

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N° 2311557

ASSOCIATION LES MUSULMANS
DE CHENNEVIÈRES

Mme Letort
Juge des référés

Ordonnance du 22 novembre 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 novembre 2023, l'association Les Musulmans de Chennevières, représentée par son président dûment mandaté, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de la décision du 1^{er} septembre 2023 par laquelle la préfète du Val-de-Marne a refusé de lui reconnaître la qualité cultuelle ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition tenant à l'urgence est remplie dès lors que la décision litigieuse la prive des avantages liés à la qualité cultuelle ;

- cette décision met en péril son projet d'acquisition d'un nouveau lieu de culte, alors que le changement de son objet social avait notamment pour but de lui permettre de signer un bail emphytéotique administratif pour la construction d'un édifice du culte ;

- elle a pour conséquence de lui faire également perdre le bénéfice des différents modes de financement de son projet d'acquisition et de construction ;

- le refus de la qualité cultuelle porte une atteinte totalement disproportionnée à sa réputation dès lors qu'elle crée un doute sur la nature de ses activités et sur son aptitude à respecter la réglementation ;

- la décision litigieuse a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière, à défaut pour la préfète du Val-de-Marne d'avoir respecté les droits de la défense et le principe du contradictoire, alors que la préfète ne l'a pas tenue informée de la nature exacte des faits ayant justifié le refus litigieux, et que, dès son information par le rassemblement des associations musulmanes du 94, elle a immédiatement pris les mesures nécessaires ;

- cette décision est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'à défaut de justifier d'éléments tangibles, le fait de qualifier son culte de rigoriste constitue une ingérence dans les affaires religieuses et une violation des principes de laïcité et de neutralité ;

- propriétaire d'un local situé dans une zone pavillonnaire, elle vise à favoriser le dialogue et est ouverte à toute personne, sans discrimination, de sorte qu'elle laisse chaque fidèle libre de choisir sa tenue vestimentaire ;
- depuis sa création, ni l'association ni ses dirigeants n'ont fait l'objet d'aucune procédure administrative ou judiciaire ;
- la décision en litige est entachée d'une erreur de qualification juridique des faits dès lors que la préfète ne caractérise pas l'environnement rigoriste dont elle se prévaut ;
- elle est contraire aux articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la préfète ne justifie pas davantage de l'identité et de la nature des propos tenus par des imams qualifiés de radicaux, de sorte que le trouble à l'ordre public n'est pas démontré ;
- les seuls faits portés à sa connaissance sont l'identité de trois imams mis en cause, alors que deux d'entre eux avaient été écartés à sa propre initiative, et qu'il est simplement reproché au troisième d'avoir affirmé que « les musulmans ne fêtent pas Noël », propos qui renvoie à une simple réalité culturelle et qui est dépourvu de toute incitation à la violence, la haine ou la discrimination ;
- la décision en litige présente un caractère disproportionné, alors qu'elle a fait preuve de diligences et que le refus de qualité culturelle menace son projet de construction d'un nouveau lieu de culte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 novembre 2023 à 10h26, la préfète du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- l'association requérante ne justifie pas de l'urgence de sa demande, alors que le Conseil constitutionnel a précisé que l'instauration d'une obligation déclarative par la loi du 24 août 2021 ne porte atteinte ni au libre exercice des cultes, ni à la liberté associative ;
- dans ce contexte, le bénéfice des avantages associés à la qualité culturelle d'une association ne constitue pas un droit ;
- la décision en litige ne peut pas porter une atteinte immédiate aux intérêts de l'association Les Musulmans de Chennevières puisqu'elle ne pouvait pas prendre d'engagements avant la reconnaissance formelle de sa qualité culturelle ;
- le projet de construction d'un nouveau lieu de culte ne pouvait pas reposer sur la seule conclusion d'un bail emphytéotique administratif avec la commune de Chennevières, et l'association ne démontre pas disposer de l'ensemble des fonds nécessaires à la réalisation d'un tel projet, qu'elle évalue à un montant d'environ 5 millions d'euros ;
- l'association Les Musulmans de Chennevières n'a fait preuve de diligences, ni dans sa réponse à l'intention d'opposition prise le 3 juillet 2023, ni dans l'enregistrement de sa requête en référé suspension ;
- le caractère contradictoire de la procédure a été respecté dès lors qu'elle a porté à la connaissance de l'association, dès cette lettre du 3 juillet, les éléments de fait justifiant l'opposition à la reconnaissance de sa qualité culturelle ;
- malgré la clôture de la procédure contradictoire, elle a porté à la connaissance de l'association des éléments complémentaires par une lettre du 16 août, en réponse à ses observations reçues le 2 août ;
- à cette occasion, l'association avait également été invitée à présenter de nouvelles observations jusqu'au 25 août 2023, ce qu'elle n'a pas fait ;

