations d'aménagement »

Le second enseignement de l'arrêt est que le droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'une action ou une opération d'aménagement ayant pour objet de réaliser un équipement collectif à vocation culturelle, et cela alors même que les dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ne prévoient pas expressément une telle possibilité.

Le moins que l'on puisse dire c'est que cette solution, qui témoigne d'une banalisation supplémentaire de la préemption, était loin de « couler de source ».

En premier lieu, la question s'est posée de savoir si le projet dont s'agit était d'une importance suffisante pour justifier la mise en œuvre du droit de préemption, le juge administratif étant amené à vérifier, comme l'y autorise une jurisprudence classique, si, eu égard à son ampleur et à sa consistance, le projet en vue duquel ce droit est exercé présente, par lui-même, le caractère d'une action ou opération d'aménagement au sens des dispositions combinées des articles susvisés¹⁷. Il ressort de cette jurisprudence que ne sont pas en eux-mêmes de nature à caractériser une telle action ou opération d'aménagement, des travaux ponctuels et limités de voirie¹⁸ – sans aucun lien avec une opération d'aménagement urbain et visant seulement à améliorer la sécurité routière dans une rue¹⁹ –, la résorption d'un logement

¹⁷ CE, 2 nov. 2015, n° 374957, Cne de Choisy-le-Roi : Rec. CE 2015, tables, p. 912 ; BJDU 1/2016, p. 52, concl. J. Lessi, p. 55, obs. X.D.L. ; JurisData n° 2015-024573 ; RJDA 5/2016, n° 364 ; D. actualité 12 nov. 2015, obs. R. Grand ; AJDA 2015, p. 2117, obs. R. Grand ; Constr.-Urb. déc. 2015, n° 12, comm. 164, note X. Couton ; JCP N 20 nov. 2015, n° 47, act. 1107, act. L. Erstein ; JCP A 16 nov. 2015, act. 943, act. L. Erstein ; RD imm. 2016, p. 54, obs. R. Decout-Paolini ; JCP A 12/2015, n° 2107, chron. R. Vandermeeren ; BJDU 6/2016, p. 460, chron. E. Carpentier ; RJDA 5/2016, n° 364 ; DAUH 2016, n° 20, chron. J.-F. Struillou, p. 320. – CE, 19 déc. 2019, n° 420227, Cne de Villemomble : JurisData n° 2019-023465.

¹⁸ TA Strasbourg, 6 févr. 2001, Cts Guiot c/ Cne de Fouchy : RD imm. 2001, p. 274, chron.

¹⁹ CAA Nantes, 16 juin 1994, M. Dubois : Rec. CE 1994, tables, p. 1241 ; BJDU 6/1994, p. 66, concl. M. Chamard, p. 69, obs. J.-C. Bonichot ; Gaz. Pal. 1995, pan. dr. adm. p. 148 ; Dr. adm. 1994, n° 563, confirmé par CE, 30 juill. 1997, Ville d'Angers c/ Dubois : Rec. CE 1997, tables, p. 1122 ; BJDU 6/1997, p. 453, concl. Mme Maugué ; Dr. adm. 1997, n° 365 ; JCP G 1997, IV, n° 2241, obs. ;

insalubre²⁰, l'acquisition ponctuelle d'un logement afin d'y reloger une famille hébergée dans une cité d'accueil²¹, l'intervention ponctuelle sur les offres de logement en vue d'éviter un phénomène d'exclusion sociale²², ou encore l'élargissement d'une rue pour des raisons de sécurité et pour y créer des places de stationnement²³. Pour que la décision soit légale, il ne suffit donc pas que le projet en vue duquel elle a été prise présente un caractère d'intérêt général, il faut aussi que ce projet ait une certaine ampleur, tout en relevant de l'une des catégories définies par la loi. S'adossant sur ces règles jurisprudentielles, qui ont pour fonction essentielle de préciser la signification de dispositions légales comportant un certain taux d'indétermination, la Cour administrative d'appel avait jugé que la décision litigieuse avait été prise en vue de la réalisation d'un équipement dont l'ampleur était insuffisante et que, par conséquent, ledit équipement ne pouvait être regardé comme un équipement collectif au sens de la loi. Le Conseil d'État parvient à une conclusion diamétralement opposée, qui fait valoir, au contraire – après que les juges de cassation aient décrit de manière minutieuse l'opération envisagée, alors que les juges du fond insistaient surtout sur la faible superficie de la parcelle préemptée – que le projet était d'une ampleur suffisante pour pouvoir être regardé comme un équipement collectif au sens de la loi.

