

N° 447100

Commune de Montreuil

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 28 novembre 2022

Lecture du 22 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Les consorts Marotte sont propriétaires, sur le territoire de la commune de Montreuil, d'un terrain mitoyen d'une mosquée gérée par la Fédération cultuelle des associations musulmanes de Montreuil. La mosquée a été construite avec l'appui de la commune qui, en 2003, a donné à bail emphytéotique un terrain lui appartenant. La Fédération s'est rapidement intéressée au terrain des consorts Marotte sans, semble-t-il, avoir les moyens de l'acheter. Les consorts Marotte ayant trouvé un acquéreur, la commune de Montreuil a décidé en 2006 de préempter le bien, à la moitié du prix. Les consorts Marotte finissent par renoncer à vendre. Mais, en 2017, ils signent un nouveau compromis de vente pour un prix de 800 000 euros. La commune décide à nouveau de préempter, pour un montant de 450 000 euros, bien en deçà de l'estimation des domaines, fixée à 796 000 euros.

La décision de préemption est motivée par la réalisation d'une opération comprenant l'extension de la mosquée, la construction de salles de cours et d'une bibliothèque destinées à l'enseignement religieux et la réalisation de places de stationnement.

Saisi par les consorts Marotte, le tribunal administratif de Montreuil annule la décision de préemption. La cour administrative d'appel de Versailles confirme son jugement au double motif d'une part de la méconnaissance des dispositions de la loi du 9 décembre 1905 prohibant les subventions aux cultes et d'autre part de ce que le projet est d'une ampleur insuffisante pour être regardé comme une action ou une opération d'aménagement pouvant justifier l'exercice du droit de préemption.

Le pourvoi de la commune de Montreuil vous amènera à trancher la question inédite de savoir si une commune peut exercer le droit de préemption urbain pour la construction d'un édifice cultuel. L'idée que des prérogatives de puissance publique puissent être mobilisées en faveur d'un culte ne va pas de soi. Mais, loin de l'image qu'on en a en général, la conception française de la laïcité s'accommode des interventions publiques en faveur des cultes.

En vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, la France est une République laïque. Il en résulte, dans la jurisprudence constitutionnelle¹, d'une part la garantie du libre exercice des cultes et le respect de toutes les croyances et d'autre part le respect de l'égalité entre les cultes et de la neutralité de la puissance publique. Cette seconde dimension fait obstacle à ce que la République salarie les cultes. En revanche, elle ne conduit pas à prohiber tout financement public des cultes. Vous avez ainsi jugé, dans une décision *Ministre c. Gouvernement de la Polynésie française* de 2005², que le principe constitutionnel de laïcité n'interdisait pas l'octroi, dans l'intérêt général, de certaines subventions à des activités ou à des équipements dépendant des cultes. Il s'agissait en l'espèce d'une subvention pour la reconstruction d'un presbytère détruit par un cyclone, presbytère dont vous avez relevé qu'il assurait de nombreuses activités socio-éducatives et qu'il avait joué un rôle d'accueil des sinistrés après le passage du cyclone.

C'est la loi du 9 décembre 1905 qui pose un principe général d'abstention financière en matière de culte. Son article 2 dispose « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Son article 19 prévoit que les associations cultuelles « ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions » des collectivités publiques. Vous avez une conception large de la notion de subvention aux cultes, qui recouvre tout aide, directe ou indirecte, à l'exercice d'un culte ou à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte³. En particulier, une collectivité publique ne peut décider qu'un local dont elle est propriétaire sera laissé de façon exclusive et pérenne à la disposition d'une association pour l'exercice d'un culte et constituera ainsi un édifice cultuel⁴, du moins pas un local relevant de son domaine public⁵.

¹ Cons. Const., 21 février 2013, n° 2012-297 QPC.