- les dirigeants de l'association ont été reçus par son cabinet le 30 août, réunion au cours de laquelle ont été lus plusieurs prêches et articles des imams mis en cause, sur lesquels la décision d'opposition est fondée ;

- la notion d'ordre public inclut la prévention des activités pénalement sanctionnées, alors que les idées véhiculées au sein de la Mosquée Al Forqane ces cinq dernières années favorisent l'existence d'un terreau de radicalisation croissante, participent à l'exacerbation des tensions entre communautés et envers l'Etat, et incitent au repli communautaire ;

- cette Mosquée présente des liens avérés avec la madrassah Dar-al-Hadith de Dammaj au Yémen, qui promeut une ligne dure du salafisme, ainsi qu'en attestent la présence de plusieurs exemplaires du Cheikh yéménite Yahya Al Hajouri, et le fait que deux imams de cette mosquée ont étudié auprès de cette madrassah, et contribuent activement à son site internet dans des propos dépourvus de toute ambiguïté ;

- il a fallu attendre un signalement du président du rassemblement des associations musulmanes du Val-de-Marne, sur alerte des services préfectoraux, pour que l'association mette fin à ses relations avec le premier imam mis en cause, et alors que son successeur est également connu pour tenir des propos radicaux et incompatibles avec les valeurs de la République ;

- l'association requérante ne conteste pas la présence à la mosquée de nombreuses femmes portant le niqab ou la burka, alors que ce fait est constitutif d'une infraction à la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, sans que les responsables de l'association ne soient intervenus ;

- l'association Les Musulmans de Chennevières a été informée le 30 août dernier qu'elle doit impérativement établir le strict respect des valeurs de la République dans la durée, avant de présenter une nouvelle demande de reconnaissance de la qualité culturelle ;

- l'opposition à la reconnaissance culturelle de l'association Les Musulmans de Chennevières est l'unique décision de cette nature fondée sur l'ordre public dans le département, alors que 92 déclarations de reconnaissance y ont été déposées et que 49 d'entre elles ont abouti.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la loi du 1^{er} juillet 1901 ;

- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

- le décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 ;

- la décision du Conseil constitutionnel n° 2022-1004 QPC du 22 juillet 2022 ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Letort, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référés, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 15 novembre 2023 à 14h00 en présence de Mme Do Novo, greffière d'audience, ont été entendus :

- le rapport de Mme Letort,
- les observations de M. A... B..., représentant l'association Les Musulmans de Chennevières, dûment mandaté, qui soutient en outre que la demande de reconnaissance du caractère cultuel de son activité a pour but de respecter le cadre légal, que l'écoulement d'un délai de deux mois à compter du dépôt de sa demande initiale, complète, l'a laissée initialement penser que cette reconnaissance était acquise, que le terrain proposé par la commune de Chennevières est particulièrement adapté à son projet d'un nouveau lieu de culte et qu'elle attend de connaître l'issue du dossier en litige puisque le projet de bail emphytéotique administratif doit être validé par la préfecture, que l'ensemble de ses intervenants sont des bénévoles, y compris les imams, que les deux premiers imams mis en cause intervenaient de façon concomitante et que la collaboration avec eux a pris fin dans le même temps, qu'elle reconnaît des négligences mais souhaite un dialogue direct avec les services préfectoraux, afin de permettre une pratique pérenne du culte musulman à Chennevières, de disposer de plus amples moyens lui permettant de salarier un imam et ainsi de mieux surveiller l'activité de la mosquée, et que les femmes sont autorisées à porter le niqab à l'intérieur de l'enceinte, alors que leurs choix vestimentaires à l'extérieur ne relèvent plus de sa responsabilité ;

- les observations de M. C... D..., directeur de cabinet, représentant la préfète du Val-de-Marne, qui fait valoir qu'une grande attention est portée aux demandes de reconnaissance du caractère cultuel des associations et que de nombreux échanges sont intervenus avec l'association Les Musulmans de Chennevières que le premier imam mis en cause officiait depuis 2017 et que certains de ses propos sont consultables en ligne, et qu'il appartient aux associations de s'assurer que leurs officiers du culte respectent les principes républicains.