L'affaire rapportée donne ainsi à voir, une fois de plus, que le contrôle de « l'ampleur et de la consistance du projet » laisse – et ce sans surprise aucune, compte tenu de sa nature même – une place non négligeable à la subjectivité du juge, mais aussi qu'il peut varier en intensité en fonction des enjeux de la décision contestée. Lorsque le projet concerne des intérêts fortement valorisés, comme par exemple le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, le juge administratif a une conception compréhensive de ce qui peut être regardé comme une « action ou opération d'aménagement ». Ainsi, une décision de préemption peut être prise au bénéfice d'une entreprise, alors même que ladite décision ne s'accompagnerait d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement, la préemption pouvant être motivée uniquement par la "rétrocession" de l'immeuble à l'entreprise privée en vue de favoriser le développement, voire même le simple maintien de l'activité économique locale²⁴. La notion « d'action ou

Mon. TP 3 oct. 1997, n° 4897, p. 74, comm. ; Gaz. Pal. 5-6 août 1998, p. 4 ; LPA 13 févr. 1998, n° 19, p. 20, chron. J. Morand-Deville ; AFDUH 1998, n° 2, p. 237, chron. J.-F. Struillou.

²⁰ CAA Paris, 17 févr. 1998, Cne d'Aubervilliers ; JurisData n° 1998-050189 ; Dr. adm. 1998, n° 232.

²¹ CAA Nancy, 5 févr. 1998, n° 95NC00277, M. Sauget et a.

²² CAA Nancy, 1er oct. 1998, Mme Steiner ; BJD 1/1999, p. 63 ; AFDUH 1999, n° 3, p. 321, chron. J.-F. Struillou ; LPA 10 juin 1999, n° 115, p. 13, chron. J. Morand-Deville ; Gaz. Pal. 29-30 déc. 1999, p. 34. – CAA Lyon, 11 mai 2006, M. Rolandez ; BJD 4/2006, p. 309.

²³ CE, 19 mai 2008, req. n° 286645, Cne de Mane ; JurisData n° 2008-073778. – V. aussi, CE, 3 déc. 2007, Cne de Mondragon ; BJD 6/2007, p. 433, concl. L. Derepas ; Constr.-Urb. 2008, n° 11, note P. Cornille ; JurisData n° 2007-072831. – Cf. aussi Rép. min. n° 03169 : JO Sénat Q 10 avr. 2008, p. 178 ; Constr.-Urb. 2008, alerte 25. – Rép. min. n° 15302 : JOAN Q 8 avr. 2008, p. 3053 ; BJD 1/2008, p. 73. – Rép. min. n° 03169 : JO Sénat Q 24 janv. 2008, p. 121 ; DAUH 2009, p. 508.

²⁴ CE, 6 févr. 2006, Cne de Lamotte-Beuvron ; Rec. CE 2006, p. 61 ; AJDA 2006, p. 775, concl. Ch. Devys ; BJD 2/2006, p. 125, obs. J.-C. B. ; JurisData n° 2006-069618 ; AJDI 2006, p. 650, obs. F. Priet ; JCP A 2006, p. 1050, note Ph. Billet ; RD imm. 2006, p. 154, obs. P. Soler-Couteaux ; Defrénois 2006, p. 749, obs. J.-Ph. Meng ; AJDA 2006, p. 775 et p. 342, obs. S. Brondel ; Constr.-

opération d'aménagement » apparaît de la sorte comme une « notion fonctionnelle », interprétée par le juge administratif à la lumière du contexte dans laquelle elle s'applique, ce qui permet à ce dernier d'épouser plus aisément les contours des nécessités politiques et des contraintes du réel.