² CE, 16 mars 2005, *Ministre de l'outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française*, n° 265560, A - Rec. p. 108

³ CE, 4 mai 2012, *FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE*, n° 336462, A - Rec. p. 185

⁴ CE, Assemblée, 19 juillet 2011, *COMMUNE DE MONTPELLIER*, n° 313518, A - Rec. p. 398

⁵ CE, 7 mars 2019, *COMMUNE DE VALBONNE c\ ASSOCIATION BIEN VIVRE A GARBEJAIRE*,

Le législateur a cependant prévu des dérogations à l'interdiction de financement des cultes. Au sein même de la loi de 1905 d'abord. Les personnes publiques peuvent financer les dépenses d'entretien et de conservation des édifices culturels dont elles sont propriétaires, et l'on sait qu'il y en a beaucoup. Elles peuvent verser aux associations culturelles des subventions destinées à couvrir les dépenses de réparation ou de mise en accessibilité des édifices culturels. L'article 2 de la loi permet d'inscrire aux budgets publics les « dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ». Cette faculté ouverte par la loi peut se muer en obligation d'agir lorsque c'est nécessaire pour que le libre exercice des cultes soit assuré⁶.

Des dérogations à la loi de 1905 résultent en outre d'autres textes. Depuis une loi de finances rectificatives pour 1961⁷, les collectivités publiques sont autorisées à apporter une garantie d'emprunt à la construction d'édifices culturels. L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales permet de recourir au bail emphytéotique. Cette technique s'est développée d'abord sur le domaine privé des collectivités territoriales puis, à compter de 1988, sur leur domaine public. Une ordonnance de 2006 a précisé qu'un bail emphytéotique pouvait être conclu « *en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public* ». Vous avez jugé, dans une décision d'assemblée du 19 juillet 2011, Mme V...⁸, rendue à propos de la mosquée jouxtant le terrain des consorts Marotte, que l'ordonnance de 2006 n'avait fait qu'explicitier la portée exacte de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales. Vous avez précisé que le législateur avait permis aux collectivités territoriales de conclure ces baux en échange d'une redevance modique et qu'il avait ce faisant dérogé à la loi de 1905.

Quatre autres décisions d'assemblée du même jour précisent ce que les collectivités publiques peuvent faire sans déroger à la loi de 1905. D'abord, une commune peut autoriser, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité,

n° 417629, A

⁶ CE, Section, 28 janvier 1955, Sieurs Aubrun et Villechenoux, Rec. p. 50 et CE, Section, 28 janvier 1955, Association professionnelle des aumôniers de l'enseignement public, Rec. p. 51. Sur la faculté se muant en obligation : CE, 27 juin 2018, UNION DES ASSOCIATIONS DIOCESAINES DE FRANCE ET MONSIEUR PONTIER, n°412039, A - Rec. p. 279

⁷ Article 11 de la loi n° 61-825 du 19 juillet 1961 de finances rectificative pour 1961, codifié aux articles L. 2252-4 et L. 3231-5 du code général des collectivités territoriales

⁸ CE, Assemblée, 19 juillet 2011, Mme Patricia VAYSSIERE, n° 320796, A - Rec. p. 395

l'utilisation d'un local qui lui appartient pour l'exercice d'un culte⁹. C'est la reconnaissance de la possibilité pour les cultes de bénéficier des règles de droit commun relatives à l'utilisation des locaux communaux par des associations¹⁰. Ensuite, une commune peut installer dans une église un orgue ayant la double vocation d'accompagner l'exercice du culte et, dans un but d'intérêt public local, de servir à l'enseignement artistique et à l'organisation de manifestations culturelles¹¹. C'est également l'intérêt public local qui justifie les deux dernières décisions d'assemblée. Une collectivité peut aménager un équipement dédié à l'exercice de pratiques à caractère rituel relevant du libre exercice des cultes, à savoir un abattoir, pour satisfaire à la nécessité que les cultes soient exercés dans des conditions conformes aux impératifs de l'ordre public, en particulier de la salubrité publique et de la santé publique¹². La commune de Lyon pouvait participer au financement d'un ascenseur destiné à faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite à la basilique de Fourvière compte tenu de l'intérêt public local lié à l'importance de cet édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de la commune¹³.

Il est temps maintenant de situer le droit de préemption urbain dans ce paysage culturel.