- et les observations de M. E... F..., sous-directeur du conseil juridique et du contentieux représentant le ministre de l'intérieur, qui fait valoir en outre que la condition tenant à l'urgence n'est pas remplie dès lors que la reconnaissance tacite initialement obtenue a fait l'objet d'un retrait, de sorte que la décision en litige n'a pas modifié la situation de l'association, que le projet de construction d'un nouveau lieu de culte n'est pas suffisamment avancé pour justifier de cette urgence, que la procédure contradictoire définie par l'article 19-1 de la loi de 1905 a été respectée dès lors qu'elle ne prévoit pas la communication de pièces, que le premier imam mis en cause est le référent religieux d'un groupe dont les membres sont des fidèles de la mosquée gérée par l'association, tandis que les deux imams suivants sont également connus pour leur rigorisme, le dernier d'entre eux ayant encore récemment tenu des propos encourageant à sortir de la société et à ne pas en respecter les lois, et que la position de l'Etat sur le caractère cultuel de l'association Les Musulmans de Chennevières n'est pas définitive, la requérante étant invitée à prendre des engagements justifiant qu'il soit mis fin aux dérives précédemment relevées.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Selon l'article L. 522-3 de ce code : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande (...) qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1* ».

2. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications apportées par le requérant, si les effets de l'acte en litige sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

3. D'autre part, aux termes de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat en ce qui concerne l'attribution des biens, les édifices des cultes, les associations cultuelles, la police des cultes : « *Les associations cultuelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte. Elles ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l'ordre public* ». Selon l'article 19-1 de cette loi : « *Pour bénéficier des avantages propres à la catégorie des associations cultuelles prévus par les dispositions législatives et réglementaires, toute association constituée conformément aux articles 18 et 19 de la présente loi doit déclarer sa qualité cultuelle au représentant de l'Etat dans le département, sans préjudice de la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association./ Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans les deux mois suivant la déclaration, s'opposer à ce que l'association bénéficie des avantages mentionnés au premier alinéa du présent article (...) pour un motif d'ordre public. Lorsqu'il envisage de faire usage de son droit d'opposition, il en informe l'association et l'invite à présenter ses observations dans un délai d'un mois (...)./ Les modalités d'application du présent article, notamment les documents permettant à l'association de justifier de sa qualité cultuelle, les conditions dans lesquelles est renouvelée la déclaration et les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'opposition de l'administration, sont précisées par décret en Conseil d'Etat* ».

4. Enfin, aux termes de l'article 30 du décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905, modifié par le décret n° 2021-1844 du 27 décembre 2021 relatif aux associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905 : « *Les associations cultuelles se constituent, s'organisent et fonctionnent librement sous les seules restrictions résultant de la loi du 9 décembre 1905* ». Selon l'article 32-2 de ce décret, la déclaration de la qualité cultuelle prévue à l'article 32-1 du décret « *produit ses effets à compter de sa réception et pour une durée de cinq ans, sauf décision d'opposition ou de retrait dans les conditions prévues aux articles 32-3 et 32-4./ L'absence de notification d'une décision expresse d'opposition dans les deux mois suivant la réception de la déclaration ou, en cas de dossier incomplet, suivant la réception de la dernière pièce manquante vaut constatation implicite que l'association remplit les conditions mentionnées au*

5° de l'article 32-1 (...) ». L'article 32-3 du même décret précise que « Lorsque le préfet envisage de faire usage du droit d'opposition prévu au deuxième alinéa de l'article 19-1 de la loi du 9 décembre 1905 susvisée au motif que l'association ne réunit pas les conditions requises, il en informe celle-ci par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par tout autre moyen permettant d'attester de la date de sa réception et l'invite à présenter ses observations dans le délai d'un mois (...)./ Lorsque le préfet décide de s'opposer à la demande, il notifie sa décision motivée à l'association par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par tout autre moyen permettant d'attester de la date de sa réception ».

