



Urbanisme

La préemption, instrument du culte?

Le juge veille à ce que ce droit ne soit pas une arme utilisée par les collectivités pour arbitrer l'implantation de nouveaux édifices religieux.

Par **Morgan Bunel**, docteur en droit, avocate à la cour, Seban & Associés

Le paysage religieux se trouve largement transformé en France depuis un siècle, notamment par l'apparition ou le développement de certains cultes. Ce faisant, les édifices culturels construits avant la loi du 9 décembre 1905 - portant séparation des Eglises et de l'Etat -, en grande partie propriété de l'Etat, des départements ou des communes, ne permettent pas d'assurer à tous les fidèles de toutes les religions un exercice effectif de leur liberté de culte.

La construction de nouveaux édifices constitue dès lors un défi constant pour les communautés religieuses qui doivent surmonter, d'une part, des obstacles financiers, notamment en raison du principe de non-subventionnement public des cultes et, d'autre part, des obstacles juridiques, tels que des règles d'urbanisme à respecter. Les collectivités territoriales doivent, en outre, garantir le libre exercice des cultes dans le respect de la neutralité religieuse et s'abstenir de financer l'implantation de nouveaux lieux de culte.

Alors que le droit de préemption urbain (DPU) d'une collectivité est circonscrit aux acquisitions de biens dans le but de réaliser des opérations d'intérêt général (art. L. 210-1 du Code de l'urbanisme), cet outil est parfois utilisé à des fins détournées ou inappropriées. Il peut en effet être tentant, pour une collectivité, d'y recourir pour empêcher d'implanter un édifice culturel en bloquant le projet d'acquisition d'une association régie par la loi de 1905 ou, au contraire, pour faciliter son édification ou son extension en aidant à l'acquisition d'un terrain.

Empêcher : atteinte à la liberté d'exercice

L'article 1 de la loi de 1905 garantit le libre exercice des cultes sauf restrictions légales édictées dans l'intérêt de l'ordre public.

Mise en garde. Dans une circulaire en date du 14 février 2005 (NOR : INTA0500022C), le ministère de l'Intérieur rappelle que l'édification d'un lieu de culte ne peut être empêchée que « pour des motifs liés à l'application des règles en vigueur,

notamment des règles en matière d'urbanisme et de construction des édifices recevant du public». Récemment, le Conseil d'Etat a réaffirmé que «la liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale; [...] qu'elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte» (CE, ordonnance du 25 février 2016, n° 397153). Dans ce contexte, le juge administratif veille à ce que le droit de l'urbanisme ne soit pas détourné de son objet pour empêcher la construction d'un édifice du culte (TA Lyon, 10 février 1993, n° 9204085; TA Versailles, 21 février 2006, n° 0203530). De même, le juge judiciaire qualifie de «voie de fait» l'utilisation par un maire de son droit de préemption pour empêcher l'édification et l'ouverture d'un lieu de culte (CA Rouen, 23 février 1994, n° 9201454).

Détournement. Pour autant, ces mises en garde n'ont pas eu les effets dissuasifs escomptés. Certains maires, animés par l'unique volonté de bloquer l'édification de nouveaux édifices

culturels, préemptent des biens sous couvert de motifs en apparence légaux. Plusieurs décisions de juridictions administratives ont dû ainsi annuler des préemptions, sur le fondement du détournement de pouvoir. Le tribunal administratif de Versailles a sanctionné la décision de préempter un terrain pour y installer un poste de police municipale, empêchant son acquisition par une association

musulmane (TA de Versailles, 16 septembre 2016, n°s 1505143, 1506239). Il a considéré, en dépit d'une décision formellement motivée, que l'unique volonté du maire était de faire échec à l'installation d'un lieu de culte musulman. Cette décision n'est pas isolée. En 2007, d'autres juridictions administratives ont eu l'occasion d'annuler plusieurs décisions de préemption prises pour empêcher les Témoins de Jéhovah d'acquérir un terrain destiné à la construction d'une salle culturelle (voir notamment TA Bordeaux, 12 avril 2007, n° 0503070).

La préemption constitue une contribution indirecte en engageant les finances de la commune.