En vertu de l'article L. 200-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption est exercé pour la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1. On peut citer, parmi ces objets légaux du droit de préemption, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme ou encore, nous y reviendrons, la réalisation des équipements collectifs. La collectivité qui entend exercer le droit de préemption doit justifier, à la date à laquelle elle exerce ce droit, de la réalité d'un projet répondant à l'un des objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, même si les caractéristiques précises du projet peuvent ne pas être encore définies, comme vous l'avez précisé dans votre décision Commune de Meung-sur-Loire de 2008¹⁴. Luc Derepas estimait, dans ses conclusions sur cette décision, que « la réalité du projet [devait] être établie, soit par des éléments démontrant son antériorité (lettres, notes de

⁹ CE, Assemblée, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier, n° 313518, p. 398

¹⁰ Article L. 2144-3 du CGCT

¹¹ CE, Assemblée, 19 juillet 2011, COMMUNE DE TRELAZE, n° 308544, A - Rec. p. 370

¹² CE, Assemblée, 19 juillet 2011, COMMUNAUTE URBAINE DU MANS - LE MANS METROPOLE, n° 309161, A - Rec. p. 393

¹³ CE, Assemblée, 19 juillet 2011, FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET DE L'ACTION SOCIALE DU RHÔNE M. Marcel PICQUIER, n° 08817, A - Rec. p. 392

¹⁴ CE, 7 mars 2008, COMMUNE DE MEUNG-SUR-LOIRE, n° 288371, A - Rec. p. 97

service, discours...), soit par des précédents démontrant qu'il s'insère dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rendent sa réalisation quasi-certaine ».

La collectivité qui préempte n'est pas tenue de garder le bien préempté. L'article L. 213-11 du code de l'urbanisme dispose que le bien acquis par voie de préemption doit être utilisé ou aliéné pour l'une des finalités légales du droit de préemption. Il peut s'agir, classiquement, de confier le bien à une société d'aménagement qui se chargera de la réalisation de l'opération (voyez, à propos de la création d'un pôle d'attraction industriel et commercial, une décision Société d'ingénierie et de développement économique de 1989¹⁵). Vous avez même admis, dans une décision Commune de Lamotte-Beuvron de 2006¹⁶, que la préemption d'un bien soit motivée par sa rétrocession à une entreprise privée en vue de favoriser l'activité économique locale. La « préemption pour autrui »¹⁷ est donc admise.

Si le principe d'un transfert du bien à un tiers peut être acté par la décision de préemption, les modalités juridiques et financières de ce transfert ne sont généralement pas connues à la date à laquelle cette décision est prise et il est douteux qu'elles puissent avoir une incidence sur sa légalité. C'est pourquoi la loi de 1905 ne nous paraît pas pouvoir être mobilisée pour critiquer la préemption elle-même.

Certes, en préemptant la commune expose une dépense et elle le fait en vue de satisfaire aux besoins d'un culte. Mais, à ce stade, aucune aide financière ne peut être identifiée puisque les conditions dans lesquelles l'association cultuelle profitera du bien préempté ne sont pas encore fixées. La commune peut revendre le bien à prix coûtant. L'opération est alors neutre pour les finances communales. S'il peut y avoir une forme d'aide à permettre à l'association d'entrer en possession d'un bien à un prix auquel le vendeur n'aurait pas spontanément consenti, c'est une aide qui n'aura rien coûté à la commune. Celle-ci peut également donner le bien à bail emphytéotique, en échange d'une redevance modique. Dans ce cas, il y aura bien une aide de sa part mais cette dérogation à la loi de 1905 est prévue par une disposition législative. La commune peut enfin décider qu'en fin de compte elle utilisera le bien pour un projet différent, ce que permet l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme du moment que le nouveau projet satisfait à l'une des finalités légales du droit de préemption.

¹⁵ CE, 31 mars 1989, Société d'ingénierie et de développement économique et Ville d'Arcueil, n° 8113, 89361, B

¹⁶ CE, 6 février 2006, Commune de Lamotte-Beuvron, n° 266821, A - Rec. p. 61

¹⁷ Pour reprendre l'expression employée par l'étude du Conseil d'Etat sur le droit de préemption, publiée en 2008

Il est donc trop tôt, au stade de la préemption, pour dire s'il y a une méconnaissance de la loi de 1905. Il vous arrive d'exiger, comme dans l'affaire de l'orgue de Trélazé, que des engagements soient pris pour s'assurer qu'une opération ne conduira pas, in fine, à une aide à un culte. Une telle exigence ne nous paraît pas transposable à la préemption qui, aux termes de votre jurisprudence Commune de Meung-sur-Loire, peut être justifiée par un projet dont les caractéristiques précises restent à définir.