5. L'association Les Musulmans de Chennevières (AMC), association de la loi du 1^{er} juillet 1901 dont la création a été déclarée en préfecture le 4 juin 2009, a modifié ses statuts le 24 avril 2022, et plus particulièrement son objet, portant initialement sur l'organisation de conférences, de cycles d'études et de colloques sur les sujets liés à la culture musulmane, afin de se consacrer de manière exclusive à la célébration du culte musulman à travers la gestion d'un lieu de culte. En conséquence, elle a présenté le 7 mai 2022 un dossier de demande de reconnaissance de la qualité culturelle de son activité. En vertu de l'article 32-2 précité du décret du 16 mars 1906, le silence gardé pendant deux mois par la préfecture du Val-de-Marne a fait naître une décision implicite de reconnaissance de son caractère culturel. Toutefois, par une lettre recommandée du 21 septembre suivant, la préfète du Val-de-Marne a relevé le caractère incomplet de la déclaration déposée par l'association. A défaut pour cette dernière d'avoir complété son dossier dans le délai imparti, la préfète a prononcé le retrait de la décision implicite de reconnaissance de la qualité culturelle par une décision du 2 novembre 2022. Le 5 mai 2023, l'association requérante a déposé une nouvelle déclaration de sa qualité culturelle, et par une lettre du 3 juillet suivant, la préfète du Val-de-Marne l'a informée de son intention de s'opposer à cette demande pour un motif d'ordre public, sur le fondement de l'article 19-1 de la loi du 9 décembre 1905, en conséquence des propos contraires aux valeurs de la République tenus par trois imams officiant à la mosquée, et du constat de la présence, parmi les fidèles se rendant au lieu de culte, de nombreuses femmes revêtues d'un voile intégral de type niqab ou burqa. L'association Les Musulmans de Chennevières a présenté ses observations par un courrier du 16 juillet, et a été reçue par le directeur du cabinet de la préfète le 30 août suivant. Enfin, par une décision du 1^{er} septembre 2023, la préfète du Val-de-Marne s'est opposée à la demande de reconnaissance du caractère culturel de l'association requérante. L'association Les Musulmans de Chennevières demande la suspension de l'exécution de cette décision.

6. Toutefois, il convient de souligner que l'opposition à la reconnaissance du caractère culturel de l'association n'a pas pour effet de priver cette dernière de son existence juridique, mais affecte seulement les conditions dans lesquelles elle exerce son activité, en la privant de la possibilité d'accéder aux avantages réservés aux associations culturelles. Or, d'une part, il résulte de l'instruction qu'en conséquence du retrait de la décision implicite de reconnaissance de sa qualité culturelle, le 2 novembre 2022, l'association requérante ne pouvait plus bénéficier des avantages s'attachant à cette qualité, et n'était dès lors plus fondée à négocier avec la commune de Chennevières la signature d'un bail emphytéotique administratif pour la construction d'un nouveau lieu de culte. L'association n'allègue pas avoir formé de recours contentieux à l'encontre de cette décision, afin en particulier d'obtenir la suspension de son exécution. Par conséquent, la décision par laquelle la préfète du Val-de-Marne a décidé de s'opposer à la reconnaissance de sa qualité culturelle, le 1^{er} septembre 2023, n'a pas eu pour effet de priver l'association requérante du droit de signer le bail emphytéotique administratif dont elle se prévaut. De plus, l'association Les Musulmans de

Chennevières n'apporte aucune précision sur l'état d'avancement du projet de bail emphytéotique, et en particulier sur la recherche des moyens de le financer, alors qu'il ressort de la requête que les discussions avec la commune ont commencé en septembre 2022, soit deux mois seulement avant le retrait de la reconnaissance implicite de qualité culturelle. En conséquence, à défaut de toute démonstration de son éventuelle incidence, notamment financière, il ne résulte pas de l'instruction que la décision du 1^{er} septembre 2023 préjudicierait de manière grave et immédiate à la situation et aux intérêts de l'association Les Musulmans de Chennevières. Enfin, si l'association requérante se prévaut de l'atteinte portée à sa réputation, dès lors que la décision du 1^{er} septembre 2023 serait de nature à créer une suspicion sur ses activités et son aptitude à respecter la réglementation applicable, elle ne conteste pas la matérialité des faits ayant justifié l'opposition prononcée à son encontre. Dans de telles circonstances, alors qu'il appartient à l'association requérante de justifier de l'urgence à suspendre les effets de la décision en litige jusqu'à ce que le présent tribunal se prononce sur le recours en excès de pouvoir qu'elle a formé contre cette même décision, en l'état de l'instruction, la condition tenant à l'urgence ne saurait être regardée comme satisfaite.

7. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de la décision du 1^{er} septembre 2023, les conclusions présentées par l'association Les Musulmans de Chennevières sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doivent être rejetées, ainsi, par voie de conséquence, que celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'association Les Musulmans de Chennevières est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Les Musulmans de Chennevières et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la préfète du Val-de-Marne.

La juge des référés,

La greffière,

Signé : C. Letort

Signé : M. Do Novo

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne et à tous commissaires 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 ordonnance.

Pour expédition conforme,
La greffière,