L'arrêt soulevait une dernière question, bien plus épineuse, celle de savoir si la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle suffit à caractériser l'existence d'un intérêt général. Seul l'intérêt général justifie, en effet, le recours au droit de préemption²⁵ dès lors que l'exercice de cette prérogative a pour effet de porter atteinte à la propriété immobilière en privant le propriétaire de la faculté de disposer librement de son bien.

Aux termes d'un raisonnement juridique tout à fait convaincant, le rapporteur public avait apporté à la question soulevée une réponse négative en estimant que « la réalisation d'un édifice culturel n'est pas, par elle-même, un motif légal de préemption » pour la bonne et simple raison que le motif d'intérêt général en vue duquel cette préemption est possible ne peut « tenir simplement à la satisfaction des besoins religieux de la population »²⁶. Cette interprétation semblait d'autant plus pertinente que la satisfaction de ces besoins « ne fait pas partie des missions d'intérêt général dont les collectivités publiques sont investies »²⁷. Aussi reconnaître aux collectivités publiques « la faculté de faire usage de moyens extraordinaires, aujourd'hui la préemption, demain la réquisition ou l'expropriation, pour la seule satisfaction de besoins culturels reviendrait à reconnaître que les collectivités publiques ont une forme de responsabilité à cet égard. Ce serait un changement de paradigme »²⁸. Les articles L. 210-1 et L. 300-1 étaient ainsi interprétés au prisme d'une lecture stricte du droit de la laïcité, qui ne saurait admettre que la préemption devienne « un outil d'aménagement culturel ».

Cet argumentaire est écarté par le Conseil d'État qui, à la différence du rapporteur public, admet qu'il est possible pour une commune d'édicter une décision de préemption pour acquérir une parcelle destinée à accueillir un édifice culturel dès lors qu'il s'agit là d'une opération d'intérêt général pour laquelle le droit de préemption peut être utilisé. Reste à déterminer les éléments qui ont pu guider les juges du Palais Royal pour dégager cette solution.

La principale clé de lecture de l'arrêt paraît devoir être cherchée du côté de l'évolution du droit positif dès lors qu'il ressort de celui-ci une conception relativement compréhensive de ce qui peut être regardé comme une opération

Urb. 2006, n° 159, note G. Godfrin ; Collectivités-Intercommunalité 2006, n° 4, p. 15, comm. G. Pellissier ; Dr. adm. 2006, n° 91 ; RFDA 2006, p. 439 ; Dr. adm. mai 2006, n° 35 ; JCP G 2006, IV, 1479 ; Dr. adm. août-sept. 2006, n° 16 ; JCP N 2007, p. 16, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2007, n° 11, p. 534, chron. J.-F. Struillou. – CE, 21 nov. 2008, M. Leclercq : Rec. CE 2008, tables, p. 887 ; RD imm. 2009, p. 7 ; ibid. p. 318, obs. P. Soler-Couteaux ; JurisData n° 2008-074531 ; JCP N 2009, n° 13, 1125, chron. D. Dutrieux ; BJD 4/2009, chron. E. Carpentier, confirmant CAA Bordeaux, 29 déc. 2006, n° 06DA00370, M. Leclercq ; AJDA 2007, p. 665.

²⁵ C. urb., art. L. 210-1 al. 1er.