Vous pourriez éventuellement réserver le cas où les caractéristiques du projet, telles qu'elles ressortent notamment de la motivation de la décision de préemption, font nettement apparaître que sa mise en œuvre conduira à une aide à un culte prohibée par la loi de 1905. Même alors, l'opérance du moyen tiré de la violation de cette loi peut prêter à hésitation. A titre de comparaison, vous avez jugé dans une décision de section de 1969 Ville de Lille¹⁸ que la loi de 1905 n'était pas au nombre des dispositions au regard desquelles vous appréciez la légalité d'une autorisation d'urbanisme.

Dans notre affaire en tout cas, rien n'indiquait que le projet serait mis en œuvre dans des conditions contraires à la loi de 1905. 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, la cour administrative d'appel de Versailles a commis une erreur de droit et vous pourrez donc accueillir ce moyen qui n'est pas nouveau en cassation.

Le deuxième motif de l'arrêt attaqué, tiré de l'ampleur insuffisante du projet, nous paraît entaché quant à lui d'erreur de qualification juridique. Le droit de préemption a été pensé à l'origine comme un outil d'aménagement urbain. Il en reste une trace à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, qui fait référence à des actions ou des opérations d'aménagement. Votre décision Commune de Lamotte-Beuvron, que nous avons déjà mentionnée, juge que la préemption est possible alors même que le projet la justifiant ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement. Pour autant, vous refusez que le droit de préemption soit exercé pour des actions trop ponctuelles. Il faut, soit que le projet, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement, soit qu'il s'inscrive dans un projet plus global, voyez votre décision Commune du Plessis-Trévisse de 2009¹⁹. Vous contrôlez en cassation l'appréciation portée par les juges du fond²⁰.

¹⁸ CE, Section, 7 mars 1969, VILLE DE LILLE, n° 70735, A. Il est vrai que le code de l'urbanisme énumère les textes auxquels doit être conforme un permis de construire.

Vous avez ainsi accepté de regarder comme une action ou une opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme un projet de construction de trente-cinq logements sociaux²¹ ou encore l'élargissement d'un chemin sur une centaine de mètres²². En revanche, vous refusez cette qualification à des travaux publics de faible ampleur, comme la démolition d'un immeuble pour améliorer la visibilité d'un carrefour.

En l'espèce, le terrain mesure presque 2 000 mètres carrés, soit autant que la superficie du terrain actuellement occupé par la mosquée. Il est envisagé, comme on l'a dit, d'étendre les espaces dédiés à l'exercice du culte et de créer des salles de cours, une bibliothèque et un parking. Le projet conduit à agrandissement considérable d'un établissement destiné à recevoir du public. Le moyen d'erreur de qualification juridique soulevé par le pourvoi est donc fondé et il n'est pas nouveau en cassation.

Il y a donc lieu, selon nous, d'annuler l'arrêt attaqué. Mais nous craignons que la portée de votre décision soit mal comprise si vous vous borniez à censurer les deux erreurs que nous avons mentionnées et à renvoyer l'affaire à la cour. Car contrairement aux apparences vous n'auriez pas entièrement tranché la question posée par le présent litige, qui est de savoir si l'on peut préempter pour permettre la réalisation d'un lieu de culte. Nous vous invitons donc à régler l'affaire au fond et à vous confronter à l'argumentation des consorts Marotte qui ont soutenu devant les juges du fond qu'une telle préemption ne répondait pas à un motif d'intérêt général et qu'elle était contraire, au-delà de la loi de 1905, au principe constitutionnel de laïcité.

Il faut d'abord se demander à quelle finalité légale du droit de préemption rattacher la construction d'un édifice cultuel. Nous ne voyons guère que la finalité de réalisation d'un équipement collectif. La jurisprudence donne quelques exemples de préemptions justifiées par cette finalité, comme l'acquisition d'un camping²³, l'extension d'un aéroport dans une décision²⁴, l'élargissement d'une voie publique²⁵ ou encore, dans une décision SCI du

¹⁹ CE, 6 mai 2009, COMMUNE DU PLESSIS-TREVISE, n° 311167, B - Rec. T. p. 986

²⁰ CE, 30 juillet 1997, Ville d'Angers c/ D..., n° 160949, B

²¹ CE, 2 novembre 2015, COMMUNE DE CHOISY LE ROI c\ SOCIETE INCITY IMMOBILIER, n° 374957, B - Rec. T. p. 912

²² CE, 14 janvier 1998, Epoux W..., n° 160378, 160549, B

²³ CE, 28 février 1994, COMMUNE de BESSAN c/ société Sud Investissement et M. Michel Partouche, n° 128993, C inédit au recueil Lebon

²⁴ CE, 28 octobre 1994, Communauté urbaine de Strasbourg, n° 112833, A - p. 477.

