

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

N° 1702610

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Mme Michèle M et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Franck L'hôte  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Montreuil,

Mme Nathalie Luyckx-Gürsoy  
Rapporteur public

---

(2<sup>ème</sup> chambre),

Audience du 18 janvier 2018  
Lecture du 1<sup>er</sup> février 2018

---

68-02-01-01-01

C +

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 24 mars et 20 juillet 2017, Mme M et autres, représentées par Me Coutadeur, demandent au Tribunal :

1°) d'annuler la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a préempté un terrain leur appartenant situé 223, rue de Rosny (parcelle cadastrée section I n° 68) ;

2°) d'enjoindre au maire de Montreuil de prendre toute mesure permettant de mettre fin aux effets de la décision annulée et de s'abstenir de revendre le bien à un tiers ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Montreuil une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme M et autres soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :

- la décision portant délégation de l'exercice du droit de préemption au profit du maire n'était pas exécutoire ;
- la commune de Montreuil ne justifie pas du projet d'aménagement d'un équipement collectif qui lui serait propre ;
- le projet est dépourvu d'intérêt général ;

- la décision méconnaît la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, notamment ses articles 2 et 19 ;
- elle est entachée de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2017, la commune de Montreuil, par son maire, représentée par Me Seban, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Montreuil soutient qu'aucun des moyens que contient la requête n'est fondé.

Vu :

- la décision attaquée ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. L'hôte, rapporteur ;
- les conclusions de Mme Luyckx-Gürsoy, rapporteur public ;
- les observations de Me Marques, substituant Me Coutadeur, représentant Mme M et autres et celles de Me Bunel, substituant Me Seban, représentant la commune de Montreuil.

1. Considérant que Mme M. et autres demandent l'annulation de la décision du 25 janvier 2017 par laquelle le maire de Montreuil a préempté un terrain leur appartenant situé 223, rue de Rosny ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Considérant qu'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 (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 300-1 de ce 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, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. / L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une*

*part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.(...) » ;*

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, 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, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption ; qu'en outre, la mise en œuvre de ce droit 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 ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la lecture de la décision de préemption attaquée et des écritures en défense, que la décision en litige a été prise pour permettre à l'association culturelle Fédération culturelle des associations musulmanes de Montreuil (FCAMM) d'étendre la capacité d'accueil d'une mosquée, d'agrandir son parking et de créer des salles de cours et de conférence ainsi qu'une bibliothèque destinée à l'enseignement religieux ; que la réalisation d'équipements collectifs visés par les dispositions ci-dessus reproduites ne peut concerner que des opérations qui, d'une part, revêtent une certaine ampleur, et, d'autre part, relèvent de la compétence des collectivités publiques et sont mises en œuvre par elles ou sous leur contrôle ; que si ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une commune exerce ce droit pour rétrocéder à une autre personne le soin de réaliser l'aménagement prévu, cette autre personne doit être une collectivité publique ou être contrôlée par elle ; qu'ainsi, ni l'extension d'un édifice culturel ni celle du parking réservé aux fidèles, attenant à cet édifice, ne sauraient constituer la réalisation d'un tel équipement collectif ; qu'enfin, il ne ressort d'aucune pièce du dossier, ni du reste n'est soutenu en défense, que les salles de classe et de conférence ainsi que la bibliothèque seront affectées à un établissement d'enseignement supérieur ; qu'en conséquence, aucune des opérations envisagées ne constitue une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne répond pas aux exigences des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> 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* » ; que l'article 2 de cette loi dispose : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> 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.* » ; qu'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. La cessation de cette jouissance et, s'il y a lieu, son transfert seront prononcés par décret (...). 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.* » ; qu'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.* » ;

7. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 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 ; que les collectivités publiques ne peuvent donc, aux termes de ces dispositions, apporter aucune contribution directe ou indirecte à la construction de nouveaux édifices culturels ;

8. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 4., la décision de préemption attaquée a été prise pour permettre l'extension d'une mosquée et de son parking ainsi que de créer des salles de classe, des salles de conférence et une bibliothèque consacrées à un enseignement religieux ; que les travaux envisagés n'ont pas la nature de travaux de réparation d'un édifice culturel mais doivent, en raison de leur ampleur, être assimilés à la construction d'un édifice culturel et de ses dépendances ; qu'en conséquence, une telle décision de préemption, qui engage les finances de la commune, constitue une contribution indirecte à la construction d'un tel édifice ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions sus-rappelées des articles 2 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 doit, par conséquent, être accueilli ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* » ; qu'aucun autre moyen n'est susceptible de fonder, en l'état du dossier, l'annulation de la décision attaquée ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que Mme M et autres sont fondés à demander l'annulation de la décision en date du 25 janvier 2017, par laquelle le maire de Montreuil a préempté un terrain leur appartenant situé 223, rue de Rosny ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* » ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité/ (...) / A défaut d'acceptation dans le délai de trois*

*mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition/ Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions mentionnées aux trois premiers alinéas du présent article, le titulaire du droit de préemption propose également l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2. » ;*

13. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, dans l'hypothèse où la commune de Montreuil serait devenue propriétaire de la parcelle cadastrée section I n° 68, 223, rue de Rosny, elle serait tenue de s'abstenir de revendre le bien à un tiers et, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, de proposer à Mme M. et autres d'acquérir le bien au prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner et, le cas échéant, en cas de refus exprès ou tacite des intéressées, de proposer à l'acquéreur évincé, mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner, d'acquérir le bien préempté à un prix visant à rétablir autant que possible, et sans enrichissement sans cause de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle ;

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

14. Considérant que les dispositions précitées s'opposent à ce que Mme M. et autres, qui n'ont pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, soient condamnés à rembourser à la commune de Montreuil les frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Montreuil, sur le même fondement, le versement d'une somme de 2 000 euros à Mme M. et autres, au titre des mêmes frais ;

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du maire de Montreuil du 25 janvier 2017 est annulée.

Article 2 : Si la commune de Montreuil était devenue propriétaire de la parcelle cadastrée section I n° 68, 223, rue de Rosny à Montreuil, elle serait tenue de s'abstenir de la revendre à un tiers et, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, de proposer à Mme M. et autres d'acquérir ledit bien au prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner enfin, le cas échéant, en cas de refus exprès ou tacite des intéressées, de proposer à l'acquéreur évincé, mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner, d'acquérir le bien préempté à un prix visant à rétablir autant que possible, et sans enrichissement sans cause de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

Article 3 : La commune de Montreuil versera une somme de 2 000 (deux mille) euros à Mme M et autres, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Montreuil, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme M. et autres et à la commune de Montreuil.

Délibéré après l'audience du 18 janvier 2018, à laquelle siégeaient :

- M. Boulanger, président,
- M. L'hôte, premier conseiller,
- Mme Flechet, conseiller.

Lu en audience publique le 1<sup>er</sup> février 2018.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

F. L'hôte

Ch. Boulanger

Le greffier,

Signé

S. Le Chartier

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.