²⁶ M. Arnaud Skrzyerbak, concl. sur CE, 22 décembre 2022 : Ariane Web.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

d'intérêt général en matière culturelle. La jurisprudence administrative admet de la sorte que l'instauration sur une propriété d'un emplacement réservé par le PLU dans la perspective de la construction d'un édifice culturel dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine présente, compte tenu des caractéristiques de l'opération en cause, le caractère d'une opération d'intérêt général au sens des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme²⁹. Quant à la loi, elle reconnaît la possibilité pour les collectivités territoriales de garantir les emprunts contractés par les associations culturelles pour financer la construction d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux³⁰, ou encore de conclure, moyennant une somme modique, des baux emphytéotiques administratifs sur un bien immobilier leur appartenant pour permettre l'édification de lieux de culte ouverts au public dès lors qu'il s'agit là d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence³¹. Le droit légiféré et jurisprudentiel tend ainsi à reconnaître, on le voit, un caractère d'intérêt général à des opérations visant à permettre la réalisation d'équipements collectifs à vocation culturelle lorsqu'au regard des besoins liés à l'exercice du culte cela se justifie. Cet état du droit s'expliquerait par le fait qu'on ne peut « d'un côté, consacrer la liberté de culte et, de l'autre, refuser de trouver un intérêt général aux projets qui, en l'absence d'alternative ou de possibilité pour les fidèles de s'organiser, rendent possible le libre exercice par les fidèles du culte de leur choix, même si cela ne constitue certainement pas une obligation positive pour les pouvoirs publics »³². La laïcité est ainsi appelée à composer avec les principes qui composent l'ordre juridique dans lequel elle s'insère et, en particulier, avec la Déclaration de 1789.

Il y a fort à parier que le Conseil d'État ait pris en compte cet état du droit pour décider que, compte tenu des caractéristiques de l'opération envisagée, le projet d'extension de la mosquée de Montreuil répondait à un objectif d'intérêt général de nature à justifier l'exercice du droit de préemption urbain. Pour justifier cette solution – et comme pour bien marquer le caractère d'intérêt général de l'opération envisagée – l'arrêt n'hésite d'ailleurs pas à insister sur le contexte juridique et factuel dans lequel la décision de préemption a été prise, celui-ci révélant que l'association culturelle avait déjà bénéficié de l'aide de la puissance publique pour obtenir le terrain nécessaire à la construction de l'édifice culturel. Est ainsi clairement « mis en avant » le fait que la décision de préemption porte sur une parcelle qui est mitoyenne du terrain communal qui a fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif passé entre la Ville et la fédération culturelle pour accueillir la mosquée, mais aussi le fait que le projet litigieux a pour objet de « répondre aux besoins de la communauté musulmane locale » et d'assurer « l'accueil des fidèles » et, par là même, de garantir l'effectivité de la liberté de culte.

On voit par là que notre arrêt ne témoigne pas seulement d'une conception libérale de la laïcité, il donne également à voir un juge administratif pragmatique,

²⁹ CE, 25 septembre 1996, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75/77 rue Dutot à Paris : n° 109754 ; Rec. p. 352 ; D. 1996, p. 228.

³⁰ CGCT, art. L. 2252-4 et L. 3231-5.

³¹ CGCT, art. L. 1311-2.

³² E. Geffray, concl. sur CE, Ass., 19 juillet 2021, Mme Vayssière : précité.

soucieux de la réalité sociale et conscient des difficultés auxquelles se heurtent les autorités locales pour en finir avec l'islam des caves et les prières de rue. Reste que les juristes épris de certitude ne manqueront pas de voir dans cette décision de justice une nouvelle contribution à la neutralisation rampante du principe d'interdiction des financements publics des cultes ou une nouvelle sentence qui, il faut bien le reconnaître, appauvrit la pensée laïque. D'autres, au contraire, conscients que « le droit vit et évolue sans cesse, comme tout ce qui vit, sous l'influence du milieu »³³ ne pourront que se féliciter d'une solution qui vise moins le conflit ou la division que "la pacification" des relations entre les églises et l'État.

Jean-François Struillou

³³ G. Jeze, Les principes généraux du droit administratif, 1925, T. 1, p. V.