Belvédère de 2011²⁶, un projet de regroupement des services communaux. Mais vous ne vous êtes pas encore prononcés sur les édifices culturels.

La question de savoir si un édifice à dimension religieuse peut être regardé comme un équipement s'est en revanche posée dans d'autres domaines du droit de l'urbanisme. Dans une décision de section de 1988 Association des résidents du quartier Portugal-Italie²⁷, vous avez jugé qu'un centre culturel islamique avait le caractère d'équipement public au sens du document d'urbanisme²⁸. Une décision de 1993 Commune d'Epinay-sur-Seine²⁹ semble admettre qu'un centre culturel juif pouvait bénéficier de la dérogation aux règles de hauteur prévue par le document d'urbanisme en faveur des équipements collectifs. Dans les deux cas, il s'agissait d'équipements culturels et non culturels. Relevons cependant que, pour l'application du régime des destinations, qui permet aux auteurs du plan local d'urbanisme de réglementer la localisation d'un type de construction et de fixer les règles particulières qui lui sont applicables, les textes classent les lieux de culte dans la destination des équipements d'intérêt collectif et de service public. Nous n'en déduisons pas grand-chose pour notre affaire, d'une part parce qu'il faut bien que ces lieux soient classés quelque part, d'autre part parce que, comme l'indiquait Maud Vialettes dans ses conclusions sur la décision SCI Belvédère que nous avons mentionnée « la notion d'équipements collectifs est une notion fonctionnelle que vous avez pris le parti d'interpréter, à la lumière du contexte dans lequel elle est rencontrée ». Elle doit donc s'apprécier en tenant compte de l'objet de la règle d'urbanisme qui l'emploie.

A cet égard, nous trouvons plus significative la décision de 1996 Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75 / 77 rue Dutot à Paris 15ème³⁰ qui valide la disposition d'un document d'urbanisme prévoyant un emplacement réservé à un édifice culturel. Un emplacement réservé est une servitude instituée par une collectivité en vue de réglementer l'usage futur du bien. Il y a un indéniable cousinage avec la préemption, en tout cas les deux

²⁵ CE, 14 janvier 1998, Epoux W..., n° 160378, 160549, B

²⁶ CE, 26 juillet 2011, SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE DU BELVEDERE, n° 324767, B - Rec. T. p. 1192

²⁷ CE, Section, 12 février 1988, Association des résidents des quartiers Portugal-Italie, n° 38765, A - p. 66.

²⁸ La qualification de lieu culturel ou culturel était déterminante dans cette affaire car, comme l'expliquait Emmanuel Guillaume dans ses conclusions, un équipement public est un ouvrage utilisé dans l'intérêt du public et relevant des compétences normales d'une collectivité publique.

²⁹ CE, 15 février 1993, Commune d'Epinay-sur-Seine c/ Association de défense des espaces verts de Béatus et autres, n°131087, B

³⁰ CE, 25 septembre 1996, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75 / 77 rue Dutot à Paris 15ème et autres, n° 109754, A

techniques portent atteinte au droit de propriété pour satisfaire un objectif d'intérêt général. Votre décision de 1996 relève que l'édifice cultuel en question s'insère dans une opération de rénovation urbaine et présente, compte tenu des caractéristiques de l'opération en cause, le caractère d'une installation d'intérêt général au sens de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Ce ne sont donc pas les caractéristiques propres de l'édifice cultuel qui justifiaient qu'on lui réserve un emplacement réservé, c'est l'opération de rénovation urbaine.

Sans être entièrement vierge, votre jurisprudence tendrait plutôt à regarder un édifice cultuel comme un équipement collectif, si l'on devait simplement entendre par là un ouvrage dédié à la satisfaction de besoins collectifs. Il nous semble cependant que la dimension collective ne suffit pas nécessairement à caractériser l'existence d'un intérêt général de nature à justifier l'exercice d'une prérogative de puissance publique telle que la préemption.

Les prérogatives de puissance publique sont des moyens d'action ou de protection dont dispose la puissance publique pour satisfaire les missions d'intérêt général dont elle a la charge. C'est ce qui ressort en particulier de votre décision d'assemblée Ordre des avocats au barreau de Paris de 2006³¹ qui juge que « les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ». Pour préempter en vue de la réalisation d'un équipement collectif, il faut que l'équipement satisfasse à des besoins collectifs et qu'il présente ainsi un intérêt pour la population. Mais il faut également qu'il entre dans les missions de la collectivité de s'assurer que de tels besoins sont couverts.

Or, nous pensons que la satisfaction des besoins religieux de la population ne fait pas partie des missions d'intérêt général dont les collectivités publiques sont investies. Cette affirmation peut sembler contredite par la multiplication des interventions publiques en faveur des cultes. Mais, que ce soit pour l'orgue de l'église de Trélazé, pour l'abattoir rituel de la Communauté urbaine du Mans ou pour l'ascenseur de la basilique de Fourvière, l'intervention de la collectivité était à chaque fois justifiée par un intérêt public local extérieur aux besoins du culte et tenant respectivement à des projets culturels et éducatifs, au maintien de l'ordre public et au rayonnement communal. Même lorsque la loi de 1905 est inapplicable, l'intervention d'une collectivité publique doit être justifiée par des considérations qui ne se limitent pas au culte. C'est ce que nous comprenons de la décision Gouvernement de la Polynésie française de 2005, qui juge que l'octroi d'une aide à un culte doit reposer sur un

³¹ CE, Assemblée, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n°275531, A - Rec. p. 272

motif d'intérêt général et qui prend soin, pour caractériser cet intérêt, de relever les activités extra culturelles du presbytère à reconstruire.

Certes, dans certaines hypothèses, une collectivité publique peut intervenir au seul bénéfice d'un culte, sans que cette intervention puisse se réclamer d'un intérêt public distinct. Nous les avons déjà évoquées : la mise à disposition des locaux communaux, la garantie d'emprunt, le bail emphytéotique administratif. La première hypothèse manifeste seulement que le caractère cultuel n'est pas nécessairement un motif d'exclusion des mesures en faveur des associations. Les deux autres ont un fondement législatif. Il est vrai que, pour le bail emphytéotique administratif, ce n'est explicite que depuis 2006. Auparavant, la loi prévoyait seulement que le bail devait être conclu « *en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence* ». Cet objet n'a pas empêché l'assemblée du contentieux de juger hardiment, dans la décision V... de 2011, qu'il avait toujours été possible de conclure un BEA en vue de la réalisation d'un édifice cultuel et que la modification de 2006 n'était qu'une clarification. Il faut bien admettre que la décision est guidée par des considérations d'opportunité tenant notamment à la préoccupation de ne pas fragiliser les nombreux BEA culturels conclus entre 1988 et 2006 plutôt que par une conception extensive de la notion d'intérêt général relevant d'une collectivité. Vos chroniqueurs ont ainsi pointé avec malice qu'identifier un tel intérêt dans la réalisation d'un édifice cultuel « relève autant du miracle que ne l'est le fait de changer l'eau en vin »³².

En tout cas, ce qui est permis aujourd'hui aux collectivités publiques c'est, par des moyens ordinaires, d'apporter un simple soutien aux cultes. Leur reconnaître 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.

Il serait erroné de déduire la responsabilité des collectivités publiques de l'article 1er de la loi de 1905 aux termes duquel la République « *garantit le libre exercice des cultes* ». Ce qui est garanti, c'est une liberté, contre l'Etat ou contre les tiers. La loi ne garantit aucunement que les cultes auront les moyens de fonctionner, ce qui serait contradictoire avec la

³² Le sacré et le local – Xavier Domino – Aurélie Bretonneau – AJDA 2011. 1667

prohibition de toute aide publique à leur bénéfice. Les pouvoirs publics n'ont d'obligation de fournir des moyens qu'à l'égard des personnes placées dans leur dépendance et incapables de ce fait d'exercer leur culte par leurs propres moyens. Ils n'ont pas vocation en revanche à compenser la carence de l'initiative privée en matière d'offre culturelle.

On objectera que le code de l'urbanisme ne fait pas de distinction entre les besoins collectifs que le droit de préemption a vocation à satisfaire en permettant la réalisation d'équipements. Mais l'exercice du culte ne nous semble pas pouvoir être mis sur le même plan que l'exercice d'une activité sportive ou d'une activité culturelle. Et nous ne pensons pas qu'il suffirait d'affirmer que le droit de préemption doit être exercé dans le respect des principes de neutralité religieuse et d'égalité entre les cultes. C'est ce que vous avez fait dans vos décisions de 2011. Mais la préemption se présente différemment car elle implique un investissement plus important de la collectivité. Elle suppose en effet que la collectivité ait un projet antérieur, ce qui impliquerait, pour que la neutralité soit respectée, une sorte d'analyse préalable des besoins locaux en édifices religieux, tous cultes confondus. La préemption deviendrait ainsi un outil d'aménagement culturel.

Nous vous invitons donc à juger que la réalisation d'un édifice cultuel n'est pas, par elle-même, un motif légal de préemption. Nous n'irions pas jusqu'à dénier à ce type d'édifice la qualité d'équipement collectif mais il faut, pour que la préemption soit possible, un motif d'intérêt général, qui ne peut tenir simplement à la satisfaction des besoins religieux de la population. On peut penser à la nécessité de répondre aux troubles à l'ordre public résultant de l'absence de lieu de culte ou à des projets mixtes, mêlant le cultuel et le culturel. Nous croyons également que la préemption doit être possible pour réaliser un abattoir rituel, si l'ordre public l'exige, ou pour un équipement ou un aménagement en rapport avec un édifice cultuel et répondant à un intérêt général, par exemple des parkings.

Nous avons conscience que notre proposition revient à envisager que la réalisation d'un équipement collectif au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme puisse ne pas répondre à un intérêt général. Or, comme le soulignait Claire Landais dans ses conclusions sur la décision RD Machine outils de 2012³³ : « le caractère d'intérêt général de la décision de préemption peut être présumé dès lors qu'il existe bien un projet réel correspondant à l'un des objets prévus à l'article L. 300-1 puisque, par définition, cet article ne mentionne que des actions ou opérations d'aménagement d'intérêt général ». Mais vous avez, justement dans cette décision, admis de contrôler si la mise en œuvre du droit de préemption urbain répondait à un

³³ CE, 6 juin 2012, SOCIETE RD MACHINES OUTILS , n° 342328, A

intérêt général suffisant. Vous ne l'avez fait jusqu'ici que pour vérifier que le bien préempté était approprié à l'opération justifiant la préemption³⁴ ou que le coût prévisible de celle-ci n'était pas excessif³⁵. Nous ne voyons pas ce qui ferait obstacle à ce que vous contrôliez également que la préemption ne répond pas uniquement à la satisfaction de besoins culturels. Il ne s'agit pas, dans notre esprit, de généraliser une forme de contrôle de l'opportunité des décisions de préemption mais simplement de tirer les conséquences de ce que préempter pour faire un skate park et préempter pour construire un édifice culturel, ce n'est pas la même chose. Dans le second cas, la présomption d'intérêt général attachée à la qualification d'équipement collectif ne peut pas jouer.

A la lumière de la grille que nous vous proposons d'adopter, les consorts Marotte nous paraissent fondés à soutenir que la préemption de leur parcelle ne répond pas à un motif d'intérêt général. Le projet ne se limite pas à l'extension de la mosquée mais la construction de salles de cours et de la bibliothèque nous semble relever du religieux plus que de l'éducatif. Des activités sociales et culturelles sont envisagées mais elles paraissent marginales au regard de l'opération prise dans son ensemble. Reste le parking mais on ignore son importance et les nuisances qui résulteraient de l'insuffisance des places de stationnement ne sont pas établies.

Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 200-1 du code de l'urbanisme justifiait la solution d'annulation adoptée par le tribunal administratif de Montreuil. Aucun autre moyen ne nous semble devoir être retenu dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme.

PCMNC

- **Annulation de l'arrêt attaqué**
- **Rejet de l'appel de la commune**
- **3 000 euros à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 CJA**
- **Rejet du surplus des conclusions des parties**

³⁴ CE, 28 janvier 2021, SOCIÉTÉ MATIMO et autres , n° 429584, B

³⁵ CE, 7 janvier 2013, COMMUNE DE MONTREUIL , n° 357230, B - Rec. T. p. 877