Faciliter : atteinte à l'interdiction de financer

L'exercice effectif de la liberté de culte suppose qu'il existe un nombre suffisant d'édifices religieux. Mais peu d'outils en favorisent la construction.

Réparations. L'article 2 de la loi de 1905 interdit aux autorités publiques de subventionner les cultes. Les associations culturelles ne peuvent donc recevoir aucune subvention, directe ou indirecte, de la part des collectivités. L'interdiction, rappelée récemment par le Conseil d'Etat (CE, 10 février 2017, n° 395433), s'applique à la construction de nouveaux édifices culturels. En revanche, les associations culturelles peuvent disposer de financements de façon circonscrite. Elles peuvent, notamment, recevoir le produit de collectes et se voir attribuer des aides de l'Etat, des départements et des communes pour la réparation et l'entretien des édifices affectés au culte (art. 19 de la loi du 9 décembre 1905).

Dérogations. Par exception à ce principe d'interdiction de subventions publiques pour construire de nouveaux lieux de culte, les associations culturelles peuvent profiter d'aides indirectes de la part des collectivités. Celles-ci ont été imaginées au fil du temps. Il s'agit des garanties accordées par l'Etat

aux emprunts souscrits par des associations culturelles pour construire de nouveaux édifices religieux, ou du financement d'équipements mixtes (CE, 19 juillet 2011, n° 308817). Sur ce dernier point, une subvention publique peut être allouée pour la construction d'un équipement en rapport avec un édifice culturel s'il existe un intérêt public local et que l'équipement réalisé n'est pas destiné au culte. La construction d'un édifice à double vocation, culturelle et culturelle, peut ainsi être soutenue par des fonds publics s'ils sont exclusivement affectés au bâti recevant les activités culturelles.

Enfin, l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales déroge à la loi de 1905 en ouvrant la possibilité à une collectivité de louer sous la forme d'un bail emphytéotique administratif un terrain lui appartenant en vue de la construction d'un édifice culturel ouvert au public et de son affectation à une association culturelle.

Illégalité. Une autre pratique consiste pour une collectivité à user de son droit de préemption pour acquérir un terrain et le donner ensuite à bail aux associations culturelles, ou encore, le leur céder au prix coûtant. La Ville de Montreuil a ainsi exercé son droit pour un terrain mitoyen à un lieu de culte, que les vendeurs refusaient de céder à l'association culturelle qui avait un projet d'extension de son bâtiment. Le tribunal administratif de Montreuil s'est prononcé sur la légalité de ce recours à la préemption (TA Montreuil, 1^{er} février 2018, n° 1702610). Il a d'abord considéré que l'extension d'une mosquée n'est pas une opération susceptible d'être qualifiée «d'équipement collectif» au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Le jugement rappelle que seules les collectivités publiques, ou les personnes qui sont sous leur contrôle, sont compétentes pour réaliser un tel équipement. Le second motif retenu par le juge est lié à l'application de la loi du 9 décembre 1905. La décision de préemption en elle-même constitue une contribution indirecte à la construction d'un nouvel édifice culturel en ce que le projet engage les finances de la commune. Cette utilisation du droit de préemption est ainsi jugée illégale par le juge administratif. ●

Ce qu'il faut retenir

► Entre le principe de liberté d'exercice du culte et celui de l'interdiction de financement public des édifices religieux, la voie est étroite pour les communautés qui veulent construire de nouveaux édifices ou procéder à l'extension de l'existant.

► Outil de mobilisation du foncier, le droit de préemption est parfois utilisé par les collectivités pour acquérir un terrain, et soit empêcher l'édification d'un nouvel édifice religieux, soit faciliter la construction d'un lieu de culte ouvert au public ou l'affecter à une association culturelle.

► Le juge administratif sanctionne l'utilisation détournée ou inappropriée de l'exercice du droit de préemption, soit sur le terrain du détournement de pouvoir quand il s'agit d'empêcher la construction ou l'extension d'un édifice culturel, soit sur le fondement de la méconnaissance de l'article 2 de la loi de 1905 quand il s'agit d'édifier ou d'étendre un édifice